

**Dalla tutela della vulnerabilità al riconoscimento di un diritto per le donne migranti: la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica nella giurisprudenza nazionale. Nota a sentenza, Tribunale Ordinario di Bologna, Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione internazionale e Libera circolazione cittadini UE, 1 febbraio 2021, n. R.G. 11436/2020 / From the protection of vulnerability to the recognition of migrant women's rights: Italian jurisprudence on the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Note to judgment, Civil Court of Bologna, Specialized Section on Immigration, International Protection**

---

**and Free Movement of EU citizens, 1 February 2021, n. R.G.**

**11436/2020**

**Marilù Porchia**

Università degli Studi di Ferrara, Italia

---

### **Abstract**

The Bologna Immigration Court's decision adopts a gender perspective on migration, underscoring that violence against women constitutes a violation of human rights. The Court issued a decision on gender-based violence – one of the first of its kind – tackling the legal issues raised by the amendment of art. 19 d.lgs. 286/1998 by d.l. 130/2020. Among the debated aspects is the respect of the constitutional and international obligation of the State as *non-refoulement* obligation. Because of this obligation, the Court needs to apply the Council of Europe Convention on combating violence against women and domestic violence, human rights' instrument to protect, still not deeply explored by the national jurisprudence.

**Keywords:** gender-based violence, Istanbul Convention, *non-refoulement*, migrant women, human rights.

### **1. Introduzione**

Ricorrendo alle chiavi di lettura offerte dall'intersezione tra studi di genere e diritto, la nota intende riflettere sul valore che la violenza sulle donne migranti, nei paesi di origine e di transito, assume nella normativa e nella giurisprudenza italiana<sup>1</sup>. Invero, come

---

<sup>1</sup> Per un'introduzione al dibattito al tema della violenza di genere nelle migrazioni forzate alla luce delle normative internazionali, della riflessione antropologica, della critica postcoloniale e del femminismo giu-

evidenziato dalla dottrina “mentre nelle discipline storiche, sociologiche e antropologiche, l’approccio di genere alle migrazioni costituisce ormai un corpo di studi consolidato, esso stenta ad affermarsi negli studi giuridici, soprattutto in Italia” (Rigo 2020, 210 ss.)<sup>2</sup>. L’occasione è data dall’ordinanza adottata l’1 febbraio 2021 (n. R.G. 11436/2020) dal Tribunale Ordinario di Bologna, Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione internazionale e Libera circolazione cittadini UE.

Sul massiccio contenzioso di cui sono investite le Sezioni Specializzate in materia di Immigrazione, Protezione internazionale e Libera circolazione cittadini UE pare già avere un impatto determinante la novella apportata al d.lgs. 286/1998 (Testo Unico Immigrazione, di seguito TUI) da parte del nuovo d.l. 130/2020 del 21 ottobre 2020, convertito in legge il 18 dicembre 2020 n. 173<sup>3</sup>. Le novità introdotte dal legislatore rappresentano un capitale punto di svolta nella tutela dei diritti umani – in particolare dei soggetti vulnerabili – rispetto all’impianto delineato solo due anni prima, con l’entrata in vigore del d.l. 113/2018 (d.l. Salvini). Questi aveva infatti abrogato la norma che permetteva il rilascio del permesso di soggiorno per protezione umanitaria, istituto fondamentale nella tutela delle donne migranti vittime di violenza.

L’ordinanza in oggetto costituisce un virtuoso esempio applicativo della nuova normativa, e attraverso l’interpretazione della modifica introdotta in sede di conversione del d.l. 130/2020, che richiama al co. 1.1 dell’art. 19 TUI il rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano, riconosce il ruolo determinante, nella tutela dei diritti umani, della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, nota come Convenzione di Istanbul<sup>4</sup>.

---

ridico si veda: Salvatici (2004); Pinelli (2017, 155-186); Pinelli (2013,7-20); Pinelli (2014, 69-79); Rigo (2016, 82-94).

<sup>2</sup> Rigo indica tra le eccezioni: Giovannetti, Ruggerini (2006, 13 ss.); Giolo (2014, 23 ss.). Per un approccio di genere agli studi giuridici sulle migrazioni in Italia, si veda Olivito (a cura di) (2015). Sull’importanza del genere come categoria analitica per lo studio della mobilità umana, si vedano Hondagneu-Soltero P. (1994); Pessar e Mahler (2003); Donato *et al.* (2006, 3-26); Lutz (2010, 1647-1663).

<sup>3</sup> Per un primo commento alla modifica legislativa si veda Mentasti (2020).

<sup>4</sup> Per una introduzione alla Convenzione si veda Di Stefano (2003).

## **2. I fatti in causa**

Nel settembre 2020, una cittadina tunisina adiva il Tribunale, con ricorso ex art. 702 bis c.p.c., per l'impugnazione del provvedimento del Questore della Provincia di Bologna di rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno di cui era titolare, originariamente rilasciato per motivi umanitari.

Innanzitutto alla Commissione Territoriale, la ricorrente aveva narrato di essere stata sottoposta, mentre ancora si trovava in Tunisia, a continui maltrattamenti da parte del marito. Vittima di gravi violenze di genere, riusciva ad allontanarsi dalla casa familiare e a sottrarsi alle violenze dopo sette anni. Rintracciata dal marito a distanza di un anno, subiva un ulteriore grave atto di violenza: l'ormai ex-coniuge aggrediva la donna sfregiandole il volto e colpendola con inaudita violenza, costringendola a un ricovero ospedaliero della durata di oltre tre mesi. Dimessa dall'ospedale, la donna si trasferiva in un'altra città, oramai ripudiata dalla famiglia. In occasione delle primavere arabe si recava quindi in Libia, per poi giungere in Italia.

La Commissione Territoriale di Torino riconosceva, nel 2011, un permesso per motivi umanitari, a tutela della vulnerabilità, anche psicologica, della ricorrente. Rilevava infatti una fragilità psico-sanitaria che trovava, già al tempo, riscontro nelle terapie intraprese. Il permesso veniva rinnovato nel corso degli anni, dal 2011 al 2018. Ad essere impugnato è pertanto il provvedimento del Questore di Bologna, con il quale è stato negato, nel 2019, un ulteriore rinnovo di tale permesso.

## **3. L'abrogazione della protezione umanitaria**

Il rifiuto del rinnovo del permesso di protezione umanitaria, nel caso in questione, è diretta conseguenza dell'entrata in vigore del d.l. 113/2018. Questo ha infatti abrogato la norma che ne permetteva il rilascio, non rilevando più la condizione di vulnerabilità della cittadina straniera sul territorio.

Prevista dall'art. 5, co. 6 del TUI, la protezione umanitaria costituiva una misura atipica e residuale<sup>5</sup>, volta ad abbracciare situazioni in cui, pur non sussistendo i presupposti per il riconoscimento di una tutela tipica (status di rifugiato o protezione sussidiaria), non poteva disporsi l'espulsione e doveva provvedersi all'accoglienza del richiedente in condizioni di vulnerabilità, da valutare caso per caso<sup>6</sup>.

I seri motivi di carattere umanitario, oppure risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, la cui sussistenza era necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, non erano tipizzati o determinati dal legislatore nazionale, costituendo un "catalogo aperto"<sup>7</sup>, la cui *ratio* era "quella di non esporre i cittadini stranieri al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti della persona che ne integrano la dignità"<sup>8</sup>.

Le conseguenze della sua abrogazione sono state incalcolabili per la vita di moltissimi stranieri e straniere sul territorio italiano. Tuttavia, nessuno studio specifico è stato dedicato alle difficoltà e ai rischi cui le donne che non fossero riuscite a rinnovare o a convertire la protezione umanitaria in una diversa tipologia di permesso di soggiorno sarebbero andate incontro. Le regole del diritto hanno una formulazione neutra rispetto al genere (Rigo 2020, 210 ss.), nel senso che non prendono in considerazione questo elemento, prevedendo la stessa norma indipendentemente dal genere dei soggetti di questa destinatari. Tuttavia, gli effetti che tali regole producono non sono affatto "neutrali", con il rischio, come in questo caso, di arrecare maggior danno nei confronti delle donne.

Il GREVIO, l'organismo indipendente incaricato di monitorare l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) da parte degli Stati contraenti<sup>9</sup>, nel primo Rapporto sull'attuazione in Italia della Convenzione, pubblicato nel gennaio 2020, rileva infatti che:

---

<sup>5</sup> Per un approfondimento sull'istituto della protezione umanitaria si veda Zorzella (2018).

<sup>6</sup> Corte di Cassazione Civ., Sez. 1, n. 13096/2019; Corte di Cassazione Civ., Sez. 6 - 1, n. 23604/2017.

<sup>7</sup> Corte di Cassazione Civ., Sez. I, 26566/2013.

<sup>8</sup> Corte di Cassazione Civ., Sez. I, 4455/2018.

<sup>9</sup> Il GREVIO redige e pubblica rapporti che valutano le misure legislative e di altro tipo adottate dagli Stati Parti per dare effetto alle disposizioni della Convenzione. Nei casi in cui è necessaria un'azione per prevenire un modello grave, massiccio o persistente di atti di violenza coperti dalla Convenzione, il

fino al novembre 2018, la protezione umanitaria veniva riconosciuta alle donne che avessero subito violenza basata sul genere durante il loro viaggio nei Paesi di transito, oppure veniva riconosciuta sulla base delle conseguenze dei traumi e delle condizioni psichiche delle superstiti di violenze di genere, specialmente nei casi in cui erano disponibili rapporti medico-psicologici. I dati forniti nel rapporto statale<sup>10</sup> mostrano un alto tasso di rigetto delle richieste di asilo da parte delle donne, e che tra coloro che hanno ricevuto protezione, la maggior parte ottiene solamente la protezione umanitaria o sussidiaria, e non lo status di rifugiata (Consiglio d'Europa, GREVIO 2020, 261).

Il rapporto continua rilevando come, sebbene siano state adottate linee guida per standardizzare l'identificazione e la segnalazione di potenziali vittime di traffico di esseri umani, simili linee guida non sono state elaborate per le superstiti di violenza basata sul genere, compresa la violenza sessuale. Conclude, pertanto, esprimendo un fondato timore:

inoltre, alla luce dei dati disponibili, indicanti che la maggior parte di coloro che hanno ottenuto protezione internazionale lo hanno fatto ai sensi dell'abrogato permesso di soggiorno umanitario, il GREVIO teme che l'abrogazione della protezione umanitaria possa avere gravi conseguenze sulle donne richiedenti asilo vittime di violenza basata sul genere (Ivi, 81).

In tale contesto, si pone ora il d.l. 130/2020, convertito in l. 173/2020, qui considerato nel testo parzialmente modificato in sede di conversione, che possiamo considerare la "riforma della riforma" rispetto al d.l. n. 113/2018<sup>11</sup>. Nella nuova norma, è stato ampliato il novero delle fattispecie nelle quali deve essere riconosciuto un permesso per protezione speciale: si stabilisce infatti, dapprima, il divieto di espulsione e respingimento

---

GREVIO può avviare una procedura d'inchiesta speciale. Il GREVIO può anche adottare, se del caso, raccomandazioni generali su temi e concetti della Convenzione.

<sup>10</sup> Consiglio d'Europa, GREVIO (2018, 103) traduzione dell'autrice. Nel rapporto viene indicato che nel 2016 vi sono state 9.351 donne richiedenti asilo di cui 1.475 hanno ricevuto lo status di rifugiato, 1.150 la protezione sussidiaria e 2.840 la protezione umanitaria; la protezione è stata negata in 3.273 casi (566 richiedenti non hanno fatto ricorso).

<sup>11</sup> Per una prima disamina si veda Rossi (2021) e De Chiara (2021).

non soltanto “qualora esistano fondati motivi di ritenere che [la persona] rischi di essere sottoposta a tortura” – come nella precedente formulazione – ma anche “a trattamenti inumani o degradanti”, ovvero anche “qualora ricorrano gli obblighi di cui all’art. 5, comma 6” (ovvero “obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”). Per questa seconda parte il decreto recepisce le indicazioni con cui il Presidente della Repubblica aveva accompagnato, con una lettera inviata al Presidente del Consiglio, l’emanazione del decreto legge: in essa si precisava che il rispetto degli obblighi non solo internazionali, ma anche costituzionali, restano fermi, malgrado l’abrogazione della loro esplicita previsione<sup>12</sup>.

#### **4. Obblighi costituzionali e internazionali dello Stato: una centralità (ri)trovata**

In virtù della nuova norma, il Collegio individua la disciplina applicabile nell’art. 32, co. 3, del d.lgs. 25/2008, nella formulazione vigente a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. 113/2018, ritenendo pertanto che la domanda di rinnovo della originaria protezione umanitaria, debba essere reinterpreta come domanda di protezione speciale ai sensi dell’art. 32 d.lgs. 25/2008, co. 3, del d.lgs. 25/2008, da riconoscersi in presenza dei requisiti di cui all’art. 19, co. 1 e 1.1., del TUI<sup>13</sup>.

È proprio in relazione all’art. 19, co.1.1., del TUI che l’ordinanza in esame offre un apporto significativo e degno di nota.

Per ovviare ai problemi in materia di tutela dei diritti umani generati dal d.l. 113/2018, il legislatore del 2020 ha previsto, all’art. 15, co. 1 del D.L., delle disposizioni transitorie, secondo le quali “le disposizioni di cui all’articolo 1, comma 1, lettere a), e) ed f) si applicano anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del

---

<sup>12</sup> Il Presidente della Repubblica in una missiva inviata al Presidente del Consiglio in sede di emanazione del decreto-legge (in data 4 ottobre 2018) precisava che detti obblighi restano fermi, “pur se non espressamente richiamati nel testo normativo”, così come resta fermo “quanto direttamente disposto dall’art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall’Italia”.

<sup>13</sup> L’intervenuto D.L. 130/2020 non ha apportato modifiche alla disciplina di cui all’art. 1, co. 8, del D.L. 113/2018, limitandosi a prevedere all’art. 32, co. 3, del d.lgs. 25/08 la durata biennale del permesso (originariamente annuale) con possibilità di conversione in lavoro, alla scadenza, ove ne ricorrano i requisiti. Questi, rimangono quelli di cui all’art. 19, commi 1 e 1.1., del d.lgs. 286/1998, dedicato ai “divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili”.

presente decreto avanti alle commissioni territoriali, al questore e alle sezioni specializzate dei tribunali [...]”. Le lettere a) ed e) apportano rispettivamente modifiche all’art. 5, co. 6, e all’art. 19 TUI (Minniti 2020)<sup>14</sup>. Il Tribunale ha quindi correttamente applicato la nuova formulazione dell’art. 19 co.1.1. TUI, che prevede, come già anticipato, il divieto di respingimento, espulsione ed estradizione “qualora ricorrano gli obblighi di cui all’art. 5, comma 6” (ovvero “obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”).

È interessante, a tal proposito, notare che la formulazione originaria dell’art. 5, co.6 TUI, prevedesse, quali condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, “seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”. La cogenza degli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato, pertanto, era stata espressa ben prima della riforma del titolo V attuato dalla Legge Costituzionale 3/2001 che ha previsto, all’art. 117 della Costituzione, che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni “nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell’Unione europea e dagli obblighi internazionali”. Tutta l’attenzione della dottrina e della giurisprudenza si è tuttavia, nel tempo, focalizzata quasi esclusivamente sull’interpretazione dei seri motivi di carattere umanitario, impegnandosi a delineare e costruire nella giurisprudenza nazionale categorie di vulnerabilità che, in parte, già avevano trovato, tramite il riconoscimento di diritti, come il diritto alla parità di genere e alle differenze di genere, il proprio inquadramento giuridico sia nella Costituzione che in altre fonti internazionali specifiche. Del resto, lo stesso art. 2, co.1 del medesimo TUI, prevede che allo straniero, comunque presente sul territorio nazionale vadano riconosciuti “i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti”, con un chiaro, seppur implicito, riferimento agli artt. 2, 3 e 10 della Costituzione e alle libertà fondamentali previste dalla medesima Carta, così come ai diritti fondamentali contenuti negli strumenti internazionali. Solo alla luce dell’abrogazione operata dal d.l.

---

<sup>14</sup> Sulla giurisprudenza dell’immediata applicabilità dell’emendata norma si veda Corte di Cassazione Civ., Sez. I, n. 3705/2021.

113/18 e alla successiva promulgazione del d.lgs. 130/2020 si è, tuttavia, (ri)scoperta la centralità degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato.

In linea con questa prospettiva, il Tribunale bolognese ha pertanto riconosciuto che, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e del combinato disposto degli artt. 5 co. 6 e 19 del TUI, esso è vincolato all'applicazione delle Convenzioni internazionali cui lo Stato italiano è firmatario, quali parametri per l'applicabilità della misura espulsiva. Con un ragionamento di pregio, accoglie il ricorso riconoscendo il diritto al rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale ai sensi dell'art. 32, co.3, del d.lgs. 25/2008 e dell'art. 19, co. 1.1 TUI, "in ottemperanza del rispetto degli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato italiano imposti a norma dell'art. 5 co.6 TUI – segnatamente la Convenzione di Istanbul", riconoscendo la stessa come *survivor* di violenza di genere.

## **5. L'ambito di applicazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica**

L'obbligo internazionale che lo Stato italiano è chiamato a rispettare e che legittima la permanenza della straniera sul territorio deriva quindi, nell'ordinanza in oggetto, dalla sottoscrizione della Convenzione di Istanbul, sottoscritta dall'Italia il 27 settembre 2012, con autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento con la legge 77/2013, entrata in vigore il 1° agosto 2014 a seguito del raggiungimento del prescritto numero di dieci ratifiche. All'art. 3 della Convenzione, è contenuta al co. a) la definizione dell'espressione "violenza nei confronti delle donne":

con cui si intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente 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.

e al co. b) dell'espressione "violenza domestica", che:

designa tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima. [Il medesimo articolo conclude statuendo che] per 'vittima' si intende qualsiasi persona fisica che subisce gli atti o i comportamenti di cui ai precedenti commi a e b.

Correttamente, pertanto, sulla base delle definizioni fornite dalla Convenzione stessa, il Collegio attribuisce alla ricorrente la qualificazione di vittima di maltrattamenti e di violenza domestica "condizione che mantiene la sua attualità, benché i fatti risalgano oramai a diversi anni fa, per la permanenza degli effetti fisici, psicologici e sociali da tale circostanza arrecati".

Ciò ha imposto al Collegio – che ha valutato congiuntamente le dichiarazioni della ricorrente rese in Commissione, quelle rese in giudizio, la documentazione depositata in atti – l'applicazione della Convenzione al caso in esame, poiché a norma dell'art. 4 della stessa:

L'attuazione delle disposizioni della presente Convenzione da parte delle Parti contraenti, in particolare le misure destinate a tutelare i diritti delle vittime, deve essere garantita senza alcuna discriminazione fondata sul sesso, sul genere, sulla razza, sul colore, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche o di qualsiasi altro tipo, sull'origine nazionale o sociale, sull'appartenenza a una minoranza nazionale, sul censo, sulla nascita, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere, sull'età, sulle condizioni di salute, sulla disabilità, sullo status matrimoniale, sullo status di migrante o di rifugiato o su qualunque altra condizione.

In Italia la quota di donne straniere e italiane che dichiara di aver subito violenza fisica o sessuale è quasi equivalente (31,3% contro 31,5%; Istat 2018) mentre è molto più

alto il numero delle donne straniere vittime di violenze fisiche e molto gravi<sup>15</sup>, che si registrano sia nelle relazioni iniziate nel Paese di origine (68,5%), sia nel contesto di relazioni avviate in Italia (19,4%) (Senato della Repubblica 2018). Relativamente allo status di migrante pare opportuno operare un distinguo. Invero, la Convenzione contiene specifiche norme di tutela in favore delle richiedenti asilo, al fine di garantire che le procedure di asilo non ignorino le situazioni di donne che vivono relazioni di abuso o vittime di violenza sessuale, sfruttamento e di altre forme di violenza basata sul genere. Ai sensi dell'art. 60, par. 1, della Convenzione,

le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell'articolo 1, A (2) della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e come una forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare o sussidiaria.

Il dettato di questo articolo è il frutto di un acceso dibattito accademico che ruota attorno alla critica elaborata dai movimenti delle donne e dal femminismo giuridico alla definizione di rifugiato della Convenzione di Ginevra del 1951<sup>16</sup>. Tale definizione, centrata originariamente su una tipica divisione tra pubblico e privato<sup>17</sup>, indiscutibilmente indicativa della resistenza a inquadrare le violenze di genere nel concetto di persecuzione, dando spazio per lo più all'esperienza di vita del rifugiato di sesso maschile<sup>18</sup>, faceva sì che forme di violenza quali i maltrattamenti domestici, la violenza sessuale o la tratta a scopo di sfruttamento sessuale, non rientrassero in modo diretto né agevole nella definizione<sup>19</sup>. Solo nel 2002 l'UNHCR ha cristallizzato nelle sue linee guida sulla violenza di genere che le donne, in alcune circostanze, possono costituire un "determinato

---

<sup>15</sup> Con violenze fisiche si escludono quelle verbali, economiche o psicologiche. Per violenze gravi si intendono violenza estrema (stupri e tentati stupri) e forme più efferate di violenza come il tentato strangolamento, l'ustione, il soffocamento e la minaccia o l'uso di armi (Istat 2018).

<sup>16</sup> Per un'introduzione al dibattito internazionale si veda Arbel *et al.* (2014).

<sup>17</sup> Divisione che ancora permane, come dimostrato dalla sentenza Corte di Cassazione Civ., Sez. VI, n. 9043/2019.

<sup>18</sup> Si veda Doyle (2009, 519-530); Olsen (1990); Cohn (1993, 227); Vesa (2011, 309-360); Charlesworth (1995, 243) e Freedman (2007).

<sup>19</sup> Si veda Kelly (2002, 559-568); Edwards (2010, 21- 45) e Freedman (2015).

gruppo sociale” ai sensi della definizione della Convenzione di Ginevra, incoraggiando una lettura dei motivi che fondano il riconoscimento dello status di rifugiato che tenesse conto della specificità dell'esperienza femminile nella complessità dei contesti culturali in cui essa si inserisce, rilevando che “in alcuni casi, la caratteristica del sesso del richiedente può avere un peso significativo nell’ambito della domanda, che si dovrà valutare con attenzione” (UNHCR 2002).

È tuttavia soltanto con la Convenzione di Istanbul, seguita dalla riformata direttiva 2004/83/EC (direttiva qualifiche)<sup>20</sup>, che si stabilisce espressamente che la violenza basata sul genere è rilevante sia nella valutazione dello status di rifugiato che nelle forme complementari di protezione. La giurisprudenza nazionale ha ampiamente recepito la portata di tale articolo e in più occasioni ne ha ribadito il peso e la valenza all’interno delle procedure di riconoscimento di protezione internazionale. Tra queste, si richiama la Corte di Cassazione Civ., Sez. VI-I, n.12333/2017, in cui la Suprema Corte, esaminando il ricorso di una donna di origine marocchina, vittima di violenze dal marito (punito, dalla giustizia marocchina, con la sanzione di tre mesi di reclusione), ha affermato che tali violenze rientrano nella Convenzione di Istanbul. In particolare ha ribadito come la violenza domestica rientri nell’ambito dei trattamenti inumani o degradanti considerati dall’art. 14, lett. b), d.lgs. n. 251 del 2007. Ha concluso affermando la necessità di verificare se, in presenza di minaccia di danno grave ad opera di un “soggetto non statale”, nel caso in esame l’ex marito della ricorrente, lo Stato marocchino sia in grado di offrire a quest’ultima adeguata protezione, specificando che la sola condanna penale ad una pena detentiva, peraltro sospesa, e l’ottenimento del divorzio, non costituiscono circostanze indicative di un’“adeguata protezione” (Corte di Cassazione Civ., Sez. VI-I, n.12333/2017). A questa ha fatto seguito la Cassazione Civ., Sez. I, n. 28152/2017 in cui la Corte ha trattato il caso di una cittadina nigeriana costretta ad abbandonare il proprio Paese di origine per essersi rifiutata, dopo la morte del marito, di unirsi in matrimonio con il cognato, come impongono le pratiche funebri tradizionali locali. In conse-

---

<sup>20</sup> Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. Per un comment si veda, Edwards, A. (2010), *Transitioning Gender: Feminist Engagement with International Refugee Law and Policy*, in *Refugee Survey Quarterly*, n. 29, pp. 21-45.

guenza del suo rifiuto la donna era stata allontanata dalla sua abitazione, aveva perduto la potestà sui figli, era stata spogliata delle sue proprietà e perseguitata dal fratello del marito deceduto. Erano quindi evidenti i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiata perché appartenente a un gruppo sociale in quanto donna.

Infine, in una recentissima pronuncia del gennaio 2021 (Corte di Cassazione Civ., Sez. Lavoro, n. 10/2021), la Cassazione afferma:

deve poi essere riconosciuta la natura strutturale della violenza contro le donne, in quanto basata sul genere, per tale dovendosi intendere qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisca le donne in modo sproporzionato (Preambolo e art. 3, lett. d Convenzione Istanbul 11 maggio 2011); così che le Parti ad essa aderenti, tra cui l'Italia, si sono impegnate ad adottare le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell'art. 1 sez. A n. 2 della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951 e come una forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare o sussidiaria (art. 60, comma 1), pure accertandosi che un'interpretazione sensibile al genere sia applicata a ciascuno dei motivi della Convenzione, e che nei casi in cui sia stabilito che il timore di persecuzione sia basato su uno o più di tali motivi, sia concesso ai richiedenti asilo lo status di rifugiato, in funzione degli strumenti pertinenti applicabili (art. 60, comma 2).

Sul medesimo orientamento si collocano anche due recenti decisioni della Sezione Specializzata del Tribunale Ordinario di Bologna. Nella prima, il Tribunale identifica la valenza sistemica della violenza sulle donne in India<sup>21</sup>, ed applicando la Convenzione di Istanbul riconosce lo status di rifugiata ad una cittadina indiana che aveva subito molestie, ritenendo che questa debba essere considerata vittima di una persecuzione personale e diretta per la sua appartenenza – in quanto donna – ad un gruppo sociale, e che il peso delle norme consuetudinarie locali le avrebbe impedito di trovare adeguata protezione nelle autorità statuali. Nel secondo caso, il Tribunale affronta la vicenda di una

---

<sup>21</sup> Sezione Specializzata del Tribunale Ordinario di Bologna, R.G. 15333/2018.

cittadina nigeriana vedova e sottoposta a riti di vedovanza<sup>22</sup>, ritenendo la sussistenza di persecuzione nei casi in cui una donna viene limitata nel godimento dei propri diritti a causa del rifiuto di attenersi a disposizioni tradizionali religiose legate al suo genere. Riconosce pertanto lo status di rifugiata alla ricorrente, ritenendola vittima di una persecuzione personale e diretta per l'appartenenza a un gruppo sociale (ovvero in quanto donna vedova), nella forma di "atti specificatamente diretti contro un genere sessuale" (art. 7, co. 2, lett. f, d.lgs. 251/2007) da identificarsi chiaramente nei rituali di vedovanza e dalle conseguenze del suo esservi sottratta, specificatamente la privazione di tutte le proprietà e della potestà genitoriale sui figli.

Il caso esaminato dall'ordinanza oggetto di questa nota ricade invece nell'ambito del rilascio dei permessi di soggiorno nazionali, essendo oramai conclusosi nel 2011, con il riconoscimento, al tempo, della protezione umanitaria, il procedimento di protezione internazionale. La situazione meritevole di tutela deve pertanto trovare riscontro in uno dei permessi di soggiorno tipizzati dal legislatore o, in via residuale, nelle situazioni individuate quali ostative all'espulsione. Secondo la definizione dell'art. 60 della Convenzione di Istanbul, si deve pertanto guardare alla violenza contro le donne basata sul genere "come una forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare". Ebbene, in virtù del rinvio dell'art. 19 co.1.1 TUI al rispetto degli obblighi internazionali imposto allo Stato italiano quali ostativi all'espulsione, l'ordinanza rimanda alle norme della Convenzione di Istanbul, che prevedono, in favore delle donne che si trovano in specifiche circostanze, la possibilità di ottenere dei titoli autonomi di soggiorno. Segnatamente, il Collegio bolognese richiama l'art. 61 della Convenzione, che pone il divieto di espulsione delle donne vittime di violenza di genere, indipendente dal loro status, o paese di residenza, verso un paese dove la loro vita potrebbe essere in pericolo o dove potrebbero essere esposte al rischio di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti, e l'art. 59, co. 3 che prevede:

le Parti rilasciano un titolo di soggiorno rinnovabile alle vittime, in una o in entrambe le seguenti situazioni: a) quando l'autorità competente ritiene che il loro

---

<sup>22</sup> Sezione Specializzata del Tribunale Ordinario di Bologna, R.G. 15080/2018.

soggiorno sia necessario in considerazione della loro situazione personale; b) quando l'autorità competente ritiene che il loro soggiorno sia necessario per la loro collaborazione con le autorità competenti nell'ambito di un'indagine o di procedimenti penali.

Proprio in relazione all'art. 59, co. 3, il GREVIO, nello stesso rapporto dedicato all'Italia già nominato, si era mostrato estremamente critico:

GREVIO non ha trovato alcun riscontro del fatto che l'Italia abbia adottato misure per attuare il paragrafo 3 dell'articolo 59: questa disposizione prevede il rilascio di un titolo di soggiorno rinnovabile alle vittime quando il loro soggiorno è considerato necessario a causa della loro situazione personale, per fattori quali sicurezza, lo stato di salute, la situazione familiare o la situazione nel paese d'origine della vittima, e/o ai fini della loro cooperazione con le autorità competenti nelle indagini o nei procedimenti penali. GREVIO ricorda che l'obiettivo di questa disposizione è quello di offrire protezione alle vittime straniere, indipendentemente dal loro status giuridico. Essa è destinata a beneficiare, tra l'altro, le vittime prive di documenti e può applicarsi anche alle vittime di violenza domestica alle quali il partner violento ha impedito di rinnovare il loro status di residenza dipendente (Consiglio d'Europa, GREVIO 2020, 80).

Prendendo atto della censura del GREVIO, una prima applicazione dell'art. 59, co.3 della Convenzione è stata recentemente fornita dal Tribunale di Bari<sup>23</sup>, che ha ordinato alla locale Questura il rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18-bis TUI (permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica)<sup>24</sup>. La ricorrente, donna irregolarmente presente sul territorio e madre di due bambini, aveva sporto denuncia per maltrattamenti e richiesto un permesso art. 18 bis TUI al Questore, che lo aveva rifiutato in presenza di parere negativo del PM. La competenza al rilascio di questo titolo di sog-

---

<sup>23</sup> Tribunale di Bari, Sezione Specializzata, R.G. 38/2021-1.

<sup>24</sup> Il dl 93/2013 ha inserito nel corpo del d.lgs. 286/1998 (TUI) l'art. 18-bis, che consente il rilascio di un permesso di soggiorno alle vittime straniere di reati inerenti la violenza domestica, qualora il questore ritenga sussistente un "concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio".

giorno è infatti del Questore, ma sempre previo parere favorevole dell'autorità giudiziaria procedente in sede penale. Come rilevano Boiano e Cecchini (2020) la possibilità del solo "percorso giudiziario" costituisce la ragione della scarsa efficacia di protezione della misura: proprio a causa della condizione di irregolarità del soggiorno, le donne migranti prive di titolo di soggiorno desistono, infatti, dal rivolgersi alle forze dell'ordine pur vivendo in situazione di violenza domestica, temendo che il solo contatto con le autorità possa determinare l'avvio del procedimento di espulsione. Questa circostanza conferma come ancora non sia stata superata la censura mossa all'Italia dal CEDAW, che nel 2017, osservava:

le donne, benché siano la maggioranza della popolazione migrante che beneficia delle misure previste dagli articoli in esame, risultano incontrare proprio 'in quanto donne' peculiari ostacoli all'accesso alla giustizia, alla protezione internazionale e alle misure di supporto e assistenza che l'ordinamento deve garantire in virtù degli obblighi di diritto internazionale ed europeo dinanzi alla violenza e persecuzioni di genere e ciò in ragione della prevalenza di un approccio insensibile alle specificità delle esperienze delle donne e all'assenza di specializzazione in tema di violenza, discriminazioni e persecuzioni di genere (Comitato CEDAW 2017; trad. dell'autrice).

E anche guardando all'applicazione dell'art. 18 bis all'interno del solo "percorso giudiziario", l'effettività della tutela vacilla di fronte alle interpretazioni distorte della norma. In un caso, portato all'attenzione della Cassazione, secondo il giudice per l'udienza preliminare l'attendibilità della persona offesa, cittadina albanese priva di titolo di soggiorno, risultava minata dalla richiesta del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18 bis, intervenuta dopo la presentazione della denuncia. La Cassazione ha annullato la sentenza di non luogo a procedere ritenendo "la manifesta illogicità della lettura offerta della condotta dell'offesa" (Corte di Cassazione Civ., Sez. VI, n. 16498/2017). Coerentemente, il Tribunale di Bari, pur in presenza di parere negativo del PM, riconosce il diritto al soggiorno, seppur in sede cautelare, così motivando:

il pericolo per l'incolumità debba essere inteso quale diritto alla salvaguardia della integrità personale della vittima oggetto di tutela della norma, tale da ricomprendere anche le possibili pressioni psicologiche che, pur non connotate da atti di lesione del fisico della persona, influiscano – per decisione del denunciato e per l'insorgere conseguente e inevitabile di situazioni di difficoltà – sulla libertà di autodeterminazione della vittima anche rispetto alle sue scelte di vita, non ultime quelle riguardanti la libertà di autodeterminazione nel corso delle indagini e/o del processo, considerando che la vittima migrante si trova pure in una condizione generale di maggiore debolezza, sia per la mancanza di figure familiari di vicinanza e di sostegno, sia per il rischio di perdere definitivamente la possibilità di usufruire del permesso di soggiorno ottenuto per ricongiungimento e quindi di dovere interrompere il processo di integrazione in corso e di dovere ritornare in patria riportando con sé i figli, ponendo anche questi ultimi in una condizione di sofferenza.

Il giudice, sottolineando il diritto all'integrità e all'autodeterminazione della donna, ravvede nella sua situazione la sussistenza dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno di cui all'articolo 19 co. 1.1 e 1.2 TUI “seppur non direttamente oggetto di richiesta al questore che si è unicamente pronunciato circa la sussistenza dei presupposti ex art. 18 bis TUI, si reputa possa essere oggetto complessivo di valutazione ad opera di questo giudice della cautela”. Il Tribunale pone quindi un confine, tra quello che è l'ambito di operatività del Questore, che unicamente si pronuncia sui presupposti dell'art. 18 bis TUI, e quello che invece spetta al Giudice, che è un “ambito complessivo di valutazione”. Il confine posto non è altro che ciò che la dottrina, proprio partendo dall'esperienza delle donne, ha concettualizzato nel “muro protettivo” (*firewall*) tra i soggetti deputati all'accertamento della regolarità del soggiorno sul territorio e le autorità competenti ad attivare misure di protezione e supporto per coloro che risultino esposti a forme di vittimizzazione sul territorio dei Paesi di destinazione e di persecuzione in caso di rimpatrio, a prescindere dalla disponibilità o meno di titolo di soggiorno (Crépeau e Bethany 2015, 157-183).

Il giudicante barese, pur individuandone la sussistenza dei presupposti, non riconosce tuttavia un permesso di soggiorno di cui all'art. 19 co. 1.1 e 1.2 TUI, ma attraverso una lettura congiunta di questo articolo e dell'art. 59 della Convenzione di Istanbul, ricono-

sce il diritto ad un permesso ex l'art. 18-bis TUI, ritenendo la situazione a lui sottoposta meritevole di tutela, allo stato, trattandosi – si ripete – di tutela cautelare, attraverso uno dei permessi di soggiorno tipizzati dal legislatore. In effetti, secondo quanto si evince dalla relazione del Governo accompagnatoria del disegno di legge di conversione del decreto-legge 93/2013 (Camera dei deputati 2018), recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, l'art. 59 della Convenzione di Istanbul avrebbe trovato attuazione proprio nella disposizione di cui all'art. 18 bis TUI. La traduzione della norma internazionale nell'ordinamento interno non sembra tuttavia coglierne appieno lo spirito (Genovese 2018).

Il Collegio bolognese opera, ad avviso di chi scrive, un'interpretazione più ampia e lungimirante dell'art. 59, co. 3 della Convenzione, che appare superare del tutto le criticità individuate dal GREVIO. Invero, nell'ordinanza in oggetto, l'art. 59, co. 3 della Convenzione non si presenta soltanto come criterio interpretativo delle norme nazionali sui permessi di soggiorno esistenti a tutela di situazioni di violenza di genere già tipizzate (segnatamente art. 18 e art.18-bis TUI): attraverso una sua applicazione diretta, attuativa degli obblighi internazionali imposti dall'art. 5, co. 6 TUI, offre tutela ad un ben più ampio novero di contesti di violenza di genere. Tutela che si configura per lo Stato come un obbligo di “offrire protezione alle vittime straniere, indipendentemente dal loro dal loro status giuridico” e al tempo stesso, ex art. 19, co.1.1 TUI, come un limite al potere espulsivo. Nell'ordinanza in esame, il Tribunale bolognese dà quindi applicazione all'art. 59, co. 3 nella parte in cui prevede che lo Stato rilasci un titolo di soggiorno rinnovabile alle vittime “quando l'autorità competente ritiene che il loro soggiorno sia necessario in considerazione della loro situazione personale”.

Il Collegio procede a un'interpretazione dell'art. 59, co. 3 della Convenzione in linea con le indicazioni del GREVIO, quanto al requisito della necessità del rilascio del permesso alla vittima di violenza di genere. A tal fine, vanno tenuti in considerazione “la sicurezza, lo stato di salute, la situazione familiare o la situazione nel Paese di origine della vittima” (Consiglio d'Europa, GREVIO 2020). Alla stregua di tali parametri, il Collegio si sofferma in particolar modo sullo stato di salute della ricorrente, individuando una fragilità psico-sanitaria che trova riscontro nelle terapie intraprese, e nell'accertamento di una percentuale di disabilità in capo alla stessa. Nel dedicare atten-

zione al questo aspetto, il Tribunale richiama l'art. 12, co. 3 della Convenzione di Istanbul, che stabilisce che “tutte le misure adottate ai sensi del presente capitolo devono prendere in considerazione e soddisfare i bisogni specifici delle persone in circostanze di particolare vulnerabilità, e concentrarsi sui diritti umani di tutte le vittime” e numerosi studi sulla Convenzione che ricollegano espressamente il fattore della disabilità ad una vulnerabilità intrinseca che si accompagna ad un maggior bisogno di tutela e di attenzione da parte degli organi designati all'applicazione della Convenzione (Lancioni 2018 e 2019). La “necessità” di un titolo di permanenza sul territorio per le ragioni di salute viene identificata anche in relazione al particolare contesto sanitario e sociale, dovuto alla pandemia di Covid-19, nel quale la ricorrente si troverebbe a far ritorno in caso di rimpatrio. In particolare, in ottemperanza del dovere di cooperazione istruttoria che gli art. 3 del d.lgs. 251/2007 ed 8 del d.lgs. 25/2008 pongono a carico del giudice, nella materia della protezione internazionale o nazionale (Corte di Cassazione Civ., Sez. I, n. 15215/20), il Collegio riporta in decisione uno studio specifico sull'effetto della limitazione della libertà di movimento legata al Covid-19 sulla salute mentale delle donne tunisine e sulla violenza di genere (Sediri *et al.* 2020). Quanto alla situazione del paese d'origine, il Tribunale bolognese, se da una parte evidenzia il notevole sforzo messo in atto dal governo per tutelