
Tra garanzie e lacune.

La dimensione di genere nella gestione dei richiedenti asilo in Italia

di

*Romina Amicolo**

Abstract: The article sets out to underline the distance between the formal defence and the substantial protection of refugees who are victims of gender violence. On the one hand, it underlines the gaps and the deficiencies of the governing law; on the other, it brings the possible and concrete solutions into focus. The aim is to avoid that the most recent choices of normative politics cause a violation of fundamental rights of refugees, victims of gender violence: women, however, have the status of vulnerable people, in agreement with European and Italian Law.

L'aumento delle domande di protezione internazionale avanzate da donne

Secondo i dati Eurostat tra il dicembre 2015 e il novembre 2016 le donne richiedenti asilo in Europa sono il 32%: una percentuale in netto aumento rispetto all'anno 2015, quando le donne erano il 27%. Lo stesso trend crescente è presente in Italia, in cui nell'anno 2016 la percentuale di donne tra i richiedenti protezione internazionale è passata dall'11% del 2015 al 14,84%. In termini assoluti in Italia le domande di protezione internazionali avanzate da donne sono salite da 9.435 nel 2015 a 17.560 nel 2016: quasi un raddoppio (+86%)¹.

Come sottolineato dall'UNHCR, nel confronto tra gli sbarchi del 2015 e del 2016, il numero delle donne provenienti dalla Nigeria è quasi raddoppiato (+95,5%), passando da 5.633 a 11.009². Nigeriana è la nazionalità della gran parte delle donne richiedenti protezione internazionale in Italia. Più del 40% delle richieste d'asilo da parte di donne nell'anno 2016 in Italia (7.085) proviene dalla Nigeria, seguita dall'Eritrea (1.910, il 10,9%) e dall'Ucraina (1390, pari al 7,9%). L'Italia, del resto, è la meta principale dei richiedenti protezione internazionale, provenienti dalla Nigeria.

*Avvocata, Dottoressa di Ricerca in Arte e Tecnica della Giurisprudenza-Ermeneutica dei Diritti Umani, Centro di Ricerca Coordinato Escapes.

¹ Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctzm&lang=en

²UNHCR, *Global trends forced displacement in 2016* <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>.

A fronte del netto aumento delle richieste di protezione internazionale avanzate da donne, nell'analisi del sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, la considerazione della dimensione di genere è ormai ineludibile. Le motivazioni che sono alla base della necessità di una prospettiva di genere risiedono:

1. nella corretta analisi delle ragioni che spingono le donne alla migrazione forzata, nelle quali il fenomeno della violenza di genere riveste un ruolo specifico e peculiare;
2. nell'alta probabilità che le donne siano vittime di violenza durante il percorso migratorio.

Solo la considerazione della dimensione di genere consente di evidenziare la stretta connessione che sussiste tra le donne richiedenti la protezione internazionale e la tratta: non solo quando le donne sono *ab origine* vendute per lo sfruttamento sessuale nel paese di destinazione; ma anche quando, pur essendo altre le ragioni della partenza, diventano vittime di tratta durante il viaggio.

Storie di donne richiedenti protezione internazionale

Per scongiurare il rischio che il tema dell'accoglienza delle donne richiedenti protezione internazionale si riduca ad una asettica esposizione di dati e numeri, che prescinde dalla considerazione della dimensione umana ed esistenziale del fenomeno migratorio, si riportano qui di seguito le "storie" di donne richiedenti protezione internazionale accolte dall'Associazione A.C.J.S.I.F. Protezione della Giovane di Piacenza³:

Celine (Costa D'Avorio): [...] dal Niger ho camminato sette giorni a piedi nel deserto per sfuggire ai ribelli libici [...] ma arrivata in Libia sono stata arrestata e imprigionata. Nel carcere eravamo uomini e donne insieme, e ogni giorno eravamo violentate e picchiate in caso di rifiuto. Nessuno si curava delle donne sole [...]. Da questa violenza sessuale deriva la gravidanza che mi porto dentro. Non potevo più restare lì, troppo avevo subito e sofferto [...] dovevo allontanarmi da questo inferno il più presto possibile [...] era la prima volta che rimanevo incinta, cominciavo a stare male [...]. Sono riuscita a fuggire dalla prigione grazie a un uomo di buona volontà che ho incontrato e mi ha portato alla riva dove di notte ho preso la barca che mi ha portato in Italia [...]. Il mare era molto mosso [...] passavano delle navi ma erano lontane [...] mi attaccavo alla barca [...] il rischio di finire lì la nostra vita era grande [...] non mi restava che pregare [...] ho pensato o moriremo insieme o "vivremo insieme".

Sophie (Camerun): [...] In Libia il signore nigeriano mi teneva segregata in una casa insieme ad altre ragazze ed obbligata alla prostituzione, se rifiutavamo ci picchiava e ci minacciava di consegna alla polizia perché prive di documenti [...] non potevo passare la mia vita così [...]. Usando uno stratagemma sono riuscita a fuggire ma poco è durata la mia libertà perché quasi subito sono stata fermata ed arrestata dalla polizia libica. In carcere ero tenuta schiava dalla polizia che mi "vendeva" ogni giorno a persone sempre diverse e di qualsiasi provenienza e aspetto fisico a scopo di sfruttamento sessuale, in cambio di un pasto e un letto di notte, fino a che non mi sono sentita male e mi dissero che ero incinta. Per andare all'ospedale sono stata

³ Tali storie di violenze sono parte integrante della relazione presentata dalla Presidente dell'ACISJF Protezione della Giovane di Piacenza, Dott.ssa Giuseppina Schiavi, in occasione del Seminario "La violenza di genere: azioni e strategie di intervento", svoltosi a Napoli il 22 settembre 2017 presso il Complesso Monumentale San Lorenzo.

costretta a “vendermi” ad un collaboratore della polizia libica che, pur in stato di gravidanza, mi sfruttava per aver pagato la mia liberazione dalla prigione. Ma ero preoccupata per il bambino che cresceva, avevo paura per la sua salute, dovevo sapere se aveva qualche malattia, mi chiedevo a chi potesse somigliare [...] ma per lui ho trovato il coraggio di fuggire, di allontanarmi da questa schiavitù infinita [...] non potevo farlo nascere in questo Paese [...] con questi uomini [...] fu così che seguendo tante persone che andavano verso la spiaggia sono riuscita a salire su una barca.

Jennifer (Nigeria): [...] In Libia scoprii che il mio compagno mi aveva “venduta” ad un maliano che all’inizio sembrava gentile e mi aveva dato ospitalità, ma poi cominciò a maltrattarmi e picchiarmi se non volevo dormire con gli uomini che portava in casa. Ogni volta che gli dovevo consegnare i soldi ne mettevo via un po’ e così ho pagato per la mia liberazione un uomo disponibile ad aiutarmi. Ma una volta libera il pericolo per le ragazze non musulmane, di pelle nera e sole erano le bande di ribelli; mi sono rifugiata in un ghetto e lì ho scoperto di essere incinta [...] ma non sapevo chi fosse il padre [...] Ero disperata! Le condizioni igieniche e sanitarie del campo non erano buone per la mia gravidanza [...] non potevo restare lì! Avevo ancora un po’ di soldi ed ho pensato che dovevo tentare il viaggio a costo della mia vita.

La lettura delle tre storie di donne richiedenti protezione internazionale rafforza la consapevolezza che la migrazione femminile è un fenomeno diverso da quella maschile, sotto due differenti profili:

1. le cause delle migrazioni femminili sono spesso le violenze domestiche e i matrimoni forzati: la violenza di genere è la causa della migrazione forzata;
2. i rischi a cui le donne sono esposte durante il percorso migratorio: le donne migranti rischiano di divenire vittime di tratta, con una sorta di continuità tra le violenze di genere subite prima e dopo la partenza.

Di qui l’imprescindibilità di una prospettiva di genere al tema della protezione internazionale e, più in generale, della migrazione transnazionale.

Sebbene uno dei primi studiosi della migrazione internazionale, Ernst Georg Ravenstein, già alla fine del diciannovesimo secolo, scrivesse che “la donna è un migrante con un peso maggiore rispetto all’uomo”⁴, “la maggior parte delle ricerche del ventesimo secolo, fino ai primi anni Settanta, si è focalizzata quasi esclusivamente sugli uomini migranti, presumendo che le donne avessero un ruolo passivo”⁵, quali “membri ‘passivi’ della famiglia di chi viaggiava”⁶, per cui la motivazione della migrazione femminile era sempre ricondotta al ricongiungimento familiare e relegata alla “sfera privata”⁷.

Quando si è iniziato a parlare di rifugiati, si è sottolineato che le donne richiedenti protezione internazionale molto spesso intraprendono da sole il viaggio

⁴ Ernest George Ravenstein, *The Laws of Migration*, in “Journal of the Statistical Society in England”, vol. 48, 1885, 2, pp. 167-235.

⁵ Anna Sambo, *Donne migranti: il soggetto e il cambiamento sociale*, in “Equilibri”, Fascicolo 1, Aprile 2017, p. 89; Michele Nani, *Alla ricerca di «leggi delle migrazioni». Ernst Georg Ravenstein (1834-1913) e lo studio della mobilità fra statistica e cartografia*, in Grazia Biorci - Roberto Sinigaglia (a cura di), *Dialoghi sulle migrazioni. Letteratura, storia e lingua*, De Ferrari Comunicazione, Genova 2013.

⁶ *Ivi*, p. 90.

⁷ *Ibidem*.

verso il paese di destinazione⁸: accanto alle donne che si sono ricongiunte alla famiglia dopo che il marito o il genitore ha ottenuto lo status di rifugiato, ci sono, in percentuale sempre maggiore, “le migranti che sono arrivate in Europa da sole per sfuggire a regimi o a società che le discriminavano in quanto donne, spesso semplicemente perché ancora nubili e dunque non rispondenti al modello sociale e culturale dominante del Paese di origine”⁹.

Ne consegue che, mentre nel caso degli uomini la spinta a partire è la decisione assunta a livello di gruppo etnico o per appartenenza politica, nel caso delle donne richiedenti protezione internazionale, molto spesso si tratta di una scelta individuale, per sfuggire alle violenze domestiche e familiari. Nei casi, uno su tre, in cui a decidere di far partire la donna è la famiglia, non rare sono le donne vendute per lo sfruttamento sessuale. Alla luce di tale considerazione la decisione dei migranti maschi di partire è assunta in autonomia nell’82% dei casi, che per le donne si riduce al 59%. Ciò significa che il restante 41% delle donne partono in quanto già vittime di violenza e sfruttamento, con una chiara connotazione di genere, nella quale rientrano la tratta a fini di sfruttamento sessuale nei paesi di destinazione e i matrimoni forzati.

Anche quando la migrante non è *ab origine* vittima di tratta, e quindi la donna non emigra in quanto venduta per lo sfruttamento sessuale, può succedere che diventi vittima di violenza durante il viaggio, come documentato da Amnesty International: negli stupri di massa non c’è distinzione di nazionalità, nelle violenze i trafficanti non si fermano nemmeno di fronte alla giovane età delle loro vittime né si fanno scrupoli rispetto alle donne in attesa. In Libia “le persone vendono le altre persone, è normale, e tutti gli uomini sono armati”, è l’agghiacciante testimonianza resa da Maria, ventiseienne del Camerun, agli operatori di Medici Senza Frontiere. Ma Maria non è la sola a parlare in questo modo: chi trova il coraggio di parlare racconta di stupri di gruppo, di ragazze abusate da trafficanti ubriachi o imbottiti di hashish, di madri violentate davanti ai loro figli; lo stupro è usato come punizione se la ragazza non ha soldi per pagare il viaggio, o per costringere la sua famiglia a inviare una sorta di “riscatto”. Pur di evitare gravidanze indesiderate, che rischiano di diventare un ulteriore ostacolo al viaggio, le donne iniziano ad assumere massicce dosi di contraccettivi anche mesi prima di mettersi in cammino, con conseguenze gravi sulla salute, come riscontrato durante le visite mediche svolte all’arrivo nei centri di accoglienza”¹⁰.

Le donne migranti che si mettono in viaggio da sole, frequentemente, sono vittime di violenza, e vengono altresì “discriminate e messe ai margini nei Paesi di arrivo sia in quanto immigrate sia in quanto donne”¹¹. D’altra parte, acquistano, grazie alla stessa migrazione, “un rafforzamento del loro status”¹² di donne ed “una

⁸ *Migrazioni in corso*, dossier di *inGenere* <https://www.ingenere.it/dossier/migrazioni-corso>, 2015.

⁹ Anna Sambo, *Donne migranti*, cit., p. 91.

¹⁰ Amnesty International UK, *Libya: new testimonies reveal horrors inflicted on refugees and migrants by traffickers*, in <https://www.amnesty.org.uk/press-releases/libya-new-testimonies-reveal-horrors-inflicted-refugees-and-migrants-traffickers>

¹¹ Anna Sambo, *Donne migranti*, cit., p. 91.

¹² *Ivi*, p. 92.

posizione familiare che le affranca dalla tutela maschile a cui erano soggette nel Paese d'origine"¹³.

Studiare le migrazioni in una prospettiva di genere non significa semplicemente documentare la presenza di donne e calcolare la loro incidenza, in termini percentuali, rispetto agli uomini, nei flussi transnazionali, ma anche e soprattutto "esaminare come le relazioni di genere (che sono esercitate in modo dinamico), facilitino o limitino gli spostamenti e le migrazioni sia di donne sia di uomini"¹⁴.

Il fenomeno dell'aumento su scala globale delle donne che scelgono di muoversi verso altri Paesi, in maniera indipendente, migrando da sole, e più raramente accompagnate o raggiunte dai mariti, è definito "femigrazione (*femigration* nel termine inglese originale)"¹⁵, per sottolineare che:

1. "uno dei caratteri delle migrazioni del nuovo millennio consiste proprio nel ruolo sostanzialmente paritario dei generi nei flussi internazionali"¹⁶;
2. la tematica della "governance globale delle migrazioni a livello internazionale"¹⁷, affronta anche "la questione dell'uguaglianza dei diritti di donne e uomini nella migrazione"¹⁸, atteso che "le prospettive demografiche, i progressi in termini di scolarizzazione, l'avanzata dell'urbanizzazione e delle crisi ambientali, la diffusione dell'informazione e il cambiamento dei ruoli femminili sono tutti elementi che influenzano l'entità della migrazione delle donne rispetto a quella degli uomini"¹⁹.

Adottando la prospettiva di genere e utilizzando il concetto di "agency (agentività)"²⁰ – secondo cui le azioni umane e la struttura sociale sono reciprocamente costitutive – le migrazioni transnazionali sono l'opportunità "per la decostruzione di un concetto statico e naturale di genere e per la costruzione di nuove forme di relazione, che influenzano ogni soggetto"²¹. Le donne migranti mettono in discussione la nozione egemonica di genere e, realizzando un proprio progetto migratorio, assumono un ruolo importante "per la definizione sia della propria individualità sia di una cultura e di una struttura sociale nuove, che tengano conto di dinamiche individuali e relazionali in continuo mutamento"²².

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ivi*, p. 100.

¹⁵ *Ivi*, p. 95.

¹⁶ Faith D. Nkomo, *Movement, Freedom and Ties that Bind: Women Migrant Workers and Remittances*, *International Conference on Sociability and Economics Development*, IPEDR, vol. 10, IACSIT Press, Singapore 2011, p. 96.

¹⁷ Anna Sambo, *Donne migranti*, cit., p. 100.

¹⁸ *Ivi*, p. 94.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Laura M.Ahearn, *Agentività/Agency*, [chrome-extension://oemmmndcblldboiebfnladdacbfmadadm/http://www.ecaiss.it/biblioteca/pdf/duranti_culture_e_discorso/2_ahearn_agency.pdf](http://www.ecaiss.it/biblioteca/pdf/duranti_culture_e_discorso/2_ahearn_agency.pdf)

²¹ Anna Sambo, *Donne migranti*, cit., p. 100.

²² *Ibidem*.

L'approccio di genere nell'evoluzione normativa della protezione internazionale

L'approccio di genere ha assunto, sul piano normativo, un peso crescente nell'evoluzione della protezione internazionale, a partire dalla Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiati del 1951 e del relativo protocollo addizionale del 1967. Se inizialmente la protezione internazionale consisteva in una sorta di surrogato della protezione consolare e diplomatica, oggi si è estesa notevolmente, sino ad assicurare ai rifugiati il godimento dei loro diritti umani fondamentali e la sicurezza. Rispetto alla definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione del 1951, una nozione più estesa adottata dall'UNHCR ricomprende le persone che abbandonano il loro paese poiché la loro vita, la loro sicurezza o libertà, è minacciata da conflitti, violenze generalizzate o eventi che hanno seriamente compromesso l'ordine pubblico. Il genere in questo contesto può orientare il tipo di male inflitto: donne e ragazze sono spesso vittime di violenze e abusi a causa del loro genere.

Oltre alla Convenzione del 1951, la Comunità Internazionale si è dotata di altri strumenti, sia a carattere universale che regionale, volti a proteggere i rifugiati, nei quali ha assunto progressivamente maggior peso la dimensione di genere.

Il sistema europeo comune di asilo – che, previsto all'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e, in particolare nel nuovo art. 78, come modificato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1 dicembre 2009), si articola nelle Direttive Qualifiche (Direttiva 2011/95/UE), Accoglienza (Direttiva 2013/33/UE) e Procedure (Direttiva 2013/32/UE) e nei Regolamenti Dublino III (Regolamento UE n° 604 del 2013) e Eurodac (Regolamento UE n° 603 del 2013) – attribuisce rilevanza alla dimensione di genere, considerandola come uno degli aspetti che devono essere presi in considerazione quando si valutano le posizioni individuali dei richiedenti.

L'art. 78 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea prevede che l'Unione sviluppi una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta ad offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.

Secondo la medesima disposizione, il Parlamento Europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa, tra l'altro: uno status uniforme in materia di asilo a favore dei cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione; procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria; criteri e meccanismi in materia di asilo o di protezione sussidiaria; norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria.

Il Sistema europeo comune di asilo, in particolare si compone: della direttiva "procedure" (2013/32/UE): procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. Della direttiva "accoglienza"

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

La Direttiva Qualifiche

Nella legislazione UE lo status di rifugiato può essere concesso alle donne a vario titolo. La dimensione di genere è infatti uno degli aspetti che devono essere presi in considerazione quando si valutano le posizioni individuali dei richiedenti. In particolare, l'art. 9 della Direttiva Qualifiche considera atti persecutori ai sensi della Convenzione di Ginevra (di conseguenza costituiscono titolo per la concessione dello status di rifugiato), tra l'altro la violenza fisica, psicologica e sessuale, nonché gli atti specificamente diretti contro un sesso. Inoltre l'art. 4 della medesima direttiva prevede che l'esame della domanda di protezione internazionale debba includere la valutazione, tra l'altro, della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave. Ai sensi dell'art. 10 della direttiva, la dimensione di genere (l'identità di genere come anche l'orientamento sessuale) può costituire caratteristica di appartenenza ad un gruppo sociale particolare esposto ad atti di persecuzione, tale da giustificare la concessione dello status di rifugiato. Basandosi su tali precetti normativi gli Stati membri dovrebbero assicurare che la violenza per motivi di genere, incluse la violenza domestica e la pratica delle mutilazioni genitali femminili (ad esempio l'infibulazione), siano presi in considerazione come atti persecutori²³.

Nel caso in cui una donna non presenti i requisiti per la concessione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, ella può ottenere lo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 15 della Direttiva Qualifiche. Ai sensi della Direttiva Qualifiche, è persona avente titolo a beneficiare della protezione

²³ La conclusione che le MGF costituiscono atti di persecuzione per motivi di appartenenza ad un determinato gruppo sociale e, se accertato che tali atti siano specificamente riferibili alla persona della richiedente, costituiscono il presupposto per il riconoscimento dello status di rifugiato è stata sancita da due pronunce italiane: la sentenza della Corte di Appello di Catania del 27.11.2012 e la ordinanza del Tribunale di Cagliari del 03.04.2013. Uguale orientamento giurisprudenziale è presente in Gran Bretagna (decisione della *House of Lords* del 18/19.10.2006, *Secretary of State for Home Department vs K. Fornahin*) e in Spagna (*Tribunal Supremo*, Sala de lo Contencioso administrativo, del 11.05.09).

sussidiaria il cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe il rischio effettivo di subire un danno grave. La protezione sussidiaria è prevista ai sensi dell'art. 15 Direttiva Qualifiche.

Tale disposizione descrive il tipo di danno grave che il richiedente protezione deve dimostrare per ottenere la concessione di tale particolare status. Le fattispecie indicate sono: a) la condanna o l'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Si tratta di ipotesi che possono riguardare frequentemente donne e ragazze, come è il caso di sequestri e violenze sessuali perpetrati in Paesi in cui sussistono instabilità politica o guerre civili; è altresì il caso di donne e ragazze minacciate di violenza da parte dei propri gruppi familiari nei rispettivi Paesi di origine.

La Direttiva Accoglienza

La dimensione di genere rileva anche nella direttiva n. 2013/33/UE, che stabilisce gli standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo. In particolare l'articolo 11, nel regolare il trattenimento di persone vulnerabili e di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, prevede che alle richiedenti trattenute gli Stati membri garantiscano una sistemazione separata dai richiedenti uomini, salvo che si tratti di familiari e che tutti gli interessati vi acconsentano. Inoltre l'art. 18, circa le modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza, dispone che nel caso in cui alle richiedenti asilo sia fornito l'alloggio in natura gli Stati membri debbano tener conto delle differenze di genere (fatta salva la tutela della vita familiare), e adottino le misure opportune per prevenire la violenza e la violenza di genere in particolare, compresa la violenza sessuale e le molestie, all'interno dei locali e dei centri di accoglienza.

Si segnala altresì che l'articolo 21 della direttiva prevede che nelle misure nazionali di attuazione gli Stati membri tengano conto della specifica situazione di persone vulnerabili quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili. Infine l'art. 29 prevede che gli Stati membri adottino le misure adeguate per garantire che le autorità competenti e le organizzazioni che danno attuazione alla direttiva accoglienza abbiano ricevuto la necessaria formazione di base riguardo alle esigenze dei richiedenti di entrambi i sessi.

La Direttiva Procedure

La direttiva 2013/32, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, prevede varie disposizioni che tengono conto della prospettiva di genere.

In particolare secondo il considerando 29 delle premesse della direttiva, “taluni richiedenti possono necessitare di garanzie procedurali particolari, tra l’altro, per motivi di età, genere, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità, grave malattia psichica o in conseguenza di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale”; in tal senso gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per individuare i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari, prima che sia presa una decisione di primo grado. Secondo il medesimo considerando, a tali richiedenti è opportuno fornire un sostegno adeguato, compreso tempo sufficiente, così da creare i presupposti necessari affinché accedano effettivamente alle procedure e presentino gli elementi richiesti per istituire la loro domanda di protezione internazionale.

Inoltre al considerando 32 si ritiene opportuno, nell’intento di garantire una sostanziale parità tra i richiedenti di entrambi i sessi, che le procedure di esame (delle domande di asilo) siano sensibili alle specificità di genere. In particolare, i colloqui personali dovrebbero essere organizzati in modo da consentire ai richiedenti di entrambi i sessi che abbiano subito persecuzioni per motivi di genere di parlare delle esperienze passate; è altresì opportuno tenere conto della complessità delle domande con implicazioni di genere nelle procedure basate sui concetti di paese terzo sicuro e di paese di origine sicuro o sulla nozione di domanda reiterata.

L’articolo 10 della direttiva procedure include tra i criteri per l’esame delle domande di asilo il fatto che il personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito abbia la possibilità di consultare esperti, laddove necessario, su aspetti particolari come quelli d’ordine medico, culturale, religioso, di genere o inerente i minori. L’articolo 11 offre invece la possibilità di concedere singolarmente lo status individuale di protezione alla donna/ragazza che sia vittima di persecuzione basata sul genere, anche laddove faccia parte di una famiglia che ha chiesto asilo nella sua interezza. Infine l’art. 15, nell’indicare i criteri con cui devono essere effettuati i colloqui individuali con i richiedenti asilo, prevede che gli Stati membri provvedano affinché la persona incaricata di condurre i colloqui abbia la competenza per tenere conto del contesto personale e generale in cui nasce la domanda, compresa l’origine culturale, il genere, l’orientamento sessuale, l’identità sessuale o la vulnerabilità del richiedente.

La Convenzione di Istanbul

Fondamentale per l’inserimento di una prospettiva di genere nel sistema di gestione dei richiedenti protezione internazionale è stata la Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti

delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), ratificata dall'Italia con la legge 27 giugno 2013 n. 77, entrata in vigore, dopo dieci ratifiche, il 1° agosto 2014 e in data 13 giugno 2017 firmata dall'Unione Europea, con un atto che esprime la volontà di tutti i 28 Stati membri di aderire alla Convenzione e mostra il riconoscimento da parte dell'UE dell'importanza della Convenzione di Istanbul, rafforzando così il suo peso a livello internazionale.

La Convenzione di Istanbul all'art. 59 prevede che sia stabilito uno specifico titolo di soggiorno per le richiedenti protezione internazionale che siano vittime di violenza di genere. Tale previsione è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano, con l'introduzione dell'art. 18 bis T.U. Immigrazione e con la modifica dell'art. 18 T.U. Immigrazione. Permane, tuttavia, uno scarto tra le forme di garanzia previste a livello di diritto formale in una prospettiva di genere, e la loro effettiva attuazione. Sebbene l'art. 18 bis T.U. Immigrazione sia la norma di attuazione nell'ordinamento giuridico italiano dell'art. 59 della Convenzione di Istanbul, il suo contenuto è molto più restrittivo, al punto da renderla priva di applicazione nel diritto vivente. Se l'art. 59 della Convenzione di Istanbul stabilisce che gli stati adottano le misure per

garantire che le vittime, il cui status di residente dipende da quello del coniuge o del partner, conformemente al loro diritto interno, possano ottenere in caso di scioglimento del matrimonio o della relazione, in situazioni particolarmente difficili, un titolo autonomo di soggiorno, indipendentemente dalla durata del matrimonio o della relazione

l'art. 18 bis T.U. Immigrazione restringe le ipotesi di rilascio del permesso di soggiorno quale "vittima di violenza" alle sole ipotesi nelle quali,

nel corso di indagini o di procedimenti per i reati di lesioni, maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori, mutilazioni genitali, sequestro di persona o comunque reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, commessi sul territorio nazionale nell'ambito di violenza domestica, siano accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti di uno straniero e emerga un concreto e attuale pericolo per la sua incolumità come conseguenza della scelta di sottrarsi alla violenza o per effetto delle dichiarazioni rese.

Ostacolo alla concreta applicazione dell'art. 18 e 18 bis a tutela delle donne straniere è la circostanza che la concessione dell'autonomo titolo di soggiorno sia subordinata non già alla sola condizione di "vittima di violenza di genere", ma anche alla attualità del pericolo per i soli reati di violenza che si siano verificati sul territorio italiano. In altri termini, la concessione del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18 e 18 bis T.U. Immigrazione è subordinata alla sussistenza della competenza territoriale dell'Autorità Giudiziaria Italiana per l'accertamento del reato. Si tratta di una previsione normativa, che non tiene conto delle dinamiche della violenza di genere, in cui la donna straniera che richiede il titolo di soggiorno come vittima di violenza ex art. 18 e 18 bis T.U. Immigrazione, in realtà fugge proprio dalla violenza, verificatasi nel paese di origine e/o durante in viaggio. È il caso di una giovane donna nigeriana, costretta a fuggire dal suo paese per le violenze domestiche del marito, i cui segni ancora rimangono sul suo corpo. Sebbene abbia proposto istanza ai sensi dell'art. 18 T.U. Immigrazione, per chiedere lo "speciale permesso di soggiorno per sottrarsi alla violenza di genere", essendo evidente che, in caso di ritorno in Nigeria, finirebbe vittima di femminicidio, per mano del marito, la Procura della Repubblica ha respinto la sua

richiesta. Nel corso dell'audizione dinanzi alla commissione territoriale competente a esaminare le richieste d'asilo erano chiaramente emersi i profili di violenza domestica, ma la Procura della Repubblica non ha concesso il permesso di soggiorno quale vittima di violenza ai sensi dell'art. 18 T.U. Immigrazione, in quanto i fatti di violenza a danno della giovane nigeriana non si erano verificati sul territorio della Repubblica Italiana e quindi mancava, oltre alla competenza del Giudice Italiano, l'attualità e concretezza del pericolo.

La tutela effettiva delle donne straniere vittime di violenza viene in questo modo frustrata, non solo con una disparità di trattamento con le donne italiane vittime della stessa violenza, ma anche con una grave violazione del divieto di respingimento delle vittime di violenza di genere, che pure la Convenzione di Istanbul ha sancito all'art. 61 e che costituisce un caposaldo della disciplina internazionale dei richiedenti asilo. Lo Stato Italiano, respingendo l'istanza di concessione del titolo di soggiorno in quanto vittima di violenza avanzata dalla donna nigeriana, di fatto viola la Convenzione di Istanbul e la espone al rischio concreto ed effettivo del respingimento, negando ogni rilevanza giuridica, ai fini della concessione del titolo di soggiorno e della protezione sociale, della sua reale condizione di donna vittima di violenza.

Le manchevolezze della tutela delle richiedenti protezione internazionale in una prospettiva di genere

Le difficoltà nel riconoscimento delle donne vittime di violenza, e ancor di più quelle coinvolte nella tratta, derivano, in primo luogo, dalla ritrosia delle ragazze a raccontare la loro storia, in parte per la vergogna delle violenze subite, in parte per effetto della cd. "fidelizzazione delle vittime all'organizzazione" che le sfrutta e che ha promesso loro un lavoro come badante o babysitter.

In secondo luogo frequenti sono i casi in cui la difficoltà di riconoscere le vittime di tratta è dovuta alla sottoposizione delle vittime ai riti voodoo, a base di ciocche di capelli, unghie e formule magiche, che legano le donne ai loro aguzzini:

La maggior parte, appena mette piede a terra, cambia subito atteggiamento: tengono gli occhi bassi, non rispondono più neanche a una domanda, sono terrorizzate, sanno che c'è chi le attende e che se non obbediranno agli ordini, i riti voodoo a cui sono sottoposte prima della partenza porteranno il male nelle loro famiglie

sintetizza un'ostetrica della Ong Msf in un'inchiesta di Repubblica su "La Tratta delle Nigeriane gestita in Italia"²⁴.

²⁴ Alessandra Ziniti, *La Tratta delle Nigeriane gestita in Italia*, http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2016/06/27/news/la_tratta_delle_nigeriane_gestita_dall_italia-142510895/; Simona Taliani, *Coercion, fetishes and suffering in the daily lives of young Nigerian women in Italy*, in "Africa", 82, 4, 2012, p. 579; Federica Cabras, *Il racket della prostituzione nigeriana a Torino e Genova. Strutture, strategie e trasformazioni*, in "Polis", 2015, 3, pp. 365-390; Stefano Caneppele - Marina Mancuso, *Are Protection Policies for Human Trafficking Victims Effective? An Analysis of the Italian Case*, in "European Journal on Criminal Policy and Research", 19, 2013, 3, pp. 259-273; Isabel Crowhurst, *Caught in the victim/criminal paradigm: female migrant prostitution in contemporary Italy*, in "Modern Italy", 17, 2012, 4, pp.493-506.

Alla luce di tali considerazioni, per riconoscere le vittime di tratta tra le richiedenti protezione internazionale occorre basarsi, non solo e non tanto sui racconti delle vittime di tratta, ma anche e soprattutto sui segnali di cui parla l'Oim: abusi fisici, problemi psicologici, forme evidenti di controllo nei centri di accoglienza. Sul piano operativo, le prospettate difficoltà nel riconoscere le vittime di violenza richiedono la necessità di personale esperto, che sappia individuare le vittime di violenza di genere.

Un fattore indispensabile per l'individuazione delle richiedenti protezione internazionale, che siano vittime della violenza di genere, è il tempo, che determina lo scarto tra la dimensione sostanziale e formale delle forme di tutela e protezione in una prospettiva di genere. Il limite del sistema di accoglienza è che la questione di genere è presa in considerazione per la prima volta solo in sede di colloquio dinanzi alla Commissione Territoriale. Secondo il rapporto Greta (il gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani)²⁵, le commissioni territoriali competenti a esaminare le richieste d'asilo hanno ricevuto istruzioni su come identificare le vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale: le interviste devono essere svolte in maniera *gender-sensitive*, cioè con l'intervistatore e l'interprete dello stesso sesso del richiedente, e devono essere usati i cd. indicatori della tratta, anche collaborando con le Ong, o l'Oim, per approfondire i colloqui. Gli indicatori della tratta sono le caratteristiche delle vittime che ricorrono come indizi tipici nei casi di tratta di esseri umani. Poiché raramente le vittime della tratta di esseri umani si fanno riconoscere come tali, per aiutare gli agenti di polizia, le autorità di perseguimento penale e i centri di consulenza statali e privati a identificare le vittime, è stata predisposta una *checklist* dei cd. indicatori della tratta, che comprendono sia constatazioni in occasione del primo incontro con la vittima (ad esempio la persona non è in possesso di documenti d'identità e di viaggio personali, li possiede solo in parte o le sono stati sottratti dal datore di lavoro o dal protettore; la sua libertà di movimento è limitata, non frequenta i colleghi di lavoro o ne è tenuta a distanza; eventualmente vi è la presenza invadente di un protettore), sia risultati di ulteriori accertamenti (in merito alla situazione della persona nel paese d'origine; alle modalità di ingresso nel paese di arrivo; alla presenza di violenza e minacce; alla situazione lavorativa; alla modalità di pagamento). L'esistenza di un singolo indicatore non significa necessariamente che vi sia tratta di esseri umani. La presenza di numerosi indicatori dovrebbe tuttavia suscitare sospetti e indurre a esaminare dettagliatamente il caso. Spesso ciò è difficile perché le vittime non sono disposte a rilasciare dichiarazioni e non vogliono rispondere a domande sugli avvenimenti che hanno suscitato traumi e paure.

Il principale limite del sistema di gestione delle donne richiedenti protezione internazionale è che queste potrebbero non arrivare a proporre la domanda di protezione internazionale, a causa della mancanza di qualsiasi approccio di genere nella procedura di pre-identificazione, che segue immediatamente lo sbarco, nel

²⁵ GRETA, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, *Report on Italy under Rule 7 of the Rules of Procedure for evaluating implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, 30 January 2017.

corso della quale si chiede al migrante perché sia arrivato in Italia in modo irregolare, con quattro opzioni (lavoro, famiglia, povertà, asilo). Questa procedura, però, si svolge con una tale fretta che è facile che le vittime di tratta, spesso nemmeno consapevoli della loro condizione, sbagliano risposta, indicando il motivo economico e finendo quindi direttamente nella lista delle espulsioni. Come è successo a settembre 2015, quando una ventina di ragazze nigeriane (ma erano 66 all'inizio) sono state rimpatriate nonostante avessero sui corpi i segni della violenza. Secondo il rapporto Greta, basato sull'osservazione dell'hotspot di Pozzallo, il ruolo degli agenti di polizia che lavorano negli hotspot si concentra sulla registrazione dei migranti, e il processo è troppo veloce per rilevare possibili vittime di tratta. Le vittime, inoltre, possono essere disposte a parlare solo dopo diverse settimane.

Negli hotspot italiani, l'Oim ha del personale addestrato a identificare possibili vittime di tratta. In questo modo, l'Oim ha segnalato 75 donne nigeriane vittime di tratta nel 2015, e 184 nei primi cinque mesi del 2016. Tuttavia, molte persone identificate dall'Oim non sono formalmente identificate come vittime di tratta perché il requisito per la concessione del permesso di soggiorno – e cioè il riferimento al “rischio concreto” e la “gravità e l'imminenza del pericolo” – non può essere provato. Questo le mette a rischio di essere trafficate e sfruttate ulteriormente, in Italia o nei loro paesi di origine, dopo il rimpatrio. Inoltre, segnala Greta, negli hotspot mancano spazi riservati in cui condurre interviste così delicate, e non è raro che entro pochi giorni dal loro ingresso negli hotspot, le donne scompaiano nel nulla, spesso preda della rete di sfruttamento della prostituzione.

Se invece sono rimpatriate, sono esposte alle stesse istituzioni da cui sono fuggite, agli stessi approfittatori che le hanno portate in Italia la prima volta, alle stesse violenze. Trattandosi di persone vulnerabili, avrebbero diritto, se non alla protezione, ad essere assistite nel ritorno in patria, partecipando a programmi di rimpatrio assistito organizzati per questi casi. Se questi obblighi previsti dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta non possono essere soddisfatti, conclude Greta, l'esecuzione dei trasferimenti forzati è in contrasto con l'obbligo del non respingimento.

Dal punto di vista normativo, la principale difficoltà nel caso di donne richiedenti protezione internazionale vittime di violenza di genere è provare il rischio concreto e la imminenza del pericolo, per ottenere un permesso di soggiorno conseguente all'accertamento di essere vittima di violenza di genere. È questo il passaggio che segna la distanza tra la tutela formale e la protezione sostanziale delle richiedenti protezione internazionale vittime di violenza di genere, dovendo far concludere per l'inadeguatezza della normativa a proteggere le vittime dalla violenza di genere.

L'inadeguatezza del sistema di gestione dei richiedenti asilo è ancora maggiore a seguito dell'adozione della scelta di politica normativa di bloccare la partenza dei migranti dalla Libia, confinandoli di fatto in una terra di nessuno dove sono esposti a ogni genere di abusi. L'accordo di recente siglato dal governo italiano ha fatto sorgere le proteste di organizzazioni umanitarie, che ripropongono l'alternativa di canali di ingresso in Italia legali e sicuri.

La necessità di una pronta identificazione del migrante arrivato in Italia non giustifica uno smistamento frettoloso delle persone. Rimandare in patria un migrante, senza conoscerne la storia e senza alcuna forma di assistenza, potrebbe esporlo nuovamente ai suoi aguzzini. Questa considerazione è ancora più valida per le persone vulnerabili, donne e minori, per le quali alla difficoltà del viaggio si aggiungono rischi maggiori.

Le discrepanze tra schema legislativo e reale situazione del sistema di accoglienza italiano

Il sistema di accoglienza italiano è caratterizzato da una debolezza strutturale, che deriva, non solo e non tanto dalla posizione geografica dell'Italia e dalla numerosità degli arrivi, quanto dalla mancanza di una legge organica sull'asilo, che ha creato una tensione continua tra "emergenza e ordinarietà"²⁶. L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è stata, a partire dagli sbarchi degli anni Novanta, sempre affidata a misure straordinarie ed emergenziali, fino all'Emergenza Nord Africa del 2011. Se già a partire dal 2001 si è cercato di strutturare un "sistema di recezione nazionale caratterizzato da un coordinamento tra i diversi livelli ed attori (Pna – Programma Nazionale Asilo nel 2001 e poi Sprar istituito con l. n. 189/2002)"²⁷, è solo con il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati, approvato dalla Conferenza Unificata in data 10 luglio 2014, che viene strutturato un sistema articolato di "interventi, che dal momento dello sbarco porta ad attività di soccorso e assistenza, di individuazione di hub regionali e interregionali per la prima accoglienza e di trasferimento nella rete Sprar per la seconda accoglienza"²⁸.

Il più recente referente normativo del sistema di accoglienza italiano è il d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, recante La nuova disciplina dell'accoglienza dei richiedenti asilo, la quale recepisce le direttive in materia di procedure e di accoglienza (Direttive Ue 2013/33 e 2013/32). In realtà il sistema unitario di accoglienza, come previsto dal d.lgs. 18 agosto 2015 n. 142, ha una capacità recettiva sottodimensionata, dovuta al carattere volontario dell'adesione degli Enti Locali alla Rete dello Sprar, ancora debole nell'offerta territoriale, a fronte di Questure e Commissioni Territoriali che sono intasate per le numerose domande di protezione internazionale, con un conseguente allungamento dei tempi di permanenza nelle strutture della cd. prima accoglienza, in attesa di conoscere gli esiti delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato.

Di qui la necessità, per offrire accoglienza a tutti i richiedenti protezione internazionale che arrivano sulle coste italiane, di affiancare al sistema Sprar, le preesistenti strutture realizzate per la gestione dell'emergenza che continuano ad avere un ruolo rilevante nel sistema complessivo di accoglienza. Nel giugno 2014

²⁶ Rita Bertozzi - Teresa Consoli, *Flussi migratori, nuove vulnerabilità e pratiche di accoglienza*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 2017, 1, pp. 3-16.

²⁷ *Ivi*, p. 6.

²⁸ *Ibidem*.

il Ministero dell'Interno aveva disposto con la circolare n. 7418 la realizzazione di Centri di accoglienza straordinaria temporanea (Cas). In realtà le strutture previste dal Ministero dell'Interno sono molteplici, Cpsa, Cda, Cara, così come le discrepanze tra schema legislativo e reale situazione del sistema di accoglienza.

L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale si struttura in un meccanismo complesso, in cui accanto al sistema Sprar, rispondente al modello di accoglienza diffusa, normativamente scelto dal legislatore, persiste il circuito straordinario dei Centri di Accoglienza Straordinaria, che raccolgono "il 70% dei rifugiati e dei richiedenti asilo presenti sul territorio italiano"²⁹, a cui vanno aggiunti altri 10.000 migranti, tra richiedenti, diniegati e persone a cui è stata già riconosciuta una qualche forma di protezione internazionale, che sono completamente fuori da ogni sistema di accoglienza, in insediamenti informali. Nei confronti di questi "esclusi" vengono spesso messi in campo strumenti normativi e politici che ne aumentano la vulnerabilità e che esprimono la poca consapevolezza maturata nel dibattito pubblico sul tema della migrazione, della migrazione forzata e dei percorsi di accoglienza.

Con la finalità di correggere le storture del modello di accoglienza realmente esistente e colmare la distanza tra lo schema normativo delineato dal D.lgs. n. 142/2015 e la reale situazione dell'accoglienza italiana, il d.l. n. 13/2017, ancora una volta con una logica emergenziale e securitaria, ha introdotto un nuovo piano del Governo italiano per l'immigrazione, che prevede l'istituzione di sezioni specializzate in materia di immigrazione presso 14 Tribunali Ordinari; l'estensione della rete (da quattro a venti) dei Centri di identificazione ed espulsione (Cie), rinominati Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr); l'istituzione di un'autorità garante del rispetto dei diritti umani, e la riforma della legge sull'asilo, con l'abolizione del grado di appello per i richiedenti che hanno ricevuto un diniego dell'asilo in primo grado e l'introduzione dell'obbligo per i richiedenti asilo di svolgere un lavoro (socialmente utile) dal secondo mese di presentazione della domanda. Ancora una volta l'attesa di una riforma complessiva delle norme in tema di protezione internazionale e soprattutto della adozione della legge organica sul diritto d'asilo è stata tradita.

La mancanza di una legge organica sul diritto d'asilo in Italia è causa non solo di bassi standard di accoglienza dei migranti forzati, con riflessi negativi anche sull'integrazione, ma anche della scarsa chiarezza nella disciplina giuridica che norma l'istituzione e la gestione delle diverse tipologie dei centri di accoglienza, qualitativamente e quantitativamente inadeguati, ad eccezione di isolate e locali eccellenze, mal coordinati e soprattutto strutturati secondo una logica "emergenziale", nonostante il carattere costante e l'andamento ciclico degli sbarchi via mare³⁰. Solo attraverso l'ulteriore perfezionamento del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, strutturato non più attraverso decreti legislativi mal coordinati, ma mediante una legge organica, che disciplini il sistema di accoglienza e tenga realmente conto della reale situazione dell'accoglienza dei

²⁹ *Ivi*, p. 9.

³⁰ Maurizio Ambrosini, *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Cittadella Editrice, Assisi 2014.

richiedenti protezione internazionale, l'Italia supererà definitivamente l'incertezza dell'emergenza, per prendere definitivamente atto dell'essere Paese di accoglienza di migranti forzati in modo costante³¹.

La Casa della Giovane di Piacenza: un esempio del modello mediterraneo di accoglienza

Le ragioni della delineata discrepanza tra il modello teorico di accoglienza disegnato dal Decreto Legislativo n. 142/2015 e la reale configurazione attuale del sistema di accoglienza sono, non solo la mancanza di “un’effettiva distinzione tra strutture di prima e di seconda accoglienza”³², ma anche e soprattutto una situazione in cui ad

alcune strutture di maggiori dimensioni (che siano i nuovi hub o le vecchie strutture governative) si affiancano altre più piccole (tra cui un elevatissimo numero di Centri di accoglienza straordinaria) che non rispondono alla ripartizione tra prima e seconda accoglienza, in quanto le persone vi entrano anche prima di aver completato l'identificazione e ci restano anche dopo aver presentato domanda di protezione e spesso per tutto il tempo di attesa dell'esito definitivo³³.

Un esempio del sistema di accoglienza realmente esistente in Italia è offerto dalla Casa della Giovane di Piacenza, gestito da una Associazione, l'Acisjf di Piacenza, che offre un esempio positivo del ruolo che l'associazionismo è in grado di svolgere nell'accoglienza delle donne migranti vittime di violenza. Si riporta qui di seguito la citazione della Presidente dell'Acisjf di Piacenza, Giuseppina Schiavi:

Le ragazze provate dal viaggio per mare e per terra, dalla loro condizione gestazionale più o meno avanzata, preoccupate per la città e le persone sconosciute, sono state accolte dai nostri operatori e volontari e sistemate nella nostra struttura (funzionante come CAS); sono state inserite nella rete di accoglienza della nostra città ed hanno potuto usufruire dei servizi come: ambulatorio malattie infettive ASL, ambulatorio dermatologico ASL, cure dentistiche Caritas, radiologia ASL, Questura, Centro salute donna, Psicologo di supporto ASL, Consultorio pediatrico (per i piccoli), Centro per l'istruzione adulti per l'alfabetizzazione, Ufficio minori Comune, Commissione territoriale Prefettura Bologna per il ricon. Asilo, Tribunale Bologna per ricorsi, Comune per carta d'identità, Agenzia entrate per codice fiscale. L'impegno per la prima fase di accoglienza è stato rilevante per il nostro Staff. Le ragazze si portavano dietro un vissuto (violenza sessuale, fisica e morale, mutilazioni genitali, matrimoni forzati, percosse, lesioni, persecuzioni, sfruttamento, schiavitù) non facilmente dimenticabile e soprattutto la sensazione di essere solo “un oggetto”, di non poter decidere della loro vita, di non poter scegliere nulla. Alle visite mediche e ginecologiche, agli screening, al fotosegnalamento e identificazione chiedevano personale di sesso femminile, mostravano disagio quando dovevano rapportarsi con funzionari o medici di genere maschile e timore di trovarsi da sole con loro. Quindi la nostra presenza è risultata essenziale per rassicurarle. Anche per far nascere i piccoli, le ecografie e i controlli post-partum abbiamo dovuto organizzare servizi al “femminile”. La gravidanza era un susseguirsi di sintomi (mal di testa,

³¹ Romina Amicolo, *Il principio di effettività nel diritto delle migrazioni forzate dalle fondamenta costituzionali al diritto d'asilo europeo*, in “Immigrazione.it, Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali”, 255, 1 gennaio 2016.

³² Carlo Colloca, *Il sistema italiano dell'accoglienza dei migranti fra aspetti normativi ed effetti socio-territoriali*, in “Autonomie locali e servizi sociali”, 2017, 1, p. 53.

³³ *Ibidem*.

mal di schiena, dolore al petto, dolore al ventre, difficoltà digestive, ecc.) che erano attribuibili allo stato ma spesso enfatizzati e psicosomatici o legati alla paura del parto, di malformazioni del bimbo, che spesso hanno richiesto l'accesso al Pronto soccorso per uscire dopo tre, quattro ore con semplice Tachipirina. Il rientro nella struttura ha comportato una costante presenza per aiutarle nella fase dell'allattamento, del cambio pannolino, dell'igiene e dell'abbigliamento del neonato. In particolare, anche nelle pluripare, si è notato la scarsa empatia relazionale madre-figlio, spesso erano diventate mamme molto giovani ed era stata la Tribù, le anziane del villaggio ad occuparsi dei piccoli, le giovani erano destinate ai lavori della comunità. Così, con il supporto della psicologa Asl, il Servizio minori del Comune e la pediatra di comunità si è lavorato sull'affettività, sul contatto fisico con il neonato, baci e carezze, ninne nanne, canzoni per evitare conseguenze sullo sviluppo. Una ragazza, pur portando a termine la gravidanza, ha lasciato la bimba in adozione perché non se la sentiva di accudire chi le ricordava la violenza; abbiamo organizzato un servizio di baby sitting, uno spazio giochi per lasciarle più libere, andare a scuola e alleggerire il peso della cura non considerando il figlio un impedimento per il loro futuro. Abbiamo constatato un miglioramento della relazione affettiva madre-figlio, i bimbi crescevano sereni e le ragazze hanno incominciato a fare nuove amicizie, ad acquistare autostima, consapevolezza del proprio "valore", della propria dignità, a considerare i figli "parte della loro vita". Le migranti hanno trovato: mamma adottiva, sorelle, amici [...]. I loro figli hanno trovato: nonne adottive, zie, cugine, baby sitter. Accompagnamento: all'uscita dalla struttura, una volta acquisito il permesso umanitario e lo status di rifugiato, c'è chi è andato in un progetto SPRAR (se c'era il posto), chi ha trovato ospitalità in una famiglia in cambio di collaborazione familiare, sempre con un nostro supporto e in collaborazione con il servizio minori del Comune.

È evidente come la Casa di Accoglienza della Giovane di Piacenza, fungendo da Centro di Accoglienza Straordinaria, abbia assolto ad un ruolo di accompagnamento e di sostegno delle donne richiedenti protezione internazionale, vittime di violenza, che si è spinto ben oltre il ruolo di struttura di prima accoglienza, a riprova di come il sistema delineato nell'art. 8 del D.Lgs. 142/2015, e basato sulla netta distinzione tra strutture di prima e seconda accoglienza, non risponde ad una realtà, caratterizzata dal ruolo centrale dell'associazionismo, capace di lavorare in sinergia con le Pubbliche Amministrazioni, assolvendo a compiti di "accoglienza, mediazione e accompagnamento, grazie al ruolo decisivo assolto dai volontari"³⁴.

Il "modello mediterraneo di gestione dei fenomeni migratori, legato tanto al modo in cui le migrazioni si sono manifestate quanto alle caratteristiche del welfare state e del modello statale dei paesi di approdo"³⁵ rimane il paradigma di analisi del sistema di accoglienza italiano realmente esistente, caratterizzato dalle molteplici declinazioni locali del welfare-mix, quale meccanismo di micro-regolazione "che si è andato radicando come dispositivo di gestione e governo locale delle politiche rivolte alla popolazione migrante"³⁶. Il giudizio sulle strutture di accoglienza straordinarie è in letteratura negativo, in contrapposizione al sistema

³⁴ Si rimanda all'intervento della Presidente Nazionale dell'Associazione Acisj, Dott.ssa Patrizia Pastore, sul ruolo dell'associazionismo, in occasione del seminario svoltosi a Napoli il 22 settembre 2017, il cui testo integrale è visibile al seguente link <https://www.youtube.com/watch?v=HA2Hq6QMJdo>

³⁵ Eleonora Costantini, *L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: relazioni tra Enti Locali e Terzo Settore*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 2017, 1, p. 69.

³⁶ *Ivi*, p. 77.

Sprar, che, fondato sulla co-progettazione tra pubblico e privato, sarebbe stato in grado di realizzare quella collaborazione tra Amministrazione Pubblica e Terzo Settore, che difetterebbe nelle strutture straordinarie, che hanno perseguito la strada del profitto, con risultati che si assumono essere sempre deteriori. Di qui il giudizio negativo sul modello mediterraneo e l'opzione di un modello stato-centrico, come il sistema Sprar, che tuttavia, per il suo sottodimensionamento, necessita ancora delle strutture straordinarie.

In realtà sono presenti numerosi esempi di strutture cd. straordinarie di accoglienza dei richiedenti asilo, come quella qui riportata di Piacenza, che è in grado di assolvere anche ad un ruolo di supplenza degli Sprar, nelle numerose ipotesi di incapienza delle strutture di seconda accoglienza.

Si conclude che il superamento del gap tra il modello normativo del sistema Sprar e la realtà del sistema di accoglienza, composto da molteplici strutture, gestite da Associazioni di volontari, non va necessariamente nella direzione della eliminazione delle strutture straordinarie, ma, al contrario in una loro disciplina, che tenga conto delle potenzialità dell'associazionismo e del forte radicamento del sistema del welfare-mix. In tal modo, anche nel settore dell'accoglienza delle donne migranti, le associazioni potranno assolvere a quel ruolo di anelli di congiunzione tra Pubblica Amministrazione e società civile, che il codice del Terzo Settore riserva loro, con la consapevolezza che senza il consenso nelle realtà locali, che solo il volontarismo e la solidarietà associativa è in grado di creare, nessuna accoglienza e integrazione degli stranieri sarà possibile.

Bibliografia

Ahearn Laura M., *Agentività/Agency, Agentività/Agency*, chrome-extension://oemndcbldboiebfnladdacbfmadadm/http://www.ec-aiss.it/biblioteca/pdf/duranti_culture_e_discorso/2_ahearn_agency.pdf

Ambrosini Maurizio, *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Cittadella Editrice, Assisi 2014.

Amicolo Romina, *Il principio di effettività nel diritto delle migrazioni forzate dalla fundamenta costituzionali al diritto d'asilo europeo*, in "Immigrazione.it. Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali", 255, 1 gennaio 2016.

Amnesty International UK, *Libya: new testimonies reveal horrors inflicted on refugees and migrants by traffickers*, <https://www.amnesty.org.uk/press-releases/libya-new-testimonies-reveal-horrors-inflicted-refugees-and-migrants-traffickers>

Bertozzi Rita – Consoli Teresa, *Flussi migratori, nuove vulnerabilità e pratiche di accoglienza*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 2017, 1, pp. 3-16.

Cabras Federica, *Il racket della prostituzione nigeriana a Torino e Genova. Strutture, strategie e trasformazioni*, in "Polis", 2015, 3, pp. 365-390.

Caneppele Stefano - Mancuso Marina, *Are Protection Policies for Human Trafficking Victims Effective? An Analysis of the Italian Case*, in “European Journal on Criminal Policy and Research”, Vol. 19, 2013, 3, pp. 259-273.

Colloca Carlo, *Il sistema italiano dell'accoglienza dei migranti fra aspetti normativi ed effetti socio-territoriali*, in “Autonomie locali e servizi sociali”, 1, 2017, pp. 39-62.

Costantini Elena, *L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: relazioni tra Enti Locali e Terzo Settore*, in “Autonomie locali e servizi sociali”, 2017, 1, pp. 63-80.

Crowhurst Isabel, *Caught in the victim/criminal paradigm: female migrant prostitution in contemporary Italy*, in “Modern Italy”, vol. 17, 2012, 4, pp. 493-506.

GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings), *Report on Italy under Rule 7 of the Rules of Procedure for evaluating implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, 30 gennaio 2017.

InGenere, *Migrazioni in corso*, <https://www.ingenere.it/dossier/migrazioni-corso>, 2015.

Nani Michele, *Alla ricerca di “leggi delle migrazioni”. Ernst Georg Ravenstein (1834-1913) e lo studio della mobilità fra statistica e cartografia*, in *Dialoghi sulle migrazioni. Letteratura, storia e lingua*, a cura di Grazia Biorci e Roberto Sinigaglia, De Ferrari Comunicazione, Genova 2013, pp. 93-98.

Nkomo Faith D., *Movement, Freedom and Ties that Bind: Women Migrant Workers and Remittances, International Conference on Sociability and Economics Development*, in “International Proceedings of Economics Development and Research”, vol. 10, IACSIT Press, Singapore 2011.

Ravenstein Ernest George, *The Laws of Migration*, in “Journal of the Statistical Society in England”, vol. 48, 1885, 2, pp. 167-235.

Sambo Anna, *Donne migranti: il soggetto e il cambiamento sociale*, in “Equilibri”, 1, 2017, pp. 87-101.

Taliani Simona, *Coercion, fetishes and suffering in the daily lives of young Nigerian women in Italy*, in “Africa”, Vol.82, 2012, 4, pp.579-608.

Ziniti, Alessandra, *La Tratta delle Nigeriane gestita in Italia*, http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/repit/2016/06/27/news/la_tratta_delle_nigeriane_gestita_dall_italia-142510895/?refresh_ce