



DANIELA BELLITI

*La violenza di genere nell’“emergenza migranti”:
le contraddizioni del paradigma securitario **

Abstract: The issue of immigration has become central in the European political debate. In spite of the structural and irreversible character of migration, the most involved landing countries continue to oppose a securitarian and emergency approach, through adopting containment policies implemented into highly repressive legal regulations. The aim of the article is to show how the emergency approach to the migration phenomenon contradicts the spirit of international law and hinders the fulfilment of the provisions enshrined in the UN and Council of Europe Conventions on the elimination of gender discrimination and sexual and gender-based violence. The issue of sexual and gender-based violence in migration is treated not as a drama to be prevented, but as a confirmation of the need to keep foreigners away from our borders.

Keywords: migration, sexual and gender-based violence, Istanbul Convention, GREVIO, international protection

1. Introduzione

Nell’ultimo decennio il tema dell’immigrazione è diventato centrale nel dibattito politico, a causa del progressivo aumento del fenomeno e delle profonde divergenze tra schieramenti politici e tra Stati sulle modalità di gestione. I conflitti che attraversano il continente africano, il Medio Oriente e l’area balcanica, la guerra in Ucraina, le crisi alimentari che negano il diritto al cibo a intere popolazioni, e infine i disastri naturali

* Ricerca realizzata all’interno del progetto MUSA – Multilayered Urban Sustainability Action, finanziato dall’Unione Europea – NextGenerationEU, PNRR Missione 4 Componente 2 Linea di investimento 1.5: Creazione e rafforzamento degli “ecosistemi dell’innovazione”, costruzione di “leader territoriali di R&S”.



dovuti ai cambiamenti climatici¹, stanno alimentando sempre più ingenti flussi migratori dal sud al nord del mondo, con impatti significativi sui paesi europei del Mediterraneo. Nonostante il carattere strutturale e irreversibile assunto da tempo dal fenomeno, i paesi d'approdo maggiormente coinvolti, a partire dall'Italia, continuano a opporre un approccio securitario ed emergenziale, adottando politiche di contenimento che si traducono in norme giuridiche ad alto tasso repressivo.

L'Italia rappresenta un caso paradigmatico in questo senso, avendo ad aprile 2023 persino decretato lo stato di emergenza “in conseguenza dell’eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale”². Questo approccio, volto a contrastare l’arrivo di nuovi migranti, ha l’effetto di rimuovere l’attenzione dalle storie personali sottese alle partenze e di non tener conto delle differenze di genere, che rappresentano una componente sempre più importante dei flussi migratori. L’ottica emergenziale adottata per affrontare il problema dell’immigrazione ottunde e disattiva, tra gli altri, anche il punto di vista di genere.

Scopo di queste pagine è mostrare come l’approccio emergenziale al fenomeno migratorio non soltanto può confliggere con il rispetto dei diritti umani, ma difficilmente può soddisfare le prescrizioni contenute nelle Convenzioni dell’ONU e del Consiglio d’Europa sull’eliminazione delle discriminazioni di genere e della violenza sessuale e di genere. Il tema della violenza sessuale e di genere nei percorsi migratori viene trattato non come un dramma da prevenire, ma come una conferma della necessità di tenere gli stranieri lontani dai nostri confini. Le riflessioni che seguono, supportate da una ormai vasta letteratura disponibile, evidenziano come un uso strumentale della violenza sessuale e di genere tenda a giustificare un errato tentativo di deresponsabilizzazione dei paesi d’arrivo e a produrre fenomeni di ri-vittimizzazione delle donne migranti.

¹ <https://www.internal-displacement.org/research-areas/Displacement-disasters-and-climate-change> (consultato il 23 novembre 2023).

² Delibera del Consiglio dei Ministri 11 aprile 2023 *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza dell’eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo* (23A02609) (GU Serie Generale n. 106 del 08-05-2023).



L'articolo è suddiviso in un primo paragrafo che esamina la relazione tra genere, migrazione e violenza; un secondo paragrafo che sottolinea la persistenza di stereotipi e discriminazioni nella narrazione della migrazione in generale e della migrazione femminile in particolare; un terzo paragrafo che parla dell'evoluzione del diritto internazionale su questo punto, con il focus sulla Convenzione di Istanbul; un quarto paragrafo che analizza la sostanziale disapplicazione di questa Convenzione negli articoli relativi alle donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo; un quinto paragrafo che sottolinea le alternative possibili, e infine, alcune riflessioni conclusive.

2. La migrazione è donna, ma non si vede

Se il discorso pubblico sulle migrazioni ha assunto da anni carattere centrale ed emergenziale, quello sulle donne migranti è ancora pressoché assente. Le donne che lasciano il proprio paese per sfuggire a persecuzioni o costruirsi una vita migliore altrove sono rimaste a lungo invisibili agli occhi dei paesi di transito e d'approdo, o considerate soltanto sotto la condizione di dipendenza dal maschio sposo/partner capofamiglia. Eppure le donne – da sole, con il nucleo familiare o tramite i percorsi di ricongiungimento – hanno da sempre segnato le diverse fasi del fenomeno migratorio, per area geografica di provenienza, per canali di arrivo e per paesi d'approdo³.

Più recentemente, all'analisi sulla migrazione femminile è stato aggiunto il fattore della violenza di genere, riconosciuto come istanza legittima di protezione umanitaria e d'asilo, in base a quanto stabilito dalle ultime interpretazioni del diritto internazionale. Secondo uno studio dell'Istituto di Studi Politici di Strasburgo, negli ultimi dieci anni l'aumento delle partenze solitarie di molte donne e ragazze sarebbe dovuto a contesti di violenza di genere, che in situazioni di emergenza si aggravano e diventano intollerabili al punto da spingere alla fuga anche in assenza di mezzi finanziari adeguati⁴. Nel Corno d'Africa, ad esempio, donne e ragazze migrano per sfuggire alla violenza nei loro

³ M. Tognetti Bordogna, *Femmes de la migration. Pour une sociologie des dynamiques de population*, Paris, L'Harmattan, 2017; M. Tognetti Bordogna, "Donne della migrazione: fasi, strategie migratorie e dinamiche. Una pluralità in divenire", in B. Coccia, G. Demaio, M.P. Nanni (a cura di), *Le migrazioni femminili in Italia. Percorsi di affermazione oltre le vulnerabilità*, Roma, Centro Studi e Ricerche IDOS, 2023, pp. 11-23.



confronti e ad altre pratiche come la mutilazione genitale femminile e il matrimonio precoce⁵; a volte la stessa decisione di migrare può provocare un aumento del rischio di violenza da parte di genitori o tutori, partner intimi o membri della comunità che non sono d'accordo con la scelta di partire⁶.

Tuttavia il nesso tra migrazione e violenza di genere è ancora più complesso⁷. La violenza di genere può essere un effetto della migrazione, quando prende forma nelle esperienze vissute lungo il tragitto di partenza, durante il transito, all'arrivo nel Paese di destinazione e al ritorno. Infine, la violenza può essere sia causa che effetto della migrazione, come esperienza ripetuta che prosegue in linea di continuità anche nelle fasi post-migratorie all'interno del Paese di approdo⁸. Per alcune rotte migratorie il rischio di violenza di genere risulta essere particolarmente elevato. In uno studio condotto su migranti che avevano viaggiato lungo la rotta mediterranea dal Nord Africa all'Italia, è stato rilevato che il 90% delle donne e delle ragazze intervistate sono state violentate a un certo punto del loro viaggio⁹. Autori di questa violenza sono facilitatori, trafficanti di esseri umani, autorità (ad esempio polizia e guardie di frontiera), partner o altri

⁴ A. Alam, *et al.*, *Migrant, Refugee and Asylum-Seeker Women and Girls in Europe. Report*, Strasbourg, Institute of Political Studies, 2019, p. 12.

⁵ <https://www.msf.org/sites/default/files/2019-08/no-choice-somali-and-ethiopian-refugees-asylum-seekers-and-migrants-crossing-the-gulf-of-aden.pdf> (consultato il 23 novembre 2023). Secondo l'UNICEF sarebbero 640 mila le ragazze che sono state costrette a matrimoni forzati e precoci: <https://data.unicef.org/resources/is-an-end-to-child-marriage-within-reach/> (consultato il 23 novembre 2023). Secondo l'UNFPA sarebbero 200 milioni le ragazze che in 30 paesi hanno subito la pratica delle mutilazioni genitali femminili: <https://www.unfpa.org/female-genital-mutilation> (consultato il 23 novembre 2023).

⁶ I. van Hase *et al.*, *From Evidence to Action: Tackling Gender-Based Violence against Migrant Women and Girls*, Policy Brief, New York, UN Women, 2020, disponibile in: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Policy-brief-From-evidence-to-action-Tackling-GBV-against-migrant-women-and-girls-en.pdf> (consultato il 23 novembre 2023).

⁷ Tra le analisi del nesso tra genere, violenza e migrazione, M. Marchand, "The Violence of Development and the Migration/Insecurities Nexus: Labour Migration in a North American Context", *Third World Quarterly*, 29 (2008), 7, pp. 1375-1388. Sui diversi profili di violenza nella migrazione, si veda A. Di Stasi *et al.* (a cura di), *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

⁸ M.E. Adams, J. Campbell, "Being Undocumented and Intimate Partner Violence (IPV): Multiple Vulnerabilities through the Lens of Feminist Intersectionality", *Women's Health and Urban Life*, 11 (2012), pp. 15-34.

⁹ <https://reliefweb.int/report/italy/more-one-million-pains-sexual-violence-against-men-and-boys-central-mediterranean-route> (consultato il 23 novembre 2023).



migranti. Secondo un'indagine condotta su quasi 2000 intervistati che hanno subito o assistito a violenze di genere lungo il corridoio migratorio dell'Est e del Corno d'Africa, i facilitatori sono stati responsabili del 90% di tali abusi¹⁰. Utilizzando la formula “vai ora, paghi dopo”, per permettere di proseguire il viaggio i facilitatori arrivano a chiedere ai migranti delle tariffe esorbitanti, che generano debiti solvibili solo con lavori schiavizzanti; per le donne migranti, ciò aumenta il rischio di essere costrette al lavoro forzato, allo sfruttamento sessuale, compresa la prostituzione forzata, e al sesso di sopravvivenza come “pagamento” per un passaggio sicuro¹¹.

Secondo l'European Network of Migrant Women, un altro grave problema è rappresentato dalla scomparsa di donne e ragazze lungo il percorso di migrazione¹². I dati disponibili mostrano una significativa discrepanza tra il numero delle ragazze registrate nei Paesi di transito e quello risultante nei Paesi di arrivo. Le associazioni che si occupano dei minori non accompagnati dichiarano di avere, tra le domande relative alla presa in carico, un numero maggiore di maschi piuttosto che di femmine, e poiché il traffico di esseri umani riguarda per il 49% donne e per il 23% ragazze, si può intuitivamente stabilire un nesso causale tra questa “scomparsa” di genere e lo sfruttamento sessuale da parte delle reti di traffico di esseri umani¹³.

Consapevoli dell'elevato rischio di violenza di genere, molte donne migranti prendono precauzioni per evitare gravidanze indesiderate in caso di stupro. Le donne eritree, in transito attraverso la Libia e dirette verso l'Europa meridionale, assumono contraccettivi oppure decidono di affrontare il viaggio in gravidanza o con bambini

¹⁰ <https://www.unhcr.org/fr-fr/en/media/journey-no-one-cares-if-you-live-or-die-abuse-protection-and-justice-along-routes-between-0> (consultato il 23 novembre 2023).

¹¹ <https://publications.iom.int/books/migrant-vulnerability-human-trafficking-and-exploitation-evidence-central-and-eastern#:~:text=Seventy%2Dthree%20per%20cent%20of,along%20the%20Eastern%20Mediterranean%20route> (consultato il 23 novembre 2023).

¹² <https://www.migrantwomennetwork.org/2022/11/28/coalesce-policy-brief-ii/> (consultato il 23 novembre 2023).

¹³ Secondo Eurostat, nel 2021 i due terzi delle vittime registrate di traffico di esseri umani erano donne e ragazze. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Trafficking_in_human_beings_statistics#Two-thirds_of_registered_victims_of_trafficking_are_women_or_girls. Si veda anche il *Global Report 2020 on Trafficking in Persons*: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html> (consultato il 23 novembre 2023).



piccoli, nella speranza che questa condizione funzioni da deterrente rispetto al rischio di subire violenza. Molte donne sposate migrano in Nord Africa separatamente dai loro mariti, perché temono che questi vengano uccisi nel tentativo di difenderle da un'aggressione¹⁴: mentre secondo le ricerche compiute sul conflitto in Siria, la migrazione forzata ha cambiato i rapporti di potere dentro le famiglie, generando un forte aumento di violenza domestica¹⁵.

Il sesso di sopravvivenza è un'altra forma di violenza che spinge donne, bambine e bambini a prestare servizi sessuali in cambio di cibo o di ogni altro genere di necessità¹⁶. Le donne migranti senza cittadinanza sono più vulnerabili a forme di violenza come la tratta, il lavoro sessuale forzato, il matrimonio forzato o precoce, con il conseguente problema della mancanza di cittadinanza per i bambini nati da stupro o da matrimoni religiosi che non sono stati riconosciuti legalmente; per loro, come per le donne che divorziano o diventano madri single in queste condizioni, è molto difficile fare la registrazione di nascita nei campi profughi.

Le donne migranti che utilizzano canali irregolari corrono un rischio maggiore di diventare vittime di violenza nelle fasi finali del percorso migratorio. Infatti, nei Paesi di transito o di destinazione le donne migranti, soprattutto se prive di documenti, non potendo avere accesso a un lavoro dignitoso e alla protezione sociale¹⁷, sono più esposte a condizioni di lavoro umilianti e con tutele limitate o nulle (specialmente nelle mansioni svolte nei circuiti di economia informale), aggravando il rischio di violenza di genere, abuso e sfruttamento sul posto di lavoro¹⁸. In questi casi, le donne difficilmente denunciano i casi di violenza di genere per paura di perdere il lavoro, il partner o lo

¹⁴ K. Kuschminder, "Survival Strategies for Fleeing Eritrea", *Refugees Deeply*, 17 luglio 2018.

¹⁵ A. Simon-Butler, B. McSherry, "Defining Sexual and Gender-Based Violence in the Refugee Context", *Iris Working Paper Series*, 28 (2019), pp. 1-40.

¹⁶ Anche questi sono dati che vengono dalla Siria. Si veda L. Charles, K. Denman, "Syrian and Palestinian Syrian Refugees in Lebanon: The Plight of Women and Children", *Journal of International Women's Studies*, 14 (2013), 5, pp. 96-111.

¹⁷ E. Erez, M. Adelman, C. Gregory, "Intersections of Immigration and Domestic Violence: Voices of Battered Migrant Women", *Feminist Criminology*, 4 (2009), 1, pp. 32-56.

¹⁸ <https://migrationnetwork.un.org/projects/no-borders-equality-global-mapping-organizations-working-gender-and-migration> (consultato il 23 novembre 2023).



status di residenza¹⁹. Inoltre, le donne migranti vittime di tratta possono non denunciare la loro situazione di sfruttamento per paura della loro sicurezza personale e delle possibili ritorsioni da parte dei trafficanti, oltre che per il timore di essere trattate dalle autorità statali come criminali o delinquenti²⁰. Invece di rispettare la sicurezza e i diritti delle vittime di tratta, le autorità spesso usano la minaccia di accuse penali e amministrative, compresa l'espulsione, per indurle a collaborare alle indagini. Anche per questo le donne migranti, il cui status di residenza dipende dal partner e sono ad alto rischio di violenza nelle relazioni di intimità e di violenza domestica, non denunciano tali episodi.

3. Stereotipi di razza e di genere

L'approccio securitario ed emergenziale al fenomeno dell'immigrazione è alimentato da uno sguardo neocoloniale e razzista nei confronti dei migranti. Di conseguenza, anche il problema della violenza di genere nei contesti migratori è facilmente connotato da dannosi stereotipi, che tendono a scaricare tutta la colpa della violenza sui migranti, in quanto appartenenti a culture "inferiori" a quelle dei Paesi d'arrivo. L'effetto può essere che le politiche e le leggi sulla migrazione tendono a riprodurre o rafforzare le disuguaglianze di genere, proprio nel tentativo di ridurre o bloccare i flussi migratori. Le restrizioni e i divieti specifici di genere, compresi quelli che dovrebbero proteggere le donne e le ragazze dai rischi di sfruttamento e di abuso, possono invece limitare ulteriormente l'accesso a quei canali migratori regolari, che rappresentano la via più sicura dalla violenza.

