

# VIOLENZA SESSUALE E DI GENERE

L'applicazione della normativa  
europea nei confronti di  
richiedenti asilo e rifugiate/i  
nel contesto italiano





Questa guida è stata co-finanziata  
dal programma dell'Unione Europea  
Diritti, uguaglianza e cittadinanza (2014-2020)

Il contenuto di questa guida rappresenta il punto di vista dell'autrice/tore ed è di sua esclusiva responsabilità.  
La Commissione Europea non si assume alcuna responsabilità per l'uso  
che può essere fatto delle informazioni in essa contenute.



AIDOS - Associazione Italiana Donne per lo Sviluppo, 2019

Si ringraziano per i contributi e la revisione del testo

FRANCESCO DI PIETRO

*Avvocato A.S.G.I.*

ENRICA RIGO

*Coordinatrice Clinica del Diritto dell'Immigrazione  
e della Cittadinanza dell'Università Roma Tre*

*Grafica e impaginazione*  
CLAB di Sabrina Mastropietro | Laura Ruggeri

# **VIOLENZA SESSUALE E DI GENERE**

L'applicazione della normativa europea  
nei confronti di richiedenti asilo  
e rifugiate/i nel contesto italiano

a cura di

**FRANCESCA ASTA**

Clinica del Diritto dell'Immigrazione e della Cittadinanza  
dell'Università degli Studi Roma Tre

# INDICE

<b>Introduzione</b>	<b>7</b>
<b>I La tutela delle/dei sopravvissute/i alla VSdG nella normativa europea e internazionale</b>	<b>9</b>
<b>1 Il diritto d'asilo in una prospettiva di genere</b>	<b>9</b>
1.1 Le Linee guida UNHCR	9
1.2 La Convenzione di Istanbul	10
<b>2 La VSdG nelle Direttive europee in materia di asilo</b>	<b>12</b>
2.1 La Direttiva qualifiche: il riconoscimento della protezione internazionale	12
2.2 La Direttiva procedure: rilevanza del genere nelle procedure di esame delle domande di asilo	13
2.3 L'accoglienza delle/dei richiedenti asilo sopravvissute/i a VSdG	15
<b>II L'applicazione delle norme europee in materia di accoglienza e riconoscimento della protezione internazionale per le/i sopravvissute/i a VSdG</b>	<b>19</b>
<b>1 Il recepimento delle Direttive europee in Italia</b>	<b>19</b>
1.1 La normativa in materia di riconoscimento della protezione internazionale per le/i sopravvissute/i a VSdG	19
1.2 La giurisprudenza nazionale	20
1.3 Il recepimento delle Direttive procedure e accoglienza: il Decreto Legislativo (D.lgs.) 142/2015	21
1.4 La tratta a scopo di sfruttamento sessuale come specifica forma di VSdG nel sistema di asilo	26
1.5 Le novità introdotte dal D.l. Salvini in una prospettiva di genere	28
<b>Riflessioni conclusive e raccomandazioni</b>	<b>32</b>

## INTRODUZIONE

La presente guida ha scopo divulgativo e intende rendere accessibile anche ai non addetti ai lavori, la normativa europea e nazionale in materia di violenza sessuale e di genere – VSdG – nei confronti di richiedenti asilo e rifugiate/i.

La VSdG è una forma di violazione dei diritti umani fondamentali che si distingue dalla violenza generica per essere indirizzata verso individui o gruppi sulla base della loro appartenenza di genere. Comprende in primo luogo la violenza fisica e sessuale, ma anche forme di violenza psicologica o istituzionali che perpetrano stereotipi di genere, limitando l'autodeterminazione e lo sviluppo umano. Una delle forme più diffuse di violenza sessuale e di genere è la violenza contro le donne e le ragazze, queste costituiscono infatti la maggior parte delle persone sopravvissute a VSdG. Tuttavia anche molti uomini e ragazzi possono subire violenze sessuali o abusi, nonché discriminazioni connesse al loro orientamento sessuale. Si tratta di un fenomeno particolarmente rilevante per richiedenti asilo e rifugiati/e che spesso lasciano i propri paesi di origine per sfuggire a forme di VSdG, oppure ne sono oggetto nel corso del lungo viaggio verso l'Europa.

Un elemento fondamentale per analizzare correttamente il fenomeno è la distinzione fra sesso e genere:

- per **sesso** si intendono le caratteristiche biologiche congenite, maschili e femminili, le cui differenze riguardano essenzialmente le funzioni riproduttive;
- il termine **genere** indica invece caratteristiche sociali assegnate a uomini e donne, costruite e definite sulla base di diversi fattori culturali, principalmente religiosi, etnici e sociali. Tali caratteristiche definiscono identità, status, ruoli e responsabilità degli uomini e delle donne e strutturano relazioni di potere tra i membri di ogni società e cultura. Il genere diverge nelle diverse culture ed è appreso attraverso la socializzazione. Non è statico o innato, ma si modifica nel tempo e risponde ai cambiamenti sociali, politici e culturali<sup>1</sup>.

---

1 - Tali definizioni sono riprese dalle Linee Guida di UNHCR sulla Protezione Internazionale n. 1, La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati, 2002, (3); Si veda anche UNHCR, Violenza sessuale e di genere nei confronti di rifugiati, rimpatriati e sfollati interni. Linee guida per la prevenzione e la risposta, Maggio 2003.

Lo United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) ha fornito una definizione inclusiva di violenza sessuale e di genere:

*“La violenza basata sul genere è quella violenza diretta contro una persona sulla base del suo genere o sesso. Essa comprende azioni che infliggono danno o sofferenza fisici, mentali o sessuali, minacce di tali atti, coercizione e altre forme di privazione della libertà...”<sup>2</sup>.*

Una lista non esaustiva di cosa rientra in tale definizione<sup>3</sup>:

- la violenza fisica, sessuale e psicologica che avviene in famiglia, incluse le percosse, lo sfruttamento sessuale, l'abuso sessuale delle bambine nel luogo domestico, la violenza legata alla dote, lo stupro da parte del marito, le pratiche dannose come il matrimonio forzato e il matrimonio precoce, le mutilazioni genitali femminili (MGF)<sup>4</sup>, la violenza non maritale e la violenza legata allo sfruttamento;
- la violenza fisica, sessuale e psicologica che avviene all'interno della comunità nel suo complesso, oppure perpetrata e giustificata da parte dello Stato e delle istituzioni, ovunque essa si verifichi, incluso lo stupro, l'abuso sessuale, la molestia sessuale e l'intimidazione sul posto di lavoro, negli istituti educativi e altrove;
- il traffico delle donne, delle ragazze e la prostituzione forzata;
- il mancato accesso a risorse economiche o mezzi di sussistenza, opportunità, istruzione, salute o altri servizi sociali.

Un aspetto rilevante nell'approccio alla VSdG come specifica forma di persecuzione tutelata dalla “Convenzione di Ginevra sui rifugiati”<sup>5</sup>, è la scarsa consapevolezza di molte/i sopravvissute/i nel riconoscersi come destinatarie/i di atti persecutori<sup>6</sup>. Aspetto che, in alcuni casi, complica le procedure di riconoscimento dello “status di rifugiato” e che dovrebbe essere tenuto in debito conto dai diversi attori istituzionali coinvolti.

---

2 - Definizione estensiva di violenza sessuale e di genere utilizzata dall'UNHCR e dai suoi partner operativi [Basata sugli articoli 1 e 2 della Dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza contro le donne (1993) e sulla Raccomandazione 19, par. (§) 6 dell'11ma sessione della Commissione CEDAW] in UNCHR, Violenza sessuale e di genere nei confronti dei rifugiati, rimpatriati e sfollati interni. Linee guida per la prevenzione e la risposta, Maggio 2003.

3 - Un tentativo di individuare una classificazione standard della VSdG è fornito dal manuale Gender-Based Violence Information Management System (GBVIMS). User Guide, pubblicato nel 2011 da International Rescue Committee (IRC), UNHCR.

4 - Si veda il report: End FGM - European Network, Le MGF nelle Direttive europee sull'asilo in materia di qualifiche, procedure e condizioni di accoglienza. Linee guida della rete europea END FGM Network per la società civile, Marzo 2016.

5 - Quando ci si riferisce a una fonte normativa di qualsiasi tipo nella sua formulazione letterale questa verrà indicata fra virgolette, negli altri casi il contenuto delle norme viene esposto utilizzando un linguaggio inclusivo e non vittimizzante.

6 - Per esempio un richiedente asilo per motivi politici o religiosi avrà tendenzialmente la consapevolezza di essere titolare del diritto di chiedere protezione in un altro stato, mentre è molto difficile che la stessa cosa avvenga per una ragazza che è stata sottoposta a una pratica di MGF, che può considerare tali pratiche usuali nella cultura del paese di origine.



# LA TUTELA DELLE/DEI SOPRAVVISSUTE/I ALLA VSDG NELLA NORMATIVA EUROPEA E INTERNAZIONALE

## 1. IL DIRITTO D'ASILO IN UNA PROSPETTIVA DI GENERE

Il sistema europeo comune di asilo (CEAS) prende le mosse dalla “Convenzione di Ginevra sui rifugiati” del 1951 – da ora Convenzione di Ginevra – che prevede il riconoscimento dello “status di rifugiato” a chi “abbia subito o ha fondato timore di subire persecuzioni per motivi di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche e appartenenza a un gruppo sociale determinato”<sup>7</sup>. L'appartenenza di genere e l'orientamento sessuale non sono previsti dalla Convenzione di Ginevra né tra le cause di persecuzione né nell'articolo dedicato al divieto di una sua applicazione discriminatoria<sup>8</sup>. La legislazione sull'asilo si è infatti storicamente affermata in riferimento a esperienze per lo più maschili, lasciando così privi di protezione tutti i casi in cui persecuzioni, abusi o violenze sono in qualche modo connesse al genere.

### 1.1 Le Linee guida UNHCR

Una prima integrazione della disciplina sull'asilo in relazione al genere è stata fornita dalle Linee guida dell'UNHCR del 2002<sup>9</sup>, che forniscono indicazioni non vincolanti, tuttavia autorevoli, finalizzate a favorire un'interpretazione uniforme della Convenzione di Ginevra da parte degli Stati aderenti.

Le Linee guida sottolineano la necessità di interpretare la disciplina dell'asilo in un'ottica di genere, una categoria socialmente costruita e dunque non sovrapponibile alla differenza sessuale e biologica uomo-donna.

Nello specifico, le donne e le persone LGBTI possono essere considerate, in determinate condizioni, come “un particolare gruppo sociale” che può essere oggetto di persecuzioni ai sensi dell'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra.

---

7 - Convenzione di Ginevra sui rifugiati, Art. 1, A, (2), si nota che anche l'art. 10 comma 3 della Costituzione italiana prevede un autonomo diritto di asilo per lo straniero, che può essere fatto valere direttamente di fronte al giudice anche se non ha mai ricevuto attuazione legislativa.

8 - Convenzione di Ginevra, Art. 3.

9 - Linee Guida sulla Protezione Internazionale n. 1, La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati, 2002.

Inoltre, il documento rilegge tutte le situazioni giuridiche disciplinate dalla protezione della Convenzione di Ginevra in una prospettiva di genere; in questo modo anche gli altri motivi di persecuzione devono essere interpretati prestando particolare attenzione alla condizione femminile.

Nel 2012 l'UNHCR ha pubblicato delle nuove linee guida per l'analisi di merito e procedurale, riguardo la determinazione dello "status di rifugiato" fondato sull'orientamento sessuale e/o sull'identità di genere della/del richiedente, con riferimento alle soggettività LGBTQI<sup>10</sup>. In questo secondo documento si sottolinea l'importanza dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere come elementi rilevanti per determinare l'appartenenza a un particolare gruppo sociale, a prescindere dallo specifico riferimento alle donne. Un tipico esempio di discriminazione legata all'orientamento sessuale è la presenza nelle legislazioni dei paesi di provenienza di norme penali che puniscono le relazioni fra persone dello stesso sesso. Tali norme devono essere intese come sanzioni a carattere persecutorio e quindi possono di per sé integrare una causa di giustificazione della protezione internazionale<sup>11</sup>.

## 1.2 La Convenzione di Istanbul

Negli ultimi anni il quadro normativo europeo è stato arricchito dalla "Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica", stipulata a Istanbul nel 2011 – da ora Convenzione di Istanbul – entrata in vigore in Italia il 1 Agosto 2014<sup>12</sup>. Ai sensi della Convenzione di Istanbul, la violenza contro le donne e le discriminazioni fondate sul genere sono violazioni dei diritti fondamentali nei confronti di tutte le donne senza alcuna distinzione. In particolare, per violenza contro le donne si intende: "tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata"<sup>13</sup>.

Un capitolo specifico della Convenzione di Istanbul è dedicato a donne migranti e richiedenti asilo quali persone particolarmente esposte alla violenza di genere. La Convenzione fornisce agli Stati aderenti indicazioni precise per prevenire e perseguire le diverse forme di violenza di genere, riconosce la VSdG come una forma di persecuzione ai sensi della Convenzione di Ginevra e impone di prendere in considerazione la violenza di genere anche nelle forme complementari di

10 - Persone Lesbiche, Gay, Bisessuali, Transgender, Intersessuali e Queer.

11 - "Anche qualora le disposizioni che proibiscono le relazioni tra persone dello stesso sesso fossero applicate in modo irregolare, sporadico, o non trovassero affatto applicazione, queste disposizioni potrebbero far sorgere per un soggetto LGBTI una situazione intollerabile tale da costituire persecuzione". Linee Guida in Materia di Protezione Internazionale n. 9: Domande di riconoscimento dello "status di rifugiato" fondate sull'orientamento sessuale e/o l'identità di genere nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati, (27).

12 - La Convenzione è stata approvata da diversi Stati membri del Consiglio d'Europa. In Italia è stata resa esecutiva con la L. 77/2013. Nel 2015 l'UE ha tuttavia pianificato delle successive tappe (roadmap) nella prospettiva di raggiungere la sua adesione totale alla Convenzione.

13 - Convenzione di Istanbul, Art. 3 (A).



protezione, quali la protezione sussidiaria. In questo modo, **principi e indicazioni già forniti dalle Linee guida UNHCR assumono un valore vincolante** per quegli Stati, come l'Italia, che hanno ratificato la Convenzione, aggiungendosi ai principi stabiliti dal diritto europeo<sup>14</sup>.

Fra le disposizioni rilevanti si annoverano:

- l'inclusione esplicita della VSdG, fra cui le MGF, tra le forme di persecuzione che giustificano il riconoscimento dello "status di rifugiato" ai sensi della Convenzione di Ginevra, e come grave pregiudizio idoneo a giustificare il riconoscimento di forme di protezione complementari, quali la protezione sussidiaria<sup>15</sup>;
- il principio del non respingimento delle sopravvissute a VSdG verso un paese dove potrebbero essere esposte al rischio di subire trattamenti inumani e degradanti, che si applica nello specifico alle donne/ragazze che rischiano di subire delle forme di MGF<sup>16</sup>;
- l'imposizione agli Stati aderenti di adottare "le misure legislative o di altro tipo necessarie per sviluppare procedure di accoglienza sensibili al genere e servizi di supporto per i richiedenti asilo"<sup>17</sup>.

---

14 - Diverse disposizioni della Convenzione di Istanbul richiamano direttamente le Direttive europee in materia di asilo. Si veda più avanti par. 1.2.

15 - Convenzione di Istanbul, Art. 60 comma 1. A differenza delle Linee Guida UNHCR che si riferiscono solo alla Convenzione di Ginevra.

16 - Convenzione di Istanbul, Art. 61 comma 2.

17 - Convenzione di Istanbul, Art. 60 comma 3.

## 2. LA VSDG NELLE DIRETTIVE EUROPEE IN MATERIA DI ASILO

L'Unione Europea (UE) ha da anni sviluppato una politica comune in materia di asilo producendo diverse Direttive sul riconoscimento della protezione internazionale e in tema di accoglienza. Le Direttive sono una tipologia di atto normativo con efficacia vincolante negli Stati membri, che sono perciò obbligati, in virtù dei trattati europei, a recepirle nei rispettivi ordinamenti nazionali entro un determinato periodo di tempo<sup>18</sup>. Fra il 2011 e il 2013 sono state apportate importanti modifiche alle precedenti Direttive in tema di asilo, con diverse disposizioni rilevanti in una prospettiva di genere:

- 1) Direttiva qualifiche – 2011/95/CE – recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario/a di protezione internazionale;
- 2) Direttiva procedure – 2013/32/CE – recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale;
- 3) Direttiva accoglienza – 2013/33/CE – recante norme relative all'accoglienza delle/dei richiedenti protezione internazionale.

### 2.1 La Direttiva qualifiche: il riconoscimento della protezione internazionale

La Direttiva 2011/95/UE, cosiddetta Direttiva qualifiche<sup>19</sup>, entrata in vigore in Italia nel 2012, prevede una serie di norme comuni per l'attribuzione alle/ai richiedenti della protezione internazionale, integrando in diversi aspetti la normativa sull'asilo con una prospettiva di genere. In primo luogo, la domanda di protezione internazionale deve essere esaminata tenendo conto della situazione individuale della/del richiedente e in particolare di alcuni elementi rilevanti: il sesso, l'età e altre circostanze personali<sup>20</sup>. Questi aspetti devono essere considerati congiuntamente ai fatti esposti dalla/dal richiedente per valutare se configurano delle persecuzioni o un danno grave subiti o ai quali le/i richiedenti potrebbero essere esposte/i in caso di rientro.

#### *Persecuzione per motivi di genere*

Il genere e il sesso della/del richiedente sono esplicitamente menzionati come elementi di cui è necessario tenere conto nella definizione di persecuzione per "appartenenza a un particolare gruppo sociale"<sup>21</sup>. Questo principio è ribadito in

18 - A differenza dei Regolamenti europei che sono atti normativi direttamente applicabili, le Direttive in genere prevedono una serie di principi e obiettivi, lasciando dei margini di libertà agli Stati membri in fase di attuazione e necessitano quindi di una legge nazionale di recepimento. Tuttavia, la giurisprudenza europea ha ormai affermato il principio della diretta applicabilità delle disposizioni contenute nelle Direttive, laddove queste siano sufficientemente complete e possano essere applicate autonomamente negli ordinamenti nazionali dei paesi membri, se questi non provvedono al recepimento nei termini previsti.

19 - Si tratta di una Direttiva "rifusione" perché modifica le precedenti Direttive 2004/83/CE e 2005/85/CE in materia di riconoscimento della protezione internazionale.

20 - Dir. 2011/95/CE, Art. 4, comma 3, lett. c).

21 - Dir. 2011/95/CE, Cons. (30) e Art. 10 comma 3.

una specifica disposizione sui “motivi di persecuzione”: la determinazione dell’appartenenza a un determinato gruppo sociale e delle caratteristiche di tale gruppo, deve tenere conto dell’orientamento sessuale e dell’identità di genere<sup>22</sup>. In questo modo è possibile riconoscere lo status di rifugiato/a o la protezione internazionale a chi abbia subito persecuzioni per motivi di genere, come accade per i tradizionali motivi di persecuzione elencati dalla Convenzione di Ginevra (razza, religione, opinioni politiche, nazionalità).

***Atti persecutori connessi al genere:  
violenza sessuale e atti diretti contro un sesso o contro l’infanzia***

La violenza sessuale viene esplicitamente citata come una forma di atto persecutorio inclusa fra altri tipi di violenze<sup>23</sup>.

Fra gli atti persecutori vengono menzionati gli “atti specificamente diretti contro un sesso o contro l’infanzia”<sup>24</sup>; tra questi atti devono essere incluse le pratiche dannose come le MGF e l’aborto forzato. La protezione si estende anche alle donne e alle ragazze che non hanno subito tali pratiche, ma hanno fondato timore di esservi sottoposte in caso di rientro nel paese d’origine<sup>25</sup>; nonché ai genitori che temono di essere perseguitati o di subire un danno grave per aver sottratto la figlia alle MGF<sup>26</sup>. Questo tipo di atto persecutorio mantiene intatta la sua portata lesiva e non può essere considerato come un evento isolato; pertanto l’essere stata sottoposta a MGF è un valido motivo per rifiutare la protezione dello Stato di provenienza o residenza abituale, anche nel caso in cui siano mutate le circostanze presenti<sup>27</sup>.

## **2.2 La Direttiva procedure: rilevanza del genere nelle procedure di esame delle domande di asilo**

La Direttiva 2013/32/CE “recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”, si occupa degli aspetti procedurali più rilevanti nelle varie fasi che caratterizzano la presentazione e l’esame della domanda di asilo, prevedendo una serie di garanzie procedurali minime da applicare ai procedimenti di riconoscimento della protezione internazionale negli Stati membri.

Si tratta di un ambito particolarmente delicato e importante in connessione alla tutela delle/dei sopravvissute/i alla VSdG. Infatti, il riconoscimento della protezione internazionale è molto difficile in assenza di specifiche disposizioni che tengano conto del genere e della specificità dei traumi per VSdG, che altrimenti

22 - Dir. 2011/95/CE, Art. 10, comma 2, lett. d).

23 - Dir. 2011/95/CE, Art. 9, comma 2, lett. a).

24 - Dir. 2011/95/CE, art. 9, comma 2, lett. f).

25 - Dir. 2011/95/CE, Cons. (30).

26 - Dir. 2011/95/CE, Cons. (36).

27 - Dir. 2011/95/CE, Art. 11, comma 3.

faticano ad emergere in sede di valutazione della domanda di asilo. Queste garanzie si aggiungono naturalmente alle altre garanzie procedurali previste in linea generale, nell'ottica di rendere il diritto di richiedere asilo effettivo.

### **Esigenze procedurali particolari connesse al genere**

La Direttiva prevede che gli Stati membri adottino garanzie adeguate per le persone che hanno “esigenze procedurali particolari”, individuate in base all'età, al genere e al “danno che hanno sofferto”; fra queste vengono esplicitamente incluse le persone sopravvissute a VSdG<sup>28</sup>. Tali richiedenti dovrebbero essere supportati/e in modo adeguato per sostenere l'intervista di fronte all'autorità competente di valutare la domanda di asilo, tenendo in considerazione la difficoltà di far emergere un vissuto traumatico quale la violenza sessuale o altre forme di violenza di genere<sup>29</sup>, senza una nuova traumatizzazione della persona. Infatti, in molti casi potrebbe essere necessario un tempo più lungo rispetto ad altre richieste<sup>30</sup>. Per le stesse ragioni, in diversi casi le/i richiedenti sopravvissute/i a VSdG non si qualificano come tali in un primo momento, ma sono in grado di raccontare le violenze vissute solo successivamente e per questo devono talvolta presentare una nuova domanda di asilo. Questa disposizione investe in modo particolare le donne sottoposte a MGF, perché si tratta di un tipo di persecuzione “nascosta” e spesso non avvertita come tale, in quanto considerata una pratica che rientra nelle norme sociali del paese di provenienza.

Tali principi si traducono, attraverso un'interpretazione strutturale delle norme della Direttiva, in una serie di garanzie specifiche, strumentali alla loro attuazione concreta<sup>31</sup>. Una garanzia generale e necessaria all'effettività di tutte le altre è la predisposizione di **adeguata assistenza linguistica** in tutte le fasi di relazione con le/i richiedenti, fondamentale per fornire informazioni sui diritti, per assistere le persone vulnerabili e in sede di intervista<sup>32</sup>.

### **Garanzie strumentali all'intervista**

- Formazione adeguata degli operatori e delle operatrici che lavorano presso i diversi organi competenti di ricevere e valutare le domande di protezione internazionale, tenendo conto delle esigenze di genere e di coloro che potenzialmente sono sopravvissute/i a VSdG<sup>33</sup>.

28 - Dir. 2013/32/CE, Cons. (29)

29 - Dir. 2013/32/CE, Cons. (32), Art. 15 comma 3, lett. a)

30 - Sia per il tipo di trauma che può essere interpretato in modo “colpevolizzante” dalla persona e accompagnato da sentimenti di vergogna, che per la scarsa consapevolezza della natura lesiva di alcune forme di VSdG che sono diffuse nel paese di origine.

31 - Infatti, molti degli obblighi previsti dalla Direttiva di seguito elencati – per esempio l'obbligo di formazione degli operatori e l'obbligo di informazione e assistenza – non fanno esplicito riferimento al genere; tuttavia, la declinazione in un'ottica di genere delle garanzie procedurali previste dalla Direttiva è derivabile da un'interpretazione coerente dei suoi considerandi (in particolare, cons. 22, 29 e 32). Invece, il riferimento esplicito al genere negli articoli della Direttiva, rappresenta uno strumento normativo dotato di maggiore incisività e precisione.

32 - Inoltre, utili indicazioni per individuare le persone con esigenze particolari e garantire le adeguate tutele in sede di colloquio personale, sono forniti dall'EASO (European Asylum Support Office), <https://www.easo.europa.eu>; si veda in particolare: EASO, La guida pratica dell'EASO: il colloquio personale – EASO serie guide pratiche, 2014.

33 - Dir. 2013/32/CE, Artt. 4 comma 3 e 6 comma 1.

- Assistenza psicologico-sanitaria nelle fasi precedenti all'intervista<sup>34</sup>.
- Offerta gratuita alle/ai richiedenti di informazioni giuridiche e procedurali utili alla presentazione della domanda, tenendo conto delle loro situazioni particolari, e quindi anche del genere, al fine di garantire un corretto riconoscimento della protezione già in primo grado<sup>35</sup>.
- Divieto di sottoporre richiedenti con "bisogni speciali" a procedure accelerate o al confine, che riducono drasticamente i tempi del procedimento e non sono perciò adeguate alle esigenze delle persone sopravvissute a VSdG<sup>36</sup>.
- Obbligo di prevedere eccezioni e deroghe, per motivi di genere, alle procedure speciali previste in caso di domande reiterate e qualificazione di paese terzo o paese di origine sicuro<sup>37</sup>.
- Le/i richiedenti devono essere messe/i in condizione di presentare domanda per proprio conto, senza l'intrusione di altri membri della famiglia, anche se minori<sup>38</sup>.

### ***Intervista e valutazione della domanda***

- Lo svolgimento dell'intervista deve tenere in considerazione l'identità di genere della/del richiedente, per permettere di parlare liberamente del proprio vissuto<sup>39</sup>.
- Necessità di svolgere l'intervista in un ambiente sereno e con un/a funzionario/a dello stesso sesso della/del richiedente, se richiesto<sup>40</sup>.
- Le domande devono essere valutate in modo adeguato anche con l'aiuto di esperti/e su aspetti particolari legati al genere, quali per esempio le MGF<sup>41</sup>.

Tali disposizioni si rendono necessarie a maggior ragione per le donne coinvolte nella tratta: si pensi per esempio alla necessità di permettere che la donna presenti la domanda in modo autonomo da altri soggetti, anche familiari<sup>42</sup>.

## **2.3 L'accoglienza delle/dei richiedenti asilo sopravvissute/i a VSdG**

Contestualmente alla Direttiva procedure l'UE ha adottato anche una Direttiva sull'accoglienza, la Direttiva 2013/33/CE "recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale", modificando la precedente disciplina

34 - Dir. 2013/32/CE, Art. 18 comma 1. In particolare si prevede la diposizione di una visita medica funzionale a produrre documentazione legale rilevante per il riconoscimento della protezione internazionale, previo consenso della persona interessata.

35 - Dir. 2013/32/CE, Cons. (22). Occorre sottolineare che solo il considerando menzionato fa specifico riferimento alla necessità di tenere in considerazione le situazioni particolari delle/dei richiedenti, e quindi anche del genere, mentre i relativi obblighi di informazione previsti nei singoli articoli - artt. 8, 19 - sono formulati in termini generali. Tuttavia, in base a un'interpretazione sistematica delle due norme, questi obblighi dovrebbero tenere in considerazione il genere. Si veda infra nota 31.

36 - Dir. 2013/32/CE, Art. 24 comma 3.

37 - Dir. 2013/32/CE, Cons. (32).

38 - Dir. 2013/32/CE, Art. 7 comma 3.

39 - Dir. 2013/32/CE, Cons. (32).

40 - Dir. 2013/32/CE, Art. 15 comma 3, lett. b).

41 - Dir. 2013/32/CE, Art. 10 comma 3, lett. d).

42 - Si veda II, par. 1.4.

del 2009. Anche in questo caso, la disciplina generale sull'accoglienza delle/dei richiedenti asilo deve considerare le esigenze di genere e in particolare quelle di chi sopravvive a VSdG, quali persone vulnerabili<sup>43</sup>. Nei considerando della Direttiva si legge:

*“L'accoglienza di persone portatrici di particolari esigenze di accoglienza dovrebbe essere la prima preoccupazione per le autorità nazionali affinché tale accoglienza sia configurata specificamente per rispondere alle loro speciali esigenze in materia”<sup>44</sup>.*

Queste cautele sono in primo luogo finalizzate a evitare che l'accoglienza possa costituire un nuovo trauma, o acuire le difficoltà psicologiche delle persone sopravvissute a violenza di genere; nonché evitare che un'accoglienza inadeguata renda difficile l'effettività delle garanzie procedurali previste.

### **Individuazione delle persone “vulnerabili” e con esigenze particolari**

Diverse disposizioni della Direttiva prevedono che le Autorità competenti in materia di accoglienza considerino le esigenze delle/dei richiedenti e tengano conto delle specificità di genere per garantire un'accoglienza adeguata. Inoltre, gli Stati membri devono considerare anche altri elementi quali l'età e la vulnerabilità delle persone, nelle fasi di prima accoglienza, alle frontiere, nelle zone di transito e nei Centri di accoglienza<sup>45</sup>. L'art. 21 della Direttiva elenca una serie di condizioni di vulnerabilità che devono essere considerate dagli Stati membri, incluse tutte le persone potenzialmente coinvolte nel fenomeno della VSdG: in particolare sono esplicitamente menzionate le donne sottoposte a MGF, le persone che hanno subito violenza sessuale o altre forme di violenza psichica, i/le minori, le donne in gravidanza, le vittime di tratta, le persone affette da disturbi mentali<sup>46</sup>. Gli Stati membri sono tenuti a individuare le persone con esigenze particolari entro un lasso di tempo ragionevole, affinché la previsione delle necessarie cautele da adottare non sia vana<sup>47</sup>.

### **Condizioni di accoglienza**

In primo luogo gli Stati membri garantiscono un adeguato accesso all'assistenza sanitaria e psicologica: dovrebbero garantire sia l'assistenza sanitaria per le problematiche più gravi di natura fisica e mentale, che l'assistenza medica e psichica adeguata alle/ai richiedenti con esigenze particolari, tra cui le persone sottoposte a torture o a VSdG<sup>48</sup>. Nell'adottare le misure di accoglienza, gli Stati membri tengono conto delle situazioni degli individui vulnerabili e della differenza di genere,

43 - La Direttiva definisce “richiedente con esigenze di accoglienza particolari” una persona vulnerabile ai sensi dell'art. 21 della stessa. Dir. 2013/33/CE, art. 2 lett. k).

44 - Dir. 2013/33/CE, Cons. (14).

45 - Rispetto all'accoglienza dei minori, la Direttiva ribadisce la prevalenza del migliore interesse del minore anche nella gestione dell'accoglienza, valorizzando il diritto all'unità familiare Dir. 2013/33/CE, Cons. (22).

46 - Dir. 2013/33/CE, art. Art. 21.

47 - Dir. 2013/33/CE, Art. 22.

48 - Dir. 2013/33/CE, Artt. 17 comma 2, e 19, 25.

predisponendo le misure adeguate all'interno dei centri di accoglienza, stabili o temporanei e situati nelle zone di transito<sup>49</sup>. Questa norma si dovrebbe tradurre concretamente nella predisposizione di aree separate, nei centri di accoglienza, per le persone vulnerabili, fra cui le donne o minori stranieri non accompagnati/e (MSNA). Le stesse misure sono necessarie anche per evitare eventuali molestie sessuali o violenze nei centri stessi. Inoltre, il personale che opera nelle strutture deve avere una formazione adeguata, soprattutto per lavorare con le persone sopravvissute a forme di VSdG<sup>50</sup>.

### ***Trattenimento di richiedenti con esigenze particolari***

Il trattenimento di chi richiede asilo, definito come una misura coercitiva di limitazione della libertà di circolazione<sup>51</sup>, viene disciplinato dalle Direttive accoglienza e procedure come un'ipotesi eccezionale e residuale<sup>52</sup>, rispetto all'applicazione di misure meno coercitive e di natura non detentiva<sup>53</sup>. Principio fondamentale affermato da entrambe le Direttive è che la persona non dovrebbe essere trattenuta per il solo fatto di essere richiedente asilo<sup>54</sup>.

In base all'art. 8 della Direttiva accoglienza le/i richiedenti possono essere trattenute/i<sup>55</sup>:

- per ragioni identificative;
- per valutare gli elementi posti a fondamento della domanda, se sussiste il rischio di fuga;
- per decidere sul diritto di entrare nel territorio, nell'ambito di un procedimento;
- per motivi di sicurezza nazionale o ordine pubblico;
- nell'ambito del procedimento, per stabilire lo Stato competente a esaminare la domanda di asilo – cosiddetto Regolamento Dublino – Reg. 604/2013, nel caso in cui sussista notevole rischio di fuga e non sia possibile applicare misure alternative meno coercitive<sup>56</sup>.

Gli Stati membri devono garantire la tutela delle esigenze particolari previste nella disciplina sull'accoglienza, anche in stato di trattenimento<sup>57</sup>. Il trattenimento non deve comunque ledere la dignità umana e, in generale, tutte le persone richiedenti protezione internazionale dovrebbero essere trattenute in luoghi separati da chi non ha presentato domanda<sup>58</sup>.

49 - Dir. 2013/33/CE, Art. 18 comma 3.

50 - Dir. 2013/33/CE, Art. 18 comma 7. Inoltre le persone che operano con sopravvissuti/e a violenze o torture, fra cui anche lo stupro, sono tenute a mantenere il più alto grado di riservatezza rispetto alle informazioni che hanno acquisito durante la loro attività.

51 - Dir. 2013/33/CE, Art. 2, lett. h).

52 - Dir. 2013/33/CE, Cons. (15); Dir. 2013/32/CE, Art. 26.

53 - Dir. 2013/33/CE, Cons. (20), si veda anche Art. 8 comma 2.

54 - Dir. 2013/32/CE, Art. 26; Dir. 2013/33/CE, Cons. (15), Art. 8 comma 1.

55 - I motivi specifici di trattenimento sono lasciati alla determinazione degli Stati nazionali.

56 - Reg. 604/2013, Art. 28 comma 2.

57 - Dir. 2013/33/CE, Cons. (18).

58 - Dir. 2013/33/CE, Art. 10 comma 1.



La detenzione delle persone vulnerabili deve prevedere controlli periodici e un sostegno adeguato, anche di tipo sanitario. Le donne devono avere una sistemazione separata dagli uomini<sup>59</sup>, le/i minori non dovrebbero essere trattenute/i tranne che per il loro primario interesse connesso alla tutela dell'unità familiare<sup>60</sup>. Tuttavia in Italia, come in altri paesi europei, il trattenimento delle/dei minori non è consentito. In casi eccezionali, l'adozione della misura di trattenimento potrebbe comportare l'impossibilità di rispettare determinate garanzie di accoglienza. Le eccezioni devono tuttavia essere temporanee ed essere debitamente giustificate in considerazione dell'incidenza della deroga sulla situazione individuale dell'interessata/o<sup>61</sup>.

---

59 - Dir. 2013/33/CE, Art. 11 commi 1 e 5.

60 - Dir. 2013/33/CE, Art. 11 commi 2-4.

61 - Dir. 2013/33/CE, Cons. (19).





# L'APPLICAZIONE DELLE NORME EUROPEE IN MATERIA DI ACCOGLIENZA E RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE PER LE/I SOPRAVVISSUTE/I A VSDG

## 1. IL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE EUROPEE IN ITALIA

L'Italia ha recepito le tre Direttive europee con diversi atti normativi: la Direttiva qualifiche è stata recepita con il D.lgs 18/2014 che ha modificato la precedente disciplina in materia di riconoscimento dell'asilo, contenuta nel D.lgs. 251/2007. Le due Direttive procedure e accoglienza sono state recepite congiuntamente con il D.lgs. 142/2015, in ritardo rispetto ai termini stabiliti dal diritto europeo<sup>62</sup>. Sul piano legislativo deve segnalarsi una **progressiva tendenza a limitare i diritti delle persone migranti o richiedenti asilo**: a partire dal D.l. 17/2017 – Decreto Minniti, oggi l. 46/2017 – che è intervenuto in particolare sui procedimenti giurisdizionali in materia di riconoscimento della protezione internazionale<sup>63</sup>; successivamente con il D.l. 113/2018 – Decreto Salvini – convertito nella l. 132/2018, che ha apportato sostanziali modifiche in tema di sistematizzazione degli status di protezione e nel sistema di accoglienza<sup>64</sup>.

### 1.1 La normativa in materia di riconoscimento della protezione internazionale per le/i sopravvissute/i a VSdG

La disciplina di recepimento della Direttiva qualifiche è sostanzialmente fedele alla normativa europea.

In primo luogo viene sottolineata l'importanza delle circostanze personali della/ del richiedente, quali la condizione sociale, il sesso e l'età, nella valutazione della domanda di asilo<sup>65</sup>. Inoltre, nell'attuazione della legge, devono essere tenute in considerazione le situazioni delle persone cosiddette vulnerabili, fra cui sono incluse “le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale”<sup>66</sup>.

---

62 - Il termine previsto era il 20 Luglio 2015, mentre il decreto è entrato in vigore soltanto il 30 Settembre 2015.

63 - Nello specifico si sottolinea l'abolizione del grado di appello e la possibilità per il giudice di omettere l'udienza del ricorrente e la sua eventuale audizione.

64 - Si veda II, par. 1.5.

65 - D.lgs. 251/2007, Art. 3 comma 3 lett. c).

66 - D.lgs. 251/2007, Art. 19 comma 2.

Gli artt. 7 e 8 del D.lgs. 251/2007 aggiornato, introducono disposizioni specifiche che tengono conto del genere:

- esplicito riconoscimento della violenza sessuale fra gli atti di persecuzione<sup>67</sup>;
- la valutazione della domanda di asilo deve tenere in considerazione anche la mancanza di protezione dagli atti persecutori<sup>68</sup>. In questo modo è possibile qualificare come persecuzione anche la situazione in cui, a fronte di atti commessi da privati, lo Stato non offra adeguata protezione;
- introduzione fra gli atti persecutori degli “atti specificamente diretti contro un genere sessuale<sup>69</sup> o contro l’infanzia”<sup>70</sup>;
- introduzione fra i motivi di persecuzione dell’appartenenza a un particolare gruppo sociale: al fine di tale identificazione viene indicata la “caratteristica comune dell’orientamento sessuale”<sup>71</sup>.

## 1.2 La giurisprudenza nazionale

L’impostazione della legge nazionale e comunitaria ha trovato importanti riscontri nella giurisprudenza della **Corte Suprema di Cassazione**<sup>72</sup> che, in particolare, ha riconosciuto lo status di rifugiata/o per i seguenti motivi connessi al genere:

- discriminazione per orientamento sessuale: anche per mancanza di tutela dello Stato se le persecuzioni provengono da soggetti privati. L’esistenza di norme penali sanzionatorie degli atti omosessuali nel paese di origine è considerata di per sé una forma di persecuzione<sup>73</sup>;
- il matrimonio forzato, previsto per esempio da consuetudini del paese di origine<sup>74</sup>.

In altri casi è invece stata riconosciuta la protezione internazionale, nella forma della protezione sussidiaria<sup>75</sup>:

- violenza domestica: la Corte ha riconosciuto questa forma di violenza come un grave danno in caso di rimpatrio, in quanto riconducibile a trattamenti inumani e degradanti<sup>76</sup>.

67 - D.lgs. 251/2007, Art. 7 comma 2, lett. a).

68 - D.lgs. 251/2007, Art. 8 comma 1.

69 - In virtù della normativa europea e della giurisprudenza nazionale, tale definizione deve intendersi come atti persecutori giustificati dall’appartenenza a un genere.

70 - D.lgs. 251/2007, Art. 7 comma 2, lett. f).

71 - D.lgs. 251/2007, Art. 8 comma 1, lett. d).

72 - Nell’ordinamento italiano la Cassazione è l’organo giurisdizionale di massimo grado, corrispondente al terzo e ultimo grado di giudizio per tutti i tipi di controversie, e competente di verificare la corretta applicazione della legge. Per questo, sebbene non ci sia un obbligo per i giudici in tal senso, le corti di grado inferiore tendono a uniformarsi alla giurisprudenza della Cassazione.

73 - Cass. Civ., sez. VI del 6 febbraio 2018, n. 2875, rel. Lamorgese.

74 - Cass. Civ., sez. I, 24 novembre 2017, n. 28152, rel. Acierno.

75 - Questo tipo di protezione è stato introdotto dalla Direttiva 2005/85/CE e poi recepito nell’ordinamento italiano, e si distingue per conferire uno status di protezione negli effetti oggi sostanzialmente equivalente allo status di rifugiato; con la differenza che si fonda sull’aver subito o rischiare di subire un “danno grave” anche in conseguenza di una generale situazione di violenza indiscriminata o di guerra nel paese di origine, piuttosto che un atto persecutorio. Si veda: D.lgs. 251/2007, Art. 14.

76 - Cass. Civ., sez. VI, del 17 maggio 2017, n. 12333, rel. De Chiara.

Per quanto riguarda le Corti di primo e secondo grado, si segnalano diverse pronunce che hanno riconosciuto lo stato di rifugiata o la protezione sussidiaria a donne sottoposte a MGF<sup>77</sup>. In mancanza di studi estesi sul territorio nazionale, si farà specifico riferimento alla giurisprudenza del **Tribunale ordinario di Roma**<sup>78</sup>. Il Tribunale di Roma ha una giurisprudenza consolidata in tema di riconoscimento della protezione internazionale a donne sottoposte a varie forme di violenza di genere in conformità con la giurisprudenza della Cassazione. In seguito alla costituzione della sezione specializzata sui diritti della persona e dell'immigrazione, istituita con la L. 46/2017, le decisioni del Tribunale sembrano avere un orientamento costante e uniforme. In particolare, è da segnalare positivamente l'orientamento del Tribunale di Roma in tema di riconoscimento della protezione sussidiaria alle donne provenienti dalla Nigeria, in quanto ad alto rischio di essere "vittima di tratta di esseri umani" a scopo di sfruttamento sessuale.

Invece, per quanto riguarda il riconoscimento dell'asilo o della protezione sussidiaria per discriminazioni o persecuzioni in ragione dell'orientamento sessuale, si segnala un rigetto di fronte alla Corte di appello di Roma, per mancanza di credibilità della ricorrente<sup>79</sup>. Infine, si segnala positivamente un caso in cui il Tribunale di Roma ha riconosciuto lo status di rifugiato a un ragazzo omosessuale, proveniente dalla Nigeria, sottoposto a tratta a scopo di sfruttamento sessuale<sup>80</sup>.

### 1.3 Il recepimento delle Direttive procedure e accoglienza: il Decreto Legislativo (D.lgs.) 142/2015

Con questa normativa il legislatore ha modificato alcuni aspetti importanti della disciplina sulla protezione internazionale in tema di accoglienza e procedimento di presentazione e valutazione delle domande. La prima parte del Decreto riforma la disciplina sull'accoglienza e contiene le modifiche più sostanziali, fra cui una disciplina dettagliata sul trattenimento di chi richiede asilo<sup>81</sup>. La seconda parte, invece, è dedicata al procedimento di presentazione e riconoscimento della protezione internazionale, recependo la Direttiva procedure.

#### *Norme in materia di accoglienza*

In particolare, la norma ha operato una sistematizzazione del sistema accoglienza con la distinzione di due fasi: una fase di primo soccorso e accoglienza presso i centri governativi predisposti, ovvero Centri di Primo Soccorso e Accoglienza

77 - Sul riconoscimento dello status di rifugiato si segnala: C. App. Catania, 27 novembre 2012, e Trib. Cagliari, 3 aprile 2013. Si veda [http://www.questionegiustizia.it/articolo/mutilazioni-genitali-femminili-rilevanti-per-status-di-rifugiato\\_28-05-2013.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/mutilazioni-genitali-femminili-rilevanti-per-status-di-rifugiato_28-05-2013.php). Diversi anche i provvedimenti emessi dal Tribunale di Roma che riconoscono la protezione sussidiaria: o lo status di rifugiato: Trib. Roma, RG n. 69666/2017; RG n. 80041/2017.

78 - I casi citati sono stati selezionati nell'ambito dell'attività della Clinica Legale sul diritto dell'immigrazione e della cittadinanza, presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre, che dal 2010 offre orientamento e assistenza legale gratuita a migranti e richiedenti asilo. Si veda Rigo E. "La protezione internazionale alla prova del genere: elementi di analisi e problematiche aperte", *Questione Giustizia*, 2/2018, si veda anche <http://protezioneinternazionale.giur.uniro-ma3.it/osservatoriosullagiurisprudenza/>.

79 - C. App. Roma, RG. 2716/2018.

80 - Trib. Roma, RG. 37360/2018.

81 - D.lgs. 142/2015, Art. 6.

(CPSA) e Centri di Prima Accoglienza (CPA), e una di seconda accoglienza presso i Sistemi di Protezione per titolari protezione Internazionale e Minori non accompagnati (SIPROIMI), ovvero gli ex SPRAR<sup>82</sup>. Il primo passaggio viene ritenuto funzionale all'identificazione del/della richiedente, ad avviare il procedimento di presentazione della domanda e a individuare le situazioni di vulnerabilità, per poi operare il trasferimento presso le strutture di seconda accoglienza.

Questo sistema è stato oggetto di una profonda modifica con la l. 132/2018, la quale presenta diversi profili problematici rispetto ai diritti delle persone richiedenti e sopravvissute a VSdG, come sarà indicato nelle sezioni successive. Le disposizioni della nuova disciplina sono al momento in corso di attuazione e non è possibile darne una valutazione completa. È tuttavia fondamentale ricordare che i principi affermati dalle Direttive europee in tema di tutela delle persone sopravvissute a VSdG, sono cogenti nell'ordinamento italiano e mantengono la loro validità.

### ***Accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari e considerazione del genere***

**L'art. 17 del D.lgs. 142/2015** afferma che le misure di accoglienza devono tenere conto delle condizioni di vulnerabilità delle persone coinvolte, includendo in tale categoria: “i minori non accompagnati, le vittime di tratta, le persone affette da gravi malattie o disturbi mentali, le vittime di tortura o di gravi violenze anche legate all'orientamento sessuale o all'identità di genere e le vittime di MGF”<sup>83</sup>.

Per le persone individuate come vulnerabili e portatrici di esigenze particolari sono previsti “servizi speciali di accoglienza” che garantiscono adeguate misure assistenziali e supporto psicologico<sup>84</sup>. Inoltre, “ove possibile, le persone adulte con esigenze particolari sono alloggiate insieme ai parenti adulti già presenti nelle strutture di accoglienza”<sup>85</sup>.

Le persone sottoposte ad atti di violenza accedono ad assistenza o cure mediche e psicologiche adeguate; il personale sanitario competente deve ricevere una formazione adatta ed è tenuto a rispettare l'obbligo di riservatezza<sup>86</sup>. L'adeguatezza di tali servizi e della formazione del personale dovrebbe essere valutata sulla base delle “linee guida fornite dal Ministero della Salute in materia di assistenza, riabilitazione e trattamento dei disturbi psichici dei titolari di protezione internazionale che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale”<sup>87</sup>.

### ***Il trattenimento delle/dei richiedenti asilo***

Una delle più importanti modifiche introdotte dal Decreto 142/2015 è la disciplina del trattenimento delle/dei richiedenti asilo che in precedenza non era regola-

82 - Vengono inoltre introdotti i centri di accoglienza straordinaria (CAS).

83 - D.lgs. 142/2015 Art. 17 comma 1.

84 - D.lgs. 142/2015 Art. 17 comma 3.

85 - D.lgs. 142/2015 Art. 17 comma 5.

86 - D.lgs. 142/2015 Art. 17 comma 8.

87 - D.lgs. 251/2007 Art. 27 comma 1bis.

to in modo dettagliato dal legislatore. Il trattenimento dovrebbe essere applicato solo quando non è possibile adottare misure meno coercitive ed è ammesso in presenza di determinate condizioni, fra le quali si sottolineano le più comuni: la strumentalità della domanda di asilo, quando presentata in stato di trattenimento, ovvero se la domanda di asilo era stata presentata in seguito a un provvedimento di espulsione che aveva portato al trattenimento<sup>88</sup>; il rischio di fuga, quando la/il richiedente ha fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione<sup>89</sup> e nel caso in cui chi richiede sia considerato pericoloso socialmente<sup>90</sup>. La persona può quindi essere trattenuta per tutto il tempo in cui è autorizzata a rimanere nel territorio nazionale per l'esame della domanda di protezione e dell'eventuale ricorso giurisdizionale avverso il diniego della commissione territoriale, fino a un periodo complessivo di 12 mesi<sup>91</sup>. Questa norma è stata criticata in generale per alcuni aspetti, come l'eccessiva durata massima del trattenimento, che possono presentare delle criticità nella prassi applicativa<sup>92</sup> e si presentano particolarmente problematici rispetto ai diritti delle persone sopravvissute a VSdG. Infatti, si deve considerare che molto spesso questa categoria di richiedenti necessita di più tempo per prendere consapevolezza del proprio vissuto, oppure presenta più domande di protezione; sono perciò persone particolarmente esposte al rischio di essere trattenute o nel caso peggiore rimpatriate in attesa della pronuncia da parte dell'autorità giurisdizionale.

### **Condizioni di trattenimento**

L'art 7 del D.lgs. 142/2015 prevede in primo luogo che la persona sia trattenuta secondo modalità che rispettano la sua dignità e assicurano la necessaria assistenza. Garantisce "in ogni caso alle richiedenti una sistemazione separata, nonché il rispetto delle differenze di genere"<sup>93</sup>.

La sussistenza di situazioni di vulnerabilità non compatibili con il trattenimento, o che comunque richiedono assistenza particolare, deve essere verificata periodicamente e deve essere garantito l'accesso ai luoghi di custodia di rappresentanti dell'UNHCR.

### **L'applicazione della Direttiva procedure**

La seconda parte del Decreto è dedicata al recepimento delle norme contenute nella Direttiva procedure e modifica in particolare il D.lgs. 25/2008<sup>94</sup>. Le norme rilevanti in materia di VSdG sono contenute nell'art. 25 del D.lgs. 142 che in pri-

88 - D.lgs. 142/2015 Art. 6 comma 3.

89 - D.lgs. 142/2015 Art. 6 comma 2 lett. d).

90 - D.lgs. 142/2015 Art. 6 comma 2 lett. c).

91 - D.lgs. 142/2015 Art. 6 commi 6-8.

92 - Noris Morandi, Gianfranco Schiavone e Paolo Bonetti, Asgi Scheda Pratica sul D.lgs. N. 142/2015 su Accoglienza e Procedure di Asilo, 2015.

93 - D.lgs. 142/2015 Art. 7 comma 1.

94 - Decreto di recezione della precedente Direttiva europea 2005/85/CE, "Direttiva recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato".

mo luogo introduce la categoria di “persone vulnerabili” comprendente: “i minori; minori non accompagnati; disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali; persone per le quali è accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, vittime di mutilazioni genitali”<sup>95</sup>.

### **Formazione del personale**

- Previsione di corsi di formazione, da parte della Commissione nazionale per il diritto d’asilo, per i membri delle commissioni territoriali e adozione di un codice di condotta per i componenti delle commissioni e il resto del personale di supporto<sup>96</sup>.
- Previsione di una formazione adeguata per il personale dell’ufficio di polizia<sup>97</sup>.

### **Obbligo di informazione**

Al fine di garantire alla persona richiedente un servizio gratuito di informazione sulla procedura di esame della domanda da parte delle commissioni territoriali, il Ministero dell’Interno dovrebbe stipulare apposite convenzioni con l’UNHCR o con enti di tutela delle/dei titolari di protezione internazionale, con esperienza consolidata nel settore, anche ad integrazione dei servizi di informazione assicurati dal gestore nelle strutture di accoglienza<sup>98</sup>.

### **Tutele durante l’esame della domanda**

- Quando è necessario, la Commissione può consultare esperti/e su aspetti particolari di ordine sanitario, culturale, religioso, di genere o riguardo ai minori<sup>99</sup>.
- La Commissione può anche disporre, con il consenso della persona richiedente, delle visite mediche dirette ad accertare gli esiti di persecuzioni o danni gravi subiti, da effettuare secondo le linee guida redatte dal Ministero della salute. La visita medica può comunque essere svolta autonomamente dalla/dal richiedente<sup>100</sup>.
- Durante il colloquio, la persona dovrebbe avere la possibilità di esporre in maniera esauriente gli elementi che fondano la domanda di asilo<sup>101</sup>.
- La Commissione territoriale esamina in via prioritaria la domanda quando, tra gli altri casi, essa “è presentata da un richiedente appartenente a categorie di persone vulnerabili, in particolare da un minore non accompagnato, ovvero che necessita di garanzie procedurali particolari”<sup>102</sup>.

95 - D.lgs. 25/2008 Art. comma 1, lett. hbis).

96 - D.lgs. 25/2008 Art. 4 comma 3ter.

97 - D.lgs. 25/2008 Art. 10 comma 1bis.

98 - D.lgs. 25/2008 Art. 10 comma 2bis.

99 - D.lgs. 25/2008 Art. 8 comma 3bis.

100 - D.lgs. 25/2008 Art. 8 comma 3bis.

101 - D.lgs. 25/2008 Art. 13 comma 1bis.

102 - D.lgs. 25/2008 Art. 28 comma 1, lett. b).

### **Le procedure “Hotspot”**

In questo schema si inserisce anche l'applicazione delle procedure “Hotspot” o procedure operative standard (SOP), introdotte in prima battuta dall'Agenda europea sulla migrazione del Maggio 2015 e disciplinate sotto il profilo amministrativo da una circolare del Ministero dell'Interno nel 2016<sup>103</sup>. Queste procedure sono definite dalla Commissione Europea un metodo di gestione dei flussi migratori eccezionali che coinvolge diverse agenzie UE sul territorio dello Stato membro, per aiutarlo ad adempiere agli obblighi derivanti dal diritto dell'UE e a condurre rapidamente le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali delle/dei migranti in arrivo.

Rispetto all'adozione di tali procedure devono esprimersi le maggiori perplessità, a partire dalla prassi di trattenere le/i migranti nei centri nelle fasi precedenti o successive il fotosegnalamento, senza l'autorizzazione dell'Autorità giudiziaria. In seguito alla conversione del “Decreto Salvini” con la l. 132/2018, il trattenimento nei cosiddetti “hotspot” è stato solo in parte disciplinato dalla legge con riferimento ad alcuni casi circoscritti: il trattenimento fino a 30 giorni di chi richiede asilo a fini identificativi<sup>104</sup>; il trattenimento della persona straniera destinataria di un provvedimento di accompagnamento immediato alla frontiera, in attesa della convalida da parte del giudice<sup>105</sup>.

Sul fronte dei diritti delle persone sottoposte a VSdG, si segnalano carenze nell'attuazione degli obblighi di informazione e accoglienza posti a carico dello Stato. Infatti, in questa prima fase di identificazione, dovrebbero essere fornite le informazioni necessarie sulla possibilità di chiedere asilo e individuate le persone vulnerabili, per disporre le misure di accoglienza adeguate. Al contrario, come testimoniano anche diversi rapporti<sup>106</sup>, la gestione da parte di entità europee e delle forze dell'ordine nazionali non permette di adempiere agli obblighi di informazione e tutela dei soggetti vulnerabili. Questo approccio è particolarmente critico in considerazione delle persone richiedenti asilo sopravvissute a VSdG che rischiano di essere considerate migranti economici e di presentare domanda di protezione solo una volta dentro un centro di trattenimento, rendendo vane le garanzie previste dalla normativa europea e nazionale in tema di procedure e accoglienza.

103 - Min. Int., Circolare 6 Ottobre 2015. Le circolari ministeriali infatti non hanno valore di legge, ma obbligano la pubblica amministrazione.

104 - D.lgs. 142/2015 Art. 6 comma 3bis.

105 - D.lgs. 286/1998 Art. 13 comma 5bis.

106 - Rapporto Samira, D.i.Re, 2017, Rapporto “Protection and dissemination”, [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/02/2019\\_Protection-and-dissemination-of-human-rights\\_def.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/02/2019_Protection-and-dissemination-of-human-rights_def.pdf), Febbraio 2019.

## 1.4 La tratta a scopo di sfruttamento sessuale come specifica forma di VSdG nel sistema di asilo

La tratta di esseri umani costituisce una grave violazione dei diritti umani ed è stata oggetto di diverse convenzioni internazionali<sup>107</sup>. Il fenomeno ha proporzioni importanti in Europa e presenta diverse sfaccettature, come la tratta a fine di sfruttamento lavorativo. Gran parte del mercato di esseri umani riguarda lo sfruttamento sessuale delle donne, anche se circa il 4% dei casi registrati in Europa ha coinvolto uomini<sup>108</sup>.

In ambito europeo sono particolarmente rilevanti la Direttiva 2004/81/CE “riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime di tratta di esseri umani o coinvolti in azione di favoreggiamento dell’immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti” e la 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”.

Il confronto con il fenomeno della tratta richiede approcci differenti da parte del legislatore, sia di natura protettiva nei confronti delle persone coinvolte, che repressiva, attraverso l’introduzione di norme penali sanzionatorie delle condotte di sfruttamento e tratta di esseri umani. In primo luogo è necessario predisporre meccanismi che permettano a chi si trova nella situazione di sfruttamento, di affrancarsi da una dipendenza di natura materiale o morale, offrendo adeguata protezione da possibili ritorsioni e una valida alternativa di vita. Senza tali misure, difficilmente una persona coinvolta in una situazione di tratta o grave sfruttamento agirà autonomamente, richiedendo l’intervento delle forze dell’ordine.

Oltre alla predisposizione di misure protettive *ad hoc*, rimane la tutela nell’ambito della disciplina sull’asilo, in quanto la tratta per sfruttamento sessuale rientra tra le forme di violenza di genere meritevole di tutela nell’ambito della protezione internazionale. In particolare, le Direttive europee hanno ricompreso esplicitamente la tratta come un elemento di vulnerabilità ai fini dell’applicazione di particolari cautele in materia di accoglienza e nelle procedure di riconoscimento della protezione internazionale<sup>109</sup>.

Questa duplice tutela delle persone coinvolte in una situazione di tratta a scopo di sfruttamento sessuale si riscontra anche nel diritto nazionale, che prevede diverse tipologie di tutele:

107 - Si veda Il protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta delle persone, in particolare donne e bambini, 2000; Inoltre, La Convenzione del Consiglio d’Europa n. 197 sulla lotta alla tratta di esseri umani, approvata a Varsavia nel 2005, fornisce una definizione di “tratta di esseri umani” analoga a quella del Protocollo ONU e prevede, sviluppandole ulteriormente, molteplici misure di protezione e di promozione dei diritti umani delle vittime di tratta.

108 - “The gender dimension of human trafficking” – report della riunione del Parlamento europeo, Febbraio 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577950/EPRS\\_BRI\(2016\)577950\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577950/EPRS_BRI(2016)577950_EN.pdf)

109 - Dir. 2013/33/CE, art. 21; Dir. 2011/95/CE art. 20 comma 3.



- **Tutela generica delle persone coinvolte nella tratta**

- Previsione di norme penali che sanzionano il grave sfruttamento di persone, anche lavorativo, e la tratta di esseri umani (artt. 600 e 601 c.p.)<sup>110</sup>.
- Introduzione di uno specifico permesso di soggiorno in base all'art. 18 del D.lgs. 286/1998 (T.U.I.) di protezione sociale, per persone straniere "vittime di situazioni di violenza o grave sfruttamento che risultino esposte a un concreto pericolo per la loro incolumità a causa delle dichiarazioni rese nel procedimento penale o a causa della decisione di sottrarsi alla situazione di sfruttamento". Il permesso può essere rilasciato anche se la persona non si rivolge all'Autorità giudiziaria, ma in questo caso è subordinato all'adesione a un programma di assistenza e integrazione sociale, affidandosi a un ente specificamente preposto all'assistenza delle vittime di grave sfruttamento.

- **Tutela delle persone coinvolte nella tratta nell'ambito della protezione internazionale**

In tale ambito sono rilevanti i Decreti di attuazione delle Direttive qualifiche e procedure, che includono le persone coinvolte nella tratta di esseri umani fra i/le richiedenti vulnerabili.

In particolare l'art. 17 comma 2 del D. lgs. 142/2015 prevede che "ai richiedenti protezione internazionale identificati come vittime della tratta di esseri umani si applica il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'articolo 18, comma 3bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286". Tale previsione chiarisce la possibilità che una persona richiedente protezione internazionale, dove sia riconosciuta "vittima di tratta", possa beneficiare delle misure predisposte dal sistema anti-tratta senza rinunciare alla domanda di protezione internazionale.

In relazione a questo aspetto si osserva che spesso il coordinamento dei due livelli di protezione, percorso di emersione dalla tratta e riconoscimento della protezione internazionale, presenta dei problemi. In particolare, è molto difficile che già in sede di primo esame della domanda di asilo, la persona riesca a prendere la decisione di affrancarsi dal contesto di sfruttamento. Questo accade ovviamente per la difficoltà di fare tale scelta a livello personale, poiché comporta misure drastiche come l'interruzione di ogni rapporto con il soggetto "sfruttatore"; ma anche perché talvolta gli approcci dei membri delle commissioni territoriali risultano inadeguati e superficiali. Il riconoscimento della protezione internazionale in quanto persona coinvolta nella tratta è quindi abbastanza raro in sede di primo esame della domanda da parte delle commissioni territoriali, mentre ha trovato maggiori riscontri davanti ai giudici.

---

110 - Norme introdotte con il D.lgs. 4 marzo 2014 n. 24, che ha recepito nel nostro ordinamento la Direttiva 2011/36/UE.

## 1.5 Le novità introdotte dal D.l. Salvini – l. 132/2018 – in una prospettiva di genere

Il D. l. 113/2018 convertito dalla l. 132/2018 ha introdotto importanti modifiche nella disciplina nazionale sull'asilo e diverse disposizioni presentano delle ripercussioni specifiche sui diritti delle persone sopravvissute a VSdG. In alcuni casi le effettive conseguenze della normativa sono da verificare, in quanto in corso di prima attuazione<sup>111</sup>.

### *Abrogazione della protezione umanitaria*

La legge 132/2018 ha soppresso il permesso di soggiorno per motivi umanitari, previsto dall'art. 5, comma 6, del D.lgs. 286/1998 e ha classificato le ipotesi di protezione umanitaria prevedendo 5 tipi di permessi di soggiorno, che comportano in ogni caso una situazione di maggiore precarietà rispetto all'ex permesso per motivi umanitari. La formulazione anteriore della norma era tale da farvi rientrare tutte le situazioni di violazione dei diritti previsti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali. Era quindi possibile riconoscere la protezione umanitaria in caso di violazione dei diritti delle donne migranti in quanto tali, ossia in quanto soggetti vulnerabili. E questo anche quando la situazione individuale non era tale da integrare la protezione internazionale. Con l'attuale formulazione normativa viene sostanzialmente ridotto l'ambito di applicazione di questo tipo di protezione, che in precedenza aveva trovato una diffusa applicazione nella prassi, anche grazie a una ricca attività di interpretazione giurisdizionale. Questa tipologia di protezione era rivolta soprattutto a coloro che rimanendo esclusi/e dalla tutela della protezione internazionale, risultavano comunque persone vulnerabili o inespellibili e quindi aventi diritto a un titolo di soggiorno sul territorio. In particolare, si rileva la possibile incidenza di questa norma sulle donne, anche con figli, che in questo modo hanno meno possibilità di accedere a una posizione regolare e sono soggette al rischio del rimpatrio forzato<sup>112</sup>. Nell'immediato, si registra un aumento di dinieghi di protezione da parte delle commissioni territoriali nei confronti di soggetti vulnerabili, quali minori stranieri non accompagnati (MSNA), neomaggiorenni, donne sole, nuclei familiari, donne con figli minori.

### *Modifiche in tema di trattenimento e accoglienza*

Come già sottolineato<sup>113</sup>, la l. 132/2018 ha disciplinato alcuni casi di trattenimento all'interno dei centri governativi di prima accoglienza e soccorso dove si applicano le procedure "hotspot" e in particolare il trattenimento di chi richiede asilo a fini identificativi. Questa disposizione costituisce una deroga alla regola generale

111 - UNHCR, Nota tecnica D.l. 4 Ottobre, 2018 n. 113, [https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/10/Nota-tecnica-su-Decreto-legge-FINAL\\_REV\\_DRAFT1\\_V2.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/10/Nota-tecnica-su-Decreto-legge-FINAL_REV_DRAFT1_V2.pdf); si veda anche Santoro G., (a cura di), I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini, CILD, Antigone edizioni, 2018.

112 - Gran parte dei risultati dipenderà dall'interpretazione del contenuto dei permessi previsti dalla Legge, e in questo caso del permesso di soggiorno per protezione speciale, che è rilasciato qualora ricorra il divieto di inespellibilità ex art. 19 comma 1 del D.lgs. 286/1998, ma non sia stata riconosciuta la protezione internazionale.

113 - Si veda sopra "Le procedure hotspot".

di trattenere le/i richiedenti asilo solo in centri destinati a tale scopo, prevista dalla Direttiva accoglienza<sup>114</sup>.

Per quanto riguarda l'accoglienza, la Legge 132 opera una **profonda riforma del sistema di seconda accoglienza** dei Sistemi di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), che cambiano la loro denominazione in SIPROIMI<sup>115</sup>. Come si comprende dallo stesso acronimo, con la nuova disciplina cambiano i destinatari del sistema di seconda accoglienza, con l'esclusione delle/dei richiedenti protezione dai centri<sup>116</sup>, che saranno ospitate/i solo nei centri governativi di prima accoglienza. Questa scelta legislativa incide particolarmente sulle persone più vulnerabili come donne migranti, richiedenti asilo e persone sopravvissute a VSdG: infatti, i centri governativi sono strutturati per ospitare un grande numero di persone per periodi brevi di tempo con standard di servizi di accoglienza molto ridotti (si rinvia al capitolato ministeriale del 18.12.2018<sup>117</sup>). L'assenza o la riduzione dei servizi di mediazione culturale e sociali – di inserimento lavorativo – può rendere effimero il diritto a un'assistenza socio-sanitaria adeguata per le persone sottoposte a VSdG.

### ***Procedure accelerate e domande reiterate***

Una novità che rischia di comprimere fortemente i diritti delle/dei richiedenti sopravvissute/i a VSdG e che si pone in contrasto con la Direttiva procedure<sup>118</sup>, è la previsione di procedure accelerate senza eventuali deroghe in considerazione dell'identità di genere della/del richiedente.

In particolare viene introdotta una **procedura accelerata per la determinazione della protezione internazionale in frontiera**, nel caso in cui chi richiede protezione presenti la domanda direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere i relativi controlli<sup>119</sup>. Tale disciplina non prevede alcuna deroga per le persone vulnerabili o i minori non accompagnati, che dovrebbero essere esclusi dalle procedure accelerate alla frontiera, non essendo queste in grado di garantire adeguate tutele.

Si prevede una procedura accelerata in caso di domande reiterate e di **domande presentate da richiedenti provenienti dai cosiddetti "paesi di origine sicuri"**, così definiti in un elenco stilato dal Ministero dell'Interno e degli Esteri. I cittadini e le cittadine di tali paesi sono gravati da un'inversione dell'onere della prova,

114 - Dir. 2013/33/CE Art. 10, la norma ammette tuttavia la possibilità che il trattenimento avvenga in centri diversi, come caso eccezionale.

115 - La disciplina è attualmente in fase di transizione, in quanto le persone attualmente ospiti nei centri potranno rimanere fino alla fine dei progetti già finanziati.

116 - Sono invece inclusi i titolari dei nuovi permessi speciali introdotti dalla Legge: pds per cure mediche, calamità, atti di particolare valore civile e dei titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (protezione sociale, vittime di violenza domestica, sfruttamento lavorativo, inespellibilità).

117 - <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativo-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza>.

118 - Divieto di sottoporre richiedenti con "bisogni speciali" a procedure accelerate, Dir. 2013/32/CE, Art. 24 comma 3 e Cons. (30).

119 - D.lgs. 25/2008, Art. 28 bis comma 1ter.

in quanto la norma prevede che la domanda presentata da chi proviene da uno dei paesi inseriti in tale lista è dichiarata manifestamente infondata<sup>120</sup>. In questo modo tali richiedenti devono dimostrare la sussistenza di gravi motivi per cui il paese di provenienza non è da ritenersi sicuro per la loro situazione personale, mentre la decisione di rigetto potrà limitarsi a dichiarare la manifesta infondatezza della domanda per il solo fatto che il paese di origine è considerato sicuro<sup>121</sup>.

L'elenco dei paesi considerati sicuri è stato recentemente adottato il 4 Ottobre 2019 con Decreto del Ministero degli Affari Esteri, di concerto con i Ministeri della Giustizia e dell'Interno, e comprende: Albania, Algeria, Bosnia Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina. In molti di questi Stati si riscontrano persecuzioni e diffuse violenze di genere; sinteticamente si segnalano i casi più rilevanti<sup>122</sup>: l'Albania registra un tasso molto alto di violenze domestiche verso le donne e scarsa effettività delle leggi nazionali di contrasto a questo tipo di violenza<sup>123</sup>. Simili problemi si riscontrano anche in Kosovo<sup>124</sup> e in Serbia<sup>125</sup>. La situazione è particolarmente grave in Marocco e in Senegal, che non offrono protezione contro la violenza sulle donne e le cui leggi puniscono i rapporti fra persone dello stesso sesso<sup>126</sup>, le unioni omosessuali costituiscono un reato anche in Algeria e Tunisia<sup>127</sup>). Violenza e discriminazioni di genere sono un serio problema anche in Ghana, dove in particolare è molto diffusa la pratica delle MGF<sup>128</sup>. Per queste ragioni, l'adozione della procedura accelerata verso richiedenti che provengono da uno dei paesi inseriti nell'elenco, si presenta come una norma potenzialmente lesiva dei diritti delle persone sottoposte a VSdG.

Procedure accelerate sono previste anche per le/i richiedenti che presentano **domande di asilo reiterate**: con questo termine ci si riferisce alla/al richiedente che ha presentato "identica domanda dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione stessa senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo paese di origine"<sup>129</sup>. La norma prevede che in questi casi la domanda sia esaminata dalla Commissione entro 5 giorni, senza un termine per l'audizione, che può dunque anche essere omessa. Inoltre, non è più previsto il "preavviso di inammissibilità" da parte della Commissione, un avviso di un primo esito negativo dato in una comunicazione scritta, che consentiva al/alla richiedente di presentare ulteriori osservazioni<sup>130</sup>.

120 - D.lgs 25/2008, Art. 28ter comma 1, lett. b).

121 - La decisione della Commissione è impugnabile in via giurisdizionale in base all'art. 35 del d.lgs. 25/2008.

122 - Si veda <https://www.easo.europa.eu/information-analysis/country-origin-information/country-reports>.

123 - Il tasso citato è del 59% in uno studio del 2013, si veda EASO Country of Origin Information Report - Albania - Country Focus, Novembre 2016, pp. 33-34.

124 - EASO Country of Origin Information Report - Kosovo - Country Focus, Novembre 2016, pp. 31-33. In particolare il Kosovo viene indicato come uno dei principali paesi coinvolti nella tratta di persone.

125 - EASO Country of Origin Information Report - Serbia - Country Focus, Novembre 2016, pp. 37-39.

126 - Country Report on Human Rights Practices 2018 - Morocco, <https://www.ecoi.net/en/document/2004244.html>; Country Report on Human Rights Practices 2018 - Senegal, <https://www.ecoi.net/en/document/2004187.html>.

127 - <https://76crimes.com/2015/05/23/recount-75-or-79-nations-where-homosexual-is-illegal/>.

128 - Country Report on Human Rights Practices 2018 - Ghana, <https://www.ecoi.net/en/document/2004160.html>.

129 - D.lgs. 25/2008, art. 29 comma 1, lett. b).

130 - D.lgs 25/2008, art. 29 comma 1bis.

Un'ipotesi particolarmente sfavorevole, in base alla nuova disciplina<sup>131</sup>, è la situazione di chi propone una domanda reiterata nella fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento, per esempio in stato di trattenimento. In questi casi la domanda è considerata automaticamente strumentale e quindi inammissibile.

Queste disposizioni sono particolarmente lesive dei diritti delle persone sopravvissute a VSdG o che si trovano in condizioni di vulnerabilità, perché attraverso l'accelerazione dell'iter burocratico e la compressione dei diritti in fase procedurale rendono molto difficile l'emersione del vissuto traumatico di violenza, che spesso emerge dopo il diniego di una prima domanda di protezione; in particolare si pensi alle donne coinvolte nella tratta. Infatti, la procedura accelerata non si adatta alle tante situazioni in cui sarà necessaria attività di mediazione culturale (la cui durata è spesso lunga) volta all'emersione della persecuzione.

---

131 - Si tratta di un'ipotesi che non è disciplinata dalla Direttiva procedure.

## RIFLESSIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

La tutela delle persone richiedenti asilo sottoposte a VSdG in Italia è garantita a livello legislativo dai diversi atti normativi che hanno dato attuazione alle Direttive europee e dall'adesione alla Convenzione di Istanbul. Tuttavia, si riscontrano alcune criticità che riguardano in particolare l'attuazione concreta degli obblighi procedurali e di accoglienza posti a carico dello Stato e la recente introduzione di alcune norme che non tengono in adeguata considerazione le questioni legate al genere.

Sotto il primo profilo, già diversi rapporti<sup>132</sup> hanno sottolineato una notevole disomogeneità, in termini di servizi e condizioni, fra le strutture di accoglienza sul territorio nazionale, su cui peraltro mancano dati strutturali di monitoraggio. In questo modo, l'attuazione delle norme poste a tutela delle/dei richiedenti sottoposte/i a VSdG, in particolare nelle prime fasi di accoglienza e presentazione della domanda di asilo, dipende fortemente dal tipo di struttura in cui si trova la persona. Tale problematica è aggravata **dall'adozione delle procedure “hotspot” o SOP**.

Come sottolineato, l'adozione di queste procedure in alcuni centri governativi di prima accoglienza e soccorso non permette, per motivi strutturali, di garantire i diritti di informazione e di assistenza delle persone sottoposte a VSdG. Inoltre, la previsione del trattenimento fino a 30 giorni a fini identificativi delle/dei richiedenti asilo presso i medesimi centri, pone dei problemi circa l'adempimento degli obblighi di accoglienza dello Stato.

**Si raccomanda che le Autorità competenti provvedano a fornire nei centri dove si adottano le SOP adeguati servizi di assistenza e informazione, che tengano conto delle specifiche problematiche delle persone sottoposte a VSdG. In particolare sarebbe opportuno adottare una disciplina organica sulle condizioni di accoglienza nei centri “hotspot”, che tenga conto delle esigenze particolari delle persone vulnerabili, come impongono la Direttiva accoglienza e la disciplina nazionale<sup>133</sup>.**

132 - Samira, Di.Re, Rapporto “Protection and dissemination”, 2017; “L'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia. Rapporto delle associazioni di donne”, Ottobre 2019.

133 - In particolare rilevano per la Direttiva 2013/33/CE l'Art. 17 comma 2, l'Art. 18 commi 3-7. Per la disciplina nazionale rileva l'art. 17 del D.lgs. 142/2015, si rimanda all'analisi sopra svolta.

Le recenti modifiche introdotte con la L. 132/2018 presentano, come si è visto, diversi profili particolarmente critici in relazione ai diritti delle persone sottoposte a VSdG e rendono del tutto inefficaci le disposizioni contenute nelle Direttive europee e nella Convenzione di Istanbul. In particolare, la **riforma del sistema accoglienza**, con l'esclusione delle/dei richiedenti protezione dai centri di seconda accoglienza, rischia di compromettere la predisposizione di servizi e assistenza adeguati per le persone vulnerabili<sup>134</sup>.

Tuttavia, l'aspetto più grave della nuova disciplina è l'estensione delle ipotesi di procedure accelerate che sono applicate: **ai valichi di frontiera, in caso di domande reiterate, alle domande delle persone provenienti dai paesi di origine sicuri**. Tali procedure non prevedono deroghe per le persone vulnerabili né prendono in considerazione esigenze particolari connesse al genere, come imporrebbe una lettura combinata e coerente delle norme previste nella Direttiva procedure, nella Convenzione di Istanbul e nella disciplina nazionale. Le procedure accelerate risultano particolarmente lesive per i diritti delle persone sottoposte a VSdG, in quanto rendono molto difficile, attraverso la predisposizione di automatismi burocratici e la compressione del contraddittorio, un effettivo riconoscimento della protezione internazionale.

**Si raccomanda al legislatore di introdurre le opportune deroghe a tali procedure, escludendo le/i minori e le persone con specifiche esigenze. In particolare, si raccomanda di garantire in ogni caso l'ammissibilità di domande di asilo reiterate, così da permettere l'esame dei nuovi fatti allegati.**

---

134 - Si ricorda, che oltre alla normativa nazionale e alla Direttiva accoglienza, l'obbligo di adottare misure di accoglienza adeguate è stabilito dalla Convenzione di Istanbul, all'Art. 60 comma 3.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2019  
da Tipolitografia 5M s.r.l., Via Giuseppe Cei 8, Roma