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, la filiera della violenza si dipana trasversalmente in tutte le fasi del percorso migratorio, e la violenza dei migranti maschi

¹⁹ C. Robillard, J. McLaughlin, D.C. Cole, B. Vasilevska, R. Gendron, "Caught in the Same Webs? – Service Providers' Insights on Gender-Based and Structural Violence Among Female Temporary Foreign Workers in Canada", *Journal of International Migration and Integration*, 19 (2018), 3, pp. 583-606.

²⁰ https://reliefweb.int/report/world/global-report-trafficking-persons-2020?gad_source=1&gclid=CjwKCAjwoa2xBhACEiwA1sb1BGuZrbb-5VPIDbU0uoy1x8oYwzN_DGHiiqEbUdKjfb7ApuHADa741BoC10gQAvD_BwE (consultato il 23 novembre 2023).



(partner o no) ne rappresenta solo una componente. La violenza nella migrazione nasce dalle condizioni di potere diseguale tra i soggetti coinvolti e dalla posizione di superiorità rappresentata da figure come i gestori delle rotte migratorie, specie se irregolari, i trafficanti di esseri umani, gli agenti di polizia, guardie di frontiera e operatori del sistema di accoglienza non adeguatamente formati, e i procacciatori di lavoro, cibo e alloggio che operano nei mercati informali. La violenza nella migrazione non origina quindi soltanto dagli stili di vita delle comunità o dai condizionamenti delle tradizioni del Paese d'origine, bensì dal carattere strutturale di rapporti di forza diseguali che colpiscono sproporzionatamente le donne e le ragazze²¹. La violenza nella migrazione va sempre inquadrata in primo luogo come espressione di quella violenza strutturale che ha le sue radici nell'organizzazione patriarcale della società e che è trasversale a tutte le culture e a tutte le aree geografiche del mondo.

In secondo luogo, la violenza può nascere dalle condizioni straordinarie di forti limitazioni e costrizioni vissute da individui e comunità nel percorso migratorio. Spesso i migranti, a qualunque genere appartengano, finiscono in condizioni di dipendenza da posizioni di potere esercitate da persone e da istituzioni; il potere di rilasciare o meno il permesso di soggiorno, di riconoscere lo stato di rifugiato e di decidere infine il respingimento, può esporli a forme di abuso e di sfruttamento e, nella precarietà che colpisce tutte le persone migranti, le donne e le ragazze sono ancora più esposte alla violenza.

Da questo punto di vista, più l'atteggiamento verso i migranti è negativo, maggiore è per loro il rischio di cadere in condizioni di dipendenza, e questo problema ha molto a che fare con la discrezionalità nell'uso delle norme. La Convenzione ONU sullo stato dei rifugiati, varata a Ginevra nel 1951, e il suo Protocollo attuativo del 1967 definiscono "rifugiato" colui che "a causa di un timore fondato di essere perseguitato

²¹ S. Buckley-Zistel, U. Krause (a cura di), *Gender, Violence, Refugees. Studies in Forced Migration*, New York-Oxford, Berghahn, 2019; C. Menjivar, S. Drysdale Walsh, "Gender, Violence and Migration", in K. Mitchell, R. Jones, J.L. Fluri (a cura di), *Handbook on Critical Geographies of Migration*, Cheltenham (GB), Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 45-57; S. Eng Tan, K. Kuschminder, "Migrant Experiences of Sexual and Gender-Based Violence: a Critical Interpretative Synthesis", *Globalization and Health*, 18 (2022), 68; C. McIlwaine, "Gender-Based Violence, International Migration and Agenda 2030", in N. Piper, K. Datta (a cura di), *The Elgar Companion to Migration and the Sustainable Development Goals*, Cheltenham (GB), Edward Elgar Publishing, 2024, pp. 40-52.



per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale, o opinioni politiche, si trova fuori dal suo Paese natale, e non è in condizione di, o a causa di quel timore è incapace di, avvalersi della protezione di quel Paese”. A rigore questa definizione non comprende le persone che si spostano all’interno del proprio Paese (*internally displaced persons*), le vittime della tratta e le persone senza cittadinanza che sono migrate per motivi diversi dalla persecuzione, tutte fortemente a rischio di violazione dei diritti umani. Tant’è che si è iniziato a parlare, nel dibattito politico e sociale, di “migranti forzati” e di “migranti volontari”²², per distinguere tra i primi, migranti “buoni” ai quali riservare protezione, e i secondi migranti “cattivi” (per lo più i cosiddetti migranti economici) non meritevoli di alcuna forma di assistenza. Se da una parte la distinzione intende ampliare lo spettro della definizione di rifugiato e richiedente asilo della Convenzione di Ginevra, dall’altra essa è cieca davanti a una realtà che presenta sempre di più indissolubilmente intrecciati tutti questi fattori. In una distinzione *gender-neutral* tra “forzati” e “volontari”, anche la violenza può essere rubricata come fattore accidentale non motivante di per sé la richiesta d’asilo. Per questo, più recentemente, sono nati molti studi che sostengono la necessità di guardare a tutto il processo migratorio dal punto di vista di genere, e non solo con il focus rivolto alla violenza contro le donne²³.

In questo contesto, il tema della violenza contro le donne migranti può essere strumentalizzato per rafforzare l’approccio emergenziale e incentivare le misure di respingimento. Secondo Simon Turner²⁴ l’enfasi che le autorità e le agenzie internazionali stanno ora ponendo sul problema della violenza di genere sarebbe funzionale a riprodurre una visione del mondo neocoloniale. Per fare un esempio, nel documento d’azione dell’UNHCR *Action against Sexual and Gender-Based Violence* si

²² A.C. Helton, E. Jacobs, “What is Forced Migration”, *Geo. Immigr. LJ*, 13 (1998), p. 521; H.E. Reed, B. Ludwig, L. Braslow, “Forced Migration”, in M. White (a cura di), *International Handbook of Migration and Population*, International Handbooks of Population, vol. 6, Dordrecht, Springer, 2016; B. Sorgoni, *Antropologia delle Migrazioni. L’età dei rifugiati*, Roma, Carocci, 2022; I. Testa, “Rifugiati, migrazioni forzate ed eco-migranti”, *La Società degli Individui*, 61 (2018), pp. 7-8.

²³ A. Hans, “Gender, Camps and International Norms”, *Refugee Watch*, 32 (2008), pp. 64-73.

²⁴ S. Turner, “Victims of Chaos and Subaltern Sexualities? Some Reflections on Common Assumptions about Displacement and the Prevalence of Sexual and Gender-Based Violence”, in S. Buckley-Zistel, U. Krause (a cura di), *op. cit.*, pp. 50-63.



afferma che in condizioni di crisi e disintegrazione sociale, come quelle che caratterizzano i contesti migratori, aumenta la possibilità di scatenamento della violenza maschile contro le donne²⁵. Secondo Turner, questo assunto è basato su rappresentazioni neocoloniali della sessualità e della violenza nel sud globale; oltre a oscurare la nostra capacità di comprensione del fenomeno della violenza, questa visione potrebbe anche aggiungere danno a danno perché rafforza gli stereotipi di genere e razza, facendo del rifugiato maschio di colore una minaccia per la cura umanitaria e i diritti umani²⁶.

Di converso, il discorso sui fenomeni di violenza durante i percorsi migratori da parte delle autorità dei Paesi di arrivo può indurre a sottovalutazioni o essere autoassolutorio. A proposito del rapporto sulle violenze sessuali perpetrate nel centro di trattamento dell'immigrazione sull'isola di Nauru, in Australia, il primo ministro australiano Tony Abbott dichiarò, a commento dei fatti conclamati: “Occasionally, I daresay, things happen, because in any institution you get things that occasionally aren't perfect”²⁷. Contro questo atteggiamento fatalistico, che giustifica la violenza come evento statisticamente inevitabile in contesti di disagio come quelli migratori, Buckley-Zistel e Krause affermano che “occurrences such as rape and sex for favours in institutions hosting refugees do not ‘simply happen’”, in quanto esempi di violenza sessuale e di genere, così come altre forme di violenza, nascono a causa di particolari condizioni esistenti da parte di istituzioni e in situazioni di rifugio, e che “analysing the underlying currents is a first and necessary step towards effort to prevent them”²⁸.

Una prospettiva di genere liberata da pregiudizi razziali è necessaria anche per dare fiducia alle donne che si sentirebbero esse stesse respinte dalla narrazione stereotipata della loro cultura di origine. Poiché il discorso sulla violenza contro le donne è condizionato dalla lettura del “sottosviluppo” di quelle aree del mondo dalle quali i migranti fuggono, la soluzione che viene proposta dagli attori internazionali è il

²⁵ <https://www.unhcr.org/fr-fr/en/media/unhcr-action-against-sexual-and-gender-based-violence-updated-strategy>, p. 6 (consultato il 23 novembre 2023).

²⁶ S. Turner, *op. cit.*, p. 60.

²⁷ S. Buckley-Zistel, U. Krause, *Gender, Violence and Refugees. An Introduction*, in S. Buckley-Zistel, U. Krause (a cura di), *op. cit.*, p. 7.

²⁸ *Ibid.*



cambiamento di norme e pratiche sociali, culturali e religiose in funzione dello “sviluppo” delle comunità dei rifugiati. Ma questo approccio ha spesso generato conflitti e resistenze da parte dei rifugiati, fino talvolta a ostacolare piuttosto che far avanzare la battaglia per i diritti delle donne rifugiate²⁹. La violenza contro le donne viene presa in carico come espressione di sottosviluppo e l’eguaglianza di genere è proposta come parte fondamentale di un pacchetto di norme liberali che indicano il corretto percorso verso lo sviluppo, la stabilità e la sicurezza³⁰. Lo IASC (Inter-Agency Standing Committee), che coordina gli interventi umanitari delle Nazioni Unite, ha definito le crisi e i conflitti che scoppiano in queste aree del sottosviluppo come una “finestra di opportunità” per ricostruire strutture sociali e culturali verso l’eguaglianza di genere e lo sviluppo sostenibile³¹. In questo modo le donne che appartengono a quelle società sono rappresentate come vittime delle loro culture d’origine e incapaci da sole di assumere un ruolo di vera autonomia nella liberazione dalla violenza e nel processo di *empowerment*³².

Un approccio umanitario che guarda alle donne come necessariamente vittime di una violenza perpetrata nei loro Paesi d’origine e da migranti maschi da un lato tende a rafforzare la legittimazione di politiche repressive e di respingimento, e dall’altro spolicizza la figura della donna migrante nel discorso pubblico occidentale; essendo vittima delle sue condizioni d’origine, il Paese d’approdo si deresponsabilizza con la sua presa in carico³³.

Questo approccio produce per le donne il rischio di una vittimizzazione secondaria. Jane Freedman ha rilevato come l’uso della categoria della vulnerabilità risenta di

²⁹ E. Olivius, *Refugees, Global Governance and the Local Politics of Violence Against Women*, in S. Buckley-Zistel, U. Krause (a cura di), *op. cit.*, pp. 64-83.

³⁰ A. Reeves, “Feminist Knowledge and Emerging Governmentality in UN Peacekeeping”, *International Feminist Journal of Politics*, 14 (2012), 3, pp. 348-369.

³¹ IASC, *Women, Girls, Boys and Men: Different Needs – Equal Opportunities*, Geneva, IASC Gender Handbook for Humanitarian Action, 2006.

³² J. Freedman, “Mainstreaming Gender in Refugee Protection”, *Cambridge Review of International Affairs*, 23 (2010), 4, pp. 589-607.

³³ M. Calloni, S. Marras, G. Serughetti, *Chiedo asilo. Essere rifugiato in Italia*, Milano, Università Bocconi Editore, 2012; I. Boiano, G. Serughetti, *Donne senza Stato. La figura della rifugiata tra politica e diritto*, Roma, Futura, 2021.



pregiudizi razziali e di stereotipi di genere. Sebbene la condizione di vulnerabilità si crei in contesti relazionali, essa tende ad essere letta come dato “naturale” e “oggettivo” in contesti che noi giudichiamo come pericolosi dal nostro punto di vista, e ciò può da una parte nascondere le vere vulnerabilità, e dall’altra guardare alle donne come meri soggetti passivi. Per esempio, si pensa che le donne che arrivano con il proprio nucleo familiare e con il proprio partner non siano vulnerabili: questo rende invisibile l’eventuale occorrenza di violenza domestica. Invece, le donne sole o con figli possono aver subito violenza e in quel frangente sono certamente state vulnerabili, ma non è detto che quella vulnerabilità sia una loro condizione permanente. Inoltre, questa “naturalizzazione” della vulnerabilità associata *tout-court* alle donne migranti non soltanto le desoggettivizza, ma crea le condizioni per ulteriori discriminazioni e marginalizzazioni anche nei luoghi di rifugio e protezione³⁴.

4. L’evoluzione del diritto internazionale e la Convenzione di Istanbul

L’approccio securitario ed emergenziale, che deriva dall’idea che i migranti provengano da aree sottosviluppate e inferiori culturalmente, dove la violenza contro le donne è vista come una componente radicata che si riproporrebbe necessariamente anche durante il percorso migratorio, segna la modalità di applicazione degli strumenti del diritto internazionale in tutte le sue articolazioni.

Il diritto internazionale è stato *gender-blind* fino a che il pensiero e l’azione delle donne non sono riusciti a introdurre il punto di vista di genere nei provvedimenti attuativi della Convenzione sullo stato del rifugiato, in un lungo e faticoso lavoro iniziato grazie al varo della Convenzione ONU per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (1979)³⁵. Nelle Linee Guida del 2002, l’UNHCR ha

³⁴ J. Freedman, *Genere, vulnerabilità e protezione dei rifugiati in Europa*, in I. Boiano, G. Serughetti, *op. cit.*, pp. 227-245.

³⁵ Per una ricostruzione storica dei passaggi verso un approccio umanitario *gender-sensitive*, E. Rigo, “La protezione internazionale alla prova del genere: elementi di analisi e problematiche aperte”, *Questione Giustizia*, (2018), 2, pp. 117-128. Per una ricostruzione delle norme e prassi attuali, A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere, diritti umani, questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Padova, Cleup, 2022.



finalmente riconosciuto che lo stupro, la violenza sessuale e la violenza domestica costituiscono motivo legittimo per la richiesta d'asilo³⁶. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne e la violenza domestica³⁷ ha fatto propria questa raccomandazione e l'Unione europea l'ha recepita nella Direttiva n. 33/2013³⁸.

Nell'*Explanatory Report*³⁹ (di seguito Rapporto) allegato alla Convenzione di Istanbul, il Capitolo VII dedicato alla migrazione e all'asilo viene introdotto da alcune considerazioni significative. La prima prende atto dell'esistenza di due categorie di cui farsi carico: donne migranti senza documenti e donne richiedenti asilo, entrambe esposte al rischio di violenza e alle condizioni estreme di vulnerabilità. Il principio cardine su cui si fondano gli articoli afferenti a questo capitolo è quello dell'indipendenza della donna rispetto ai suoi legami familiari, principio su cui poggia il riconoscimento della violenza come motivo legittimo per la richiesta d'asilo e per il rilascio di un permesso di soggiorno indipendente.

L'articolo 59 sullo stato di residenza nasce dalla consapevolezza del fatto che la paura del rimpatrio e la perdita dello stato di residenza sono strumenti potenti in mano ai partner maltrattanti per impedire che le donne denunciino le violenze alle autorità. Questo rappresenta un problema soprattutto in quei Paesi che pretendono che la relazione di coppia abbia una durata almeno da uno a tre anni per rilasciare il permesso di soggiorno. La Convenzione introduce la possibilità di garantire alle donne migranti un permesso di soggiorno autonomo, nel caso in cui si ritrovino imprigionate in una relazione di violenza e il loro permesso di soggiorno dipenda da quello del marito o partner maltrattante. In questo modo le vittime di violenza domestica possono lasciare la relazione senza perdere il loro permesso di soggiorno. Il Rapporto rinvia alle normative nazionali le modalità con cui dimostrare l'esistenza della violenza, e indica quali esempi

³⁶ <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3d58ddef4.pdf> (consultato il 23 novembre 2023).

³⁷ <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention> (consultato il 23 novembre 2023).

³⁸ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:IT:PDF> (consultato il 23 novembre 2023).

³⁹ <https://rm.coe.int/1680a48903> (consultato il 23 novembre 2023).



l'esibizione di atti giudiziari, di una condanna penale, di un ordine di protezione, di un esame medico, di una sentenza di divorzio, di relazioni prodotte da servizi sociali o da associazioni di donne. Ma per le donne migranti non è affatto semplice produrre una simile documentazione.

Altro caso è quello dell'espulsione del partner maltrattante; la Convenzione invita gli Stati ad adottare misure che impediscano l'espulsione anche della donna vittima di violenza, alla quale va riconosciuta una protezione speciale. Le donne vittime di violenza domestica possono ottenere un permesso di soggiorno perché il ritorno nel Paese d'origine le metterebbe fortemente a rischio oppure perché la loro cooperazione con le forze dell'ordine e con la giustizia è importante per le indagini e i procedimenti giudiziari nei confronti del partner. Infine, l'articolo 59 introduce l'obbligo di permettere alle donne migranti di riottenere il loro permesso di soggiorno se hanno lasciato il loro Paese di residenza per un periodo più lungo di quanto legalmente consentito, perché costrette al matrimonio all'estero e non sono in condizione di tornare.

Particolarmente importante è l'introduzione all'articolo 60 sul diritto d'asilo. Qui il Rapporto incardina la Convenzione dentro l'interpretazione *gender-sensitive* della Convenzione per i diritti del rifugiato.

Asylum law has long failed to address the difference between women and men in terms of why and how they experience persecution. This gender blindness in the establishment of refugee status and of international protection has resulted in situations where claims of women fleeing from gender-based violence have gone unrecognised. In the past decade, however, developments in international human rights law and standards as well as in case law, have led an increasing number of Council of Europe member states to recognise some forms of violence against women as a form of gender-related persecution within the meaning of Article 1 A(2) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. There is no doubt that rape and other forms of gender-related violence, such as female genital violence, dowry-related violence, serious domestic violence, or trafficking, are acts which have been used as forms of persecution, whether perpetrated by state or non-state actors.



In base a questo articolo, anche la violenza commessa fuori dal Paese d'origine e lungo il percorso migratorio rappresenta una forma di persecuzione ed è perciò motivo sufficiente per ottenere una protezione umanitaria.

Le donne possono fuggire dalla violenza, ma potrebbero non essere in condizione di condividere queste informazioni durante la fase di riconoscimento dello stato di rifugiato, perché non si sentono a loro agio o rispettate nelle proprie sensibilità culturali. Per questo, l'articolo 60 prescrive anche una serie di obblighi per una gestione *gender-sensitive* delle procedure d'accoglienza, che prevede spazi di rifugio adeguati al rispetto della *privacy*, formazione degli operatori e accesso ai servizi di informazione, di cura e di accoglienza. Queste disposizioni dovrebbero anche essere capaci di prevenire abusi e violenze durante la fase di accoglienza e di riconoscimento dello stato di rifugiato.

A proposito dell'articolo 61, che riguarda il principio di non-respingimento, il Rapporto ricorda che a questo principio, in quanto considerato di diritto internazionale consuetudinario, sono obbligati tutti gli Stati, a prescindere dalla sottoscrizione della Convenzione sullo stato del rifugiato. L'articolo stabilisce l'obbligo di assicurare che le vittime di violenza contro le donne, anche quelle senza permesso di soggiorno e prive di documenti, non debbano tornare in un Paese dove le loro vite sarebbero a rischio o dove potrebbero essere soggette a torture, a trattamenti disumani e degradanti o a punizioni.

Poiché sull'articolo 59 è stata posta la possibilità di attivare clausole di riserva, alcuni Paesi se ne sono avvalsi al momento della ratifica. Nel caso della Germania, di Malta, della Romania, le riserve sono scadute. Per Cipro e Svizzera la riserva è ad ora decaduta solo parzialmente, mentre vige ancora per il Liechtenstein, il Principato di Monaco, la Macedonia del Nord, la Slovenia e il Regno Unito. In tutti questi casi, la riserva è legata alla necessità dello Stato di provvedere ad armonizzare la legislazione sul diritto d'asilo con le previsioni della Convenzione, oppure di negoziare in maniera soddisfacente un'interpretazione concordante nella parola dei testi. La Germania aveva sollevato un problema di ambiguità sul par. 2 dell'art. 59, relativo alla possibilità di riconoscere alla donna vittima di violenza domestica il permesso di soggiorno per motivi umanitari nel caso in cui il partner fosse invece stato espulso. Secondo la Germania, il testo della Convenzione non distingue il permesso per motivi familiari dal



permesso per motivi umanitari, come previsto dalla legge tedesca. Il Regno Unito, invece, si è avvalso della riserva senza avanzare alcuna motivazione, così come altri Paesi che hanno sollevato l'opzione.

5. L'insufficiente attuazione del Capitolo VII della Convenzione di Istanbul

Il monitoraggio sullo stato di attuazione della Convenzione ha dimostrato che anche i Paesi che non si sono avvalsi della riserva non rispettano le disposizioni dell'art. 59, né attuano adeguatamente gli artt. 60 e 61. Nel 2019 l'Istituto per gli Studi Politici di Strasburgo ha notato che pochi Paesi sottoscrittori della Convenzione di Istanbul applicavano la previsione di riconoscimento della violenza di genere come motivo per la richiesta di asilo⁴⁰. In conclusione dell'analisi dei dati a disposizione, l'Istituto avanzava alcune raccomandazioni rivolte agli Stati di destinazione membri della Convenzione di Istanbul: 1) prevedere il riconoscimento delle donne e delle ragazze come "categoria speciale", secondo quanto previsto dalla Convenzione ONU per i rifugiati; 2) disaggregare i dati dei migranti per genere ed età; 3) coinvolgere le donne e ragazze migranti nelle politiche di asilo, migrazione ed accoglienza, nonché supportare e consultare le loro associazioni; 4) supportare politiche e pratiche relative alle donne e alle ragazze migranti con mezzi tecnici e finanziari adeguati; 5) integrare una prospettiva di *gender equality* nelle politiche di sviluppo e di assistenza umanitaria per diffondere l'eguaglianza di genere nei Paesi e nelle società d'origine. Infine, vengono definite le modalità di attuazione di una prospettiva *gender-sensitive* verso la migrazione, che comprendono la formazione del personale sulle questioni di genere e la presenza di donne abilitate a intervistare le migranti, in modo da garantire loro di poter essere ascoltate da sole e non anche in presenza dei familiari⁴¹.

⁴⁰ A. Alam, *et al.*, *op. cit.*, p. 13.

⁴¹ Sulla formazione e sulla prevenzione del trauma degli operatori di accoglienza, si veda E.M. Keller, P.K. Brennan, "Cultural Considerations and Challenges to Service Delivery for Sudanese Victims of Domestic Violence. Insights from Service Providers and Actors in the Criminal Justice System", *International Review of Victimology*, 14 (2007), 1, pp. 115-141. Per un esempio italiano, G. Troisi, G. Margherita, A. Caffieri, "Migrant Women and Gender-Based Violence: Focus Group with Operators", *Journal of Pre-*



A seguito di questo studio preoccupante, il Consiglio d'Europa ha pubblicato un rapporto speciale sugli articoli 60 e 61 della Convenzione di Istanbul⁴², il quale, oltre a costituire un importante strumento per la migliore applicazione degli articoli in questione, punta a contestualizzare ancor più precisamente la rilevanza di questa parte. Significativi sono anche il riferimento alla ormai rituale *querelle* circa l'uso dei termini *gender* e *sex*⁴³ e il richiamo alla Dichiarazione ONU sull'Eliminazione della Violenza contro le Donne del 1993⁴⁴. Il documento procede poi con la riaffermazione del principio secondo il quale la violenza di genere rappresenta una forma di discriminazione; gli Stati hanno l'obbligo di proteggere adeguatamente le donne che ne sono vittime e di creare un adeguato sistema di prevenzione, richiamando a questo scopo la sentenza della Corte europea dei Diritti Umani sul caso Opuz v. Turchia del 2009⁴⁵. Poco più tardi, il Consiglio d'Europa ha prodotto una brochure sulla violenza di genere nelle condizioni della migrazione, dal titolo *Safe from Fear Safe from Violence*⁴⁶.

Nonostante tutte queste sollecitazioni, i risultati del Rapporto di Mid-term del GREVIO nella parte dedicata ai tre articoli in oggetto non sono positivi⁴⁷. Per quanto sugli articoli 60 e 61 non vi siano riserve e le riserve dell'art. 59 siano per lo più decadute, questa parte della Convenzione di Istanbul continua a rimanere per lo più disapplicata.

La prima mancanza rilevata dal GREVIO riguarda l'attuazione di quanto previsto all'art. 4 par. 3, che risiede nei principi generali e parla della non-discriminazione per le donne appartenenti a gruppi vulnerabili (minoranze nazionali, rom, migranti, richiedenti

vention & Intervention in the Community, 50 (2021), 3, pp. 286-301.

⁴² <https://edoc.coe.int/en/violence-against-women/8301-gender-based-asylum-claims-and-non-refoulement-articles-60-and-61-of-the-istanbul-convention.html> (consultato il 23 novembre 2023).

⁴³ *Ibid.*, p. 13.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ <https://ovd.unimi.it/sentenza/corte-edu-sez-iii-09-06-2009-ricorso-n-33401-02-opuz-c-turchia/> (consultato il 24 novembre 2023).

⁴⁶ <https://edoc.coe.int/en/violence-against-women/7862-protecting-migrant-women-refugee-women-and-women-asylum-seekers-from-gender-based-violence-istanbul-convention.html> (consultato il 24 novembre 2023).

⁴⁷ <https://rm.coe.int/prems-010522-gbr-grevio-mid-term-horizontal-review-rev-february-2022/1680a58499> (consultato il 24 novembre 2023).



asilo e rifugiate, donne con disabilità, donne senza permesso di soggiorno, donne LGBT, donne che abitano zone rurali, donne che si trovano nella condizione della prostituzione e donne dipendenti da sostanze). Il GREVIO ha riscontrato, in quasi tutti i monitoraggi, significativi ostacoli opposti alla capacità di donne richiedenti asilo di parlare della violenza subita e di accedere a servizi di supporto specializzati.

Per quanto riguarda l'art. 59, il GREVIO ha rilevato numerose carenze giuridiche e ostacoli pratici al rilascio di un autonomo permesso di soggiorno. Alcuni Paesi, come Austria, Belgio, Francia, Svezia e Turchia, hanno adottato misure che espressamente o indirettamente escludono certi gruppi di donne migranti sulla base della loro nazionalità o di quella del loro partner, e questo accade anche nei casi in cui è comprovata la violenza subita dai loro partner. Laddove non ci sono divieti espliciti, ci sono requisiti o condizioni impossibili da soddisfare: per esempio, si richiede che la relazione con il partner sia finita a causa della violenza, e questa violenza dovrebbe essere dimostrata essere "grave" o consistere "di ripetuti episodi di trattamento degradante". Questo approccio, come sottolinea il GREVIO, aumenta la tendenza delle vittime a permanere in uno stato di violenza. In Danimarca, al fine di evitare la revoca del permesso di soggiorno, si richiede che la donna migrante abbia un contatto con il paese: per esempio, che frequenti un corso di lingua o di studi, o abbia responsabilità genitoriale di un bambino o una bambina che frequenta la scuola. Ma questi requisiti possono essere proibitivi per donne migranti vittime di violenza, che vivono in una condizione di dipendenza dal loro partner maltrattante, il quale spesso controlla e impedisce qualsiasi forma di interazione sociale con l'esterno. Il GREVIO ha anche sottolineato come possano risultare non soddisfacibili certe soglie imposte dalle autorità per concedere un permesso di soggiorno indipendente: per esempio, la richiesta di produrre una condanna penale del maltrattante (Finlandia e Spagna) o una prova giudiziaria della violenza da parte di forze dell'ordine, di sportelli antiviolenza, di servizi sanitari; oppure è richiesto il prerequisito di avere un lavoro. In generale, risulta che il mancato riconoscimento di un autonomo permesso di soggiorno dipenderebbe dall'ignoranza della legislazione da parte degli attori che si occupano di migrazione. Inoltre, pochi sono gli Stati che assicurano a una donna vittima di violenza di rimanere nel caso in cui il loro partner sia



stato respinto. In Belgio il permesso di soggiorno concesso per ragioni umanitarie è soggetto al pagamento di una tassa o alla residenza, mentre ad Andorra viene richiesto anche un contratto di lavoro.

In relazione all'articolo 60, il GREVIO ha notato la tendenza a garantire protezione umanitaria piuttosto che lo stato di rifugiato, precludendo così a donne e ragazze il diritto di ricongiungimento familiare per i bambini lasciati nei paesi d'origine. Riguardo alla previsione della Convenzione di raccogliere dati rilevanti e disaggregati (art. 11), i dati sulla concessione dello stato di rifugiato in ragione della persecuzione a causa del genere sono assenti in quasi tutti i paesi. Non avendo strumenti per riconoscere lo stato di vulnerabilità dovuto alla violenza, i paesi d'arrivo collocano le donne in spazi del tutto inappropriati: spazi sovraffollati, misti e ridotti, sia all'accoglienza sia nei luoghi di smistamento, e centri per la salute impreparati a gestire il trauma della violenza.

Il GREVIO ha invitato i Paesi a provvedere alla formazione obbligatoria per tutti gli agenti dell'immigrazione e dell'asilo, per gli operatori dei primi luoghi di accoglienza, per i responsabili dei centri e gli interpreti che entrano in contatto con donne richiedenti asilo, migranti e rifugiate. Questa formazione dovrebbe accompagnare tutte le fasi del percorso migratorio e dovrebbe aiutare anche a superare la mancanza di armonizzazione negli approcci adottati dai diversi soggetti preposti all'accoglienza (comuni, Stati, attori privati).

A questo proposito il GREVIO nota come i centri antiviolenza sono per lo più esclusi dalle filiere dell'immigrazione, a causa e soprattutto per la mancanza di fondi espressamente stanziati a questo scopo. A garantire adeguata accoglienza a queste donne si frappongono anche una serie di ostacoli amministrativi di diversa natura a seconda dei contesti nazionali, ma il problema principale è che la maggioranza dei Paesi non adotta misure che garantiscano un'adeguata informazione alle donne circa i propri diritti. Le donne, traumatizzate dal viaggio, non si sentono sicure nel raccontare al personale dell'accoglienza la loro esperienza di violenza. Per esempio, in Austria le donne vengono intervistate insieme a tutta la famiglia o con il loro partner, e mai separatamente. In questo modo, le ragioni per le richieste d'asilo vengono esaminate per



l'uomo capofamiglia, senza alcuna considerazione specifica per le esperienze di persecuzione delle donne.

Infine, dei 17 rapporti di monitoraggio già effettuati, solo 5 mostrano di corrispondere all'art. 61 della Convenzione. La preoccupazione principale riguarda l'approccio di quei Paesi che non intervengono nei salvataggi in mare, chiudono i porti e rafforzano le strategie di impedimento alla partenza. Questa pratica pone a serio rischio di respingimento le donne vittime di violenza. Autorità che rinunciano a ogni forma di responsabilità nelle operazioni di ricerca e salvataggio, che appaiono omissive o incapaci di proteggere i migranti, fuggiti da torture, trattamenti disumani e degradanti o guerre, violano il diritto al non-respingimento ed espongono le donne migranti e richiedenti asilo a grave rischio di ri-vittimizzazione. Anche le procedure accelerate d'asilo potrebbero non essere efficaci nel riconoscere le condizioni di violenza e quindi decidere erroneamente il respingimento.

Il Rapporto GREVIO sull'Italia ha evidenziato molti di questi problemi, e anche qualcuno in più. Le soglie imposte dalla legge per la concessione del permesso di soggiorno non sarebbero adeguate ai dettami della Convenzione di Istanbul. In particolare, quando la condizione di violenza viene descritta come "pericolo reale e presente", tale definizione non è conforme con quella di violenza domestica data all'art. 3d della Convenzione; per questo, le autorità italiane spesso mancano di riconoscere la violenza fisica o economica come situazione ad alto rischio.

L'attuazione dell'art. 59 della Convenzione di Istanbul è limitata al riconoscimento del permesso di soggiorno autonomo soltanto nel caso di "pericolo presente e reale", mentre nessuna norma è stata intrapresa per garantire lo stato di residenza per donne vittime di violenza che sono senza documenti o vittime di matrimonio forzato⁴⁸. Riguardo all'art. 60, il GREVIO ha sottolineato l'assenza di procedure o linee guida di genere, di protocolli e formazione per i professionisti, una considerevole disomogeneità

⁴⁸ L'art. 59 della Convenzione di Istanbul è recepito nella L. 119/2013 tramite introduzione dell'art. 18bis nel d.lgs 286/1998. Oltre ai limiti oggettivi sottolineati dal GREVIO, occorre sottolineare che l'accesso alla misura richiesta viene subordinato all'avvio di un procedimento penale e che è l'autorità giudiziaria a dover rilasciare il parere favorevole all'istanza.



di trattamento a livello regionale e delle competenti commissioni territoriali. Sono del tutto assenti raccolte dati e analisi nell'ambito della richiesta d'asilo, ma dai rilievi disponibili l'Italia registra un alto tasso di rigetto delle richieste d'asilo⁴⁹. Le donne vengono detenute in hotspot sovraffollati, con sistemazioni miste, mancanza di *privacy* e di riservatezza durante le interviste. Le procedure di accoglienza, già problematiche in generale, sono rese ancor più inadeguate a causa di una formazione molto limitata del personale dei centri d'accoglienza e della mancanza di specializzazione di molte delle organizzazioni che gestiscono i centri. Non c'è armonizzazione tra gli approcci tenuti per assicurare collocazioni adeguate, sicure e *gender-sensitive*, da parte delle diverse organizzazioni che operano nei centri d'accoglienza (comuni, Stato e privati). Ci sono poi carenze nell'accesso delle donne richiedenti asilo a servizi di supporto specialistico e di *counselling* fuori dagli spazi di accoglienza. Manca infine l'informazione dei servizi disponibili.

Applicando una politica di controllo delle frontiere e di negligente soccorso in mare, l'Italia espone ancora più le donne al rischio di respingimento anche in situazioni difficili. Migranti e vittime sono spesso rispedite indietro verso la Libia dove la violenza sessuale contro le donne è perpetrata su larga scala. Mancano poi sistematicità e coordinamento nelle fasi di identificazione delle persone migranti; questo riguarda ancora di più le procedure e i protocolli *gender-sensitive* che mirano a identificare le condizioni di vulnerabilità o i problemi di violenza di genere, privando così le vittime di violenza delle protezioni fondamentali e portando a deportazioni o a rimpatri in violazione dell'obbligo di non-respingimento.

Anche il secondo round del monitoraggio non ha registrato significativi miglioramenti. Addirittura il Governo, rispondendo al questionario sottoposto dal

⁴⁹ Secondo i dati del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, nel 2020 sono state rigettate il 38% delle istanze avanzate da donne: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990_2020.pdf (consultato il 24 aprile 2024). La Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, in collaborazione con UNHCR, ha redatto nel 2021 le *Procedure Operative Standard relative all'emersione e ai meccanismi di referral per le persone sopravvissute a – o a rischio di – violenza di genere nel contesto della procedura di asilo* destinate alle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/sops_gbv.pdf (consultato il 24 aprile 2024).



GREVIO, ha completamente omesso qualsiasi riferimento al tema delle donne migranti, e in ordine all'attuazione dell'art. 4 ha richiamato soltanto le azioni rivolte alle donne portatrici di handicap. Soltanto i rapporti ombra di UNIRE e della rete Di.re hanno sollevato il problema⁵⁰. Così resta pesantemente appesa la seguente forte raccomandazione che chiudeva il Rapporto di Monitoraggio:

GREVIO urges the Italian authorities to uphold their obligation to respect the principle of nonrefoulement of victims of violence against women, including by ensuring that the human rights of victims rescued at sea are never put at risk because of disagreements about disembarkation.

Un monito, però, disatteso, a causa dell'approccio emergenziale assunto dal Governo e delle più dure politiche di respingimento adottate in un confronto aspro con gli altri paesi europei.

6. Le eccezioni, governative e non

A fronte di politiche governative repressive verso l'immigrazione, non mancano le iniziative umanitarie rivolte donne migranti e rifugiate, finanziate da enti internazionali ed europei, istituti pubblici nazionali, regionali e locali. Limitandoci alle attività che hanno come focus il contrasto alla violenza sessuale e di genere, ricordiamo il progetto *Leaving Violence Living Safe*, sostenuto dall'UNHCR e realizzato dalla rete DiRE dei centri antiviolenza⁵¹. Grazie ai fondi del programma CERV Daphne dell'Unione europea, i soggetti del terzo settore e i centri-antiviolenza hanno sviluppato buone pratiche per l'accoglienza⁵², mentre il Governo, tramite il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione, ha sostenuto progetti realizzati dagli enti locali per promuovere il

⁵⁰ <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/italy> (consultato il 24 novembre 2023).

⁵¹ <https://www.leavingviolence.it/en/> (consultato il 23 novembre 2023). In Italia, l'iniziativa parte dal Progetto Samira (Samira. Per un'accoglienza competente e tempestiva delle donne e ragazze in situazioni di violenza e di tratta in Italia – D.i.Re – Donne in Rete Contro la Violenza (direcontrolaviolenza.it)) e da due progetti pilota realizzati sempre in partnership con UNHCR (Per l'accesso di richiedenti asilo e rifugiate ai centri antiviolenza D.i.Re – D.i.Re – Donne in Rete Contro la Violenza (direcontrolaviolenza.it)).

⁵² <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/projects-results?order=DESC&pageNumber=1&pageSize=50&sortBy=title&isExactMatch=true&programmePeriod=2021-2027&frameworkProgramme=43251589> (consultato il 26 aprile 2024).



passaggio dei/delle migranti dalla prima accoglienza all'integrazione. Si tratta per lo più di attività che coniugano formazione degli operatori e modelli di accoglienza, campagne di sensibilizzazione e strategie di *empowerment* che intervengono a curare le sofferenze patite durante il loro viaggio dalle donne migranti prese in carico, ma che dovrebbero essere garantite a tutte e tutti tramite ordinari canali istituzionali.

La dimostrazione che ciò è possibile è fornita dal modello di accoglienza attivato dall'Unione europea e dall'Italia nei confronti dei profughi ucraini dopo l'invasione russa del 24 febbraio 2022. Degli 8,3 milioni di rifugiati ucraini, circa 5 milioni hanno ricevuto in Europa la protezione temporanea, una forma di asilo prevista dalla direttiva europea 2001/55/Ce entrata in vigore dopo le guerre nei Balcani e attivata per la prima volta nel 2022. L'Italia ha inoltre attivato due percorsi paralleli: uno basato sull'accoglienza diffusa, gestito da comuni, terzo settore e privato sociale, e l'altro che prevede un contributo di sostentamento di 300 euro mensili per ogni cittadino ucraino titolare di protezione temporanea, più 150 euro per ogni minorenni, fino ad un massimo di novanta giorni. L'attivazione della vasta rete di relazioni tra i molti e le molte ucraine già presenti in Italia ha fatto sì che la misura del contributo sia stata più esercitata rispetto all'altra. Inoltre, ai profughi ucraini è stato riconosciuto il diritto di scegliere la città (o il Paese europeo) in cui fermarsi, cercare un lavoro, affittare un alloggio, iscriverne i figli a scuola, accedere al sistema sanitario nazionale e ricevere tutte le cure necessarie⁵³. In questo modo, si è investito sul diritto all'indipendenza e sul senso di responsabilità dei profughi, con un effetto positivo soprattutto sulla componente femminile. Invece che eccezione, questa pratica dovrebbe diventare la regola europea. Nella Dichiarazione di ratifica della Convenzione di Istanbul, l'Unione europea ha sottolineato l'impegno a modificare la propria normativa per adeguarla ai dettami della Convenzione⁵⁴. La parte relativa all'immigrazione costituisce una delle missioni più importanti e sfidanti, sia sul piano politico sia sul piano giuridico: infatti, l'obiettivo è quello di armonizzare le legislazioni di tutti gli Stati dell'Unione sotto il profilo del

⁵³ Si può consultare a questo fine la pagina <https://www.integrazionemigranti.gov.it/it-it/Dettaglio-approfondimento/id/44/Emergenza-Ucraina>.

⁵⁴ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=210&codeNature=10&codePays=1> (consultato il 24 aprile 2024).



riconoscimento del diritto d'asilo. Questa è dunque l'occasione per applicare con determinazione e coerenza una prospettiva *gender-sensitive* ai problemi della migrazione e al rispetto dei diritti umani per migranti, profughi e richiedenti asilo, attuando quanto previsto nella *Gender Equality Strategy 2020-2025*⁵⁵ che comprende anche un asse dedicato alle donne migranti. Nel *New Pact on the Migration and Asylum*⁵⁶, l'approccio continua però ad essere prudente e selettivo. Se nel *Regolamento sulla gestione dell'asilo e la migrazione* la dimensione di genere non viene mai menzionata, il *Regolamento che stabilisce una procedura comune per la protezione internazionale nei paesi dell'Unione europea* recepisce il riconoscimento della violenza di genere come istanza legittima di asilo e protezione umanitaria e richiama a procedure *gender-sensitive* per l'accoglienza⁵⁷. È vero che le procedure accelerate alle frontiere sono riservate alle categorie più "pericolose" di migranti (così definite sulla base del Paese di provenienza, e di altre informazioni rilevanti sotto il profilo della sicurezza), ma occorre preliminarmente verificare l'assenza di queste condizioni per escludere la loro applicazione; in ogni caso la *border procedure* viene considerata dal GREVIO un possibile ostacolo ad una valutazione accurata, soprattutto circa il riconoscimento di violenza sessuale e di genere. Le nuove regole europee sull'immigrazione e l'asilo vanno poi lette e coordinate con la *Direttiva europea sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica*⁵⁸, che da una parte ha definito i reati "culturalmente connotati", come le mutilazioni genitali femminili e il matrimonio forzato, ma dall'altra ha ommesso ogni riferimento alle donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo, solo implicitamente inglobate nell'art. 33 (Assistenza mirata alle vittime con esigenze intersezionali e ai gruppi a rischio).

⁵⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en#gender-equality-strategy-2020-2025 (consultato il 24 aprile 2024).

⁵⁶ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20290/meps-approve-the-new-migration-and-asylum-pact> (consultato il 24 aprile 2024).

⁵⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0171-AM-346-346_EN.pdf (consultato il 24 aprile 2024).

⁵⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0234-AM-298-298_IT.pdf (consultato il 24 aprile 2024).



In questo contesto, il governo italiano ha varato un decreto (Decreto-Legge n.133/2023, “Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell’Interno”), che stabilisce l’accesso nelle strutture del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) a tutte le donne (non più solo a quelle in stato di gravidanza), in quanto considerate soggetti di particolare vulnerabilità; nello stesso provvedimento vengono introdotte misure di accertamento dell’età per i minori non accompagnati (con l’espulsione per chi ha dichiarato il falso) e vengono affidate al Questore le procedure di accertamento sulle richieste d’asilo reiterate. Né va dimenticato il Decreto-Legge n. 124/2023, che prevede la detenzione dei richiedenti asilo in un centro per il rimpatrio fino a 18 mesi, a meno che non versino una garanzia finanziaria di 4938 euro.

Come può funzionare questo doppio standard che introduce, sulla carta, una discriminazione di genere avverso gli uomini? Non si sta configurando un uso strumentale delle donne, considerate come tali vulnerabili e quindi soggette a vittimizzazione secondaria, per giustificare un impianto altamente repressivo e disumano verso profughi e richiedenti asilo, che a sua volta genera violenza e sfruttamento?

Secondo Freedman, questa contraddizione non soltanto è foriera di ulteriori ingiustizie e discriminazioni, ma inficia ogni obiettivo umanitario verso le vittime di violenza.

It is perhaps ironic to note that, whilst many European leaders have recently called for increased action to prevent violence against women, current immigration and asylum policies are pushing some groups of women into situations in which they are at greater risk⁵⁹.

Una gestione altamente selettiva e repressiva dei flussi migratori genera violenza per tutti i migranti. La forte selettività in ingresso incide sulle diseguaglianze di partenza dei migranti, che potranno muoversi con maggiore o minore successo soltanto sulla base

⁵⁹ J. Freedman, “Engendering Security at the Borders of Europe: Women Migrants and the Mediterranean ‘Crisis’”, *Journal of Refugee Studies*, 29 (2016), 4, pp. 568-582.



della disponibilità di proprie risorse; il processo di securitizzazione dei confini e l'esternalizzazione dei regimi di controllo verso i Paesi di transito (come la Libia e la Tunisia) sono di per sé procedure violente, che causano frammentazione e segmentazione dei percorsi migratori, e spesso detenzione imposta e protratta in luoghi costruiti a metà tra il traffico di persone umane e le politiche di blocco degli attori statali. Secondo Lorenz e Etzold, l'esposizione a e l'esperienza di violenza da parte dei migranti durante i loro viaggi sono “an immediate consequence of the structurally violent conditions that govern their mobility”⁶⁰. Dentro a questo scenario le donne sono ancora più esposte, ma limitarsi a prevedere l'accoglienza all'arrivo, senza preoccuparsi del né intervenire sul percorso migratorio che precede l'approdo, non contribuisce a prevenire la violenza, ma soltanto a provare a farsene carico dopo che tutto sia accaduto. Continuare a negare la condizione strutturale di violenza vissuta da ogni migrante, a causa dell'intreccio perverso tra stato di persecuzione o povertà nei Paesi d'origine, traffico criminale di esseri umani e blocco all'accesso nei Paesi di destinazione, non fa che esporre ulteriormente le donne e le ragazze ad altra violenza. Annunciare che loro e solo loro saranno accolte, in primo luogo mostra indifferenza verso la volontà di rimuovere effettivamente le cause della violenza, e in secondo luogo non garantisce la disponibilità delle donne ad affidarsi ai servizi e ad avere fiducia verso persone sconosciute, perché i traumi subiti dalla partenza all'arrivo possono essere così pesanti da non poter essere comunicati, affrontati e risolti⁶¹. Il fallimento di queste misure rischia di essere duplice: non soltanto esse non possono prevenire la violenza, ma rischiano anche di non poterla curare.

7. Conclusioni

Le donne sono rimaste per lungo tempo invisibili nel discorso pubblico sulle migrazioni. Quando la loro presenza è finalmente emersa, essa è stata associata al

⁶⁰ R. Lorenz, B. Etzold, “Journeys of Violence: Trajectories of (Im-)Mobility and Migrants' Encounters with Violence in European Border Spaces”, *Comparative Population Studies*, 47 (2022), pp. 211-232.

⁶¹ G. Troisi, A. Nunziante Cesàro, “Post-traumatic Effects and Intimate Partner Violence. An Interpretative Phenomenological Analysis”, *Mediterranean Journal of Clinical Psychology*, 9 (2021), 1, pp. 1-27.



problema della violenza sessuale e di genere. Questo da una parte ha obbligato la comunità internazionale ad assumere iniziative e prevedere misure, integrando il corpus del diritto internazionale secondo una prospettiva di genere, ma dall'altra ha contribuito a rafforzare l'approccio securitario ed emergenziale verso il fenomeno migratorio nel suo insieme.

Anziché un'autentica prospettiva di genere, che sappia individuare le diverse cause e i diversi effetti della migrazione sulle donne e sugli uomini, sulle ragazze e i ragazzi, sui bambini, con i conseguenti provvedimenti sul piano giuridico e politico, è stato adottato un paradigma vittimario che rende le donne soggetti vulnerabili in sé, vittime di violenza come intrinseca condizione di vita, persone da assistere perché incapaci di autonomia. Insomma, come un aspetto dell'"emergenza" immigrazione.

Ora, è vero che nei contesti migratori i rischi di violenza sessuale e di genere aumentano. Ma essi non derivano soltanto dalle condizioni di partenza, cioè da una violenza che determina la necessità di migrare, bensì anche da situazioni di discriminazione diffusa che si creano durante il viaggio e all'arrivo: cioè da situazioni di discriminazione strutturale che possono degenerare in violenze fisiche, psicologiche, istituzionali.

Il punto è sottrarre la questione della violenza contro le donne migranti dal discorso emergenziale e securitario, per affidarla ad una prospettiva umanitaria e di genere. I due approcci sono incompatibili. Il punto di vista emergenziale rimuove tutto ciò che avviene prima dell'arrivo. Le donne che muoiono durante il viaggio restano invisibili, ignote anche allo sguardo indagatore, corpi irrimediabilmente perduti lungo il confine che passa tra una vita insopportabile e una vita degna di essere vissuta. Le donne che sopravvivono ai canali irregolari, gestiti da trafficanti di corpi umani, allo sfruttamento della tratta e ai naufragi, sono le vittime di cui farsi carico, senza assumersi la responsabilità di ciò che è loro accaduto prima.

L'emergenza separa e categorizza con un dettaglio così minuto da non garantire riparo alle stesse donne. Come abbiamo visto dalla cattiva applicazione della Convenzione di Istanbul, le donne sono sottoposte al vaglio ferreo della prova della violenza, sospettate di essere grimaldello di altri arrivi indesiderati e pericolosi, e



respinte come i maschi in assenza di precisi requisiti fissati dalle legislazioni nazionali. Dietro la lente dell'emergenza, la vulnerabilità non è soltanto una categoria che permette di sussumere le donne vittime di violenza all'art. 1 della Convenzione sullo stato del rifugiato, ma è anche la condizione che mantiene le donne in una situazione di dipendenza e di subalternità, e quindi di esposizione a nuove forme di violenza.

Guardare all'immigrazione non più come un'emergenza, ma come un dato di realtà dell'umanità in generale, è quindi la condizione per farsi carico del problema della violenza di genere in tutte le sue dimensioni, senza "naturalizzare" la vulnerabilità, bensì decostruendola e ricomponendola in base al genere, alla razza, alla classe, all'età, al territorio di residenza. Solo così si potrà operare nel rispetto autentico dei diritti umani e contro ogni loro violazione.

Daniela Belliti

Università di Milano-Bicocca

[*daniela.belliti@unimib.it*](mailto:daniela.belliti@unimib.it)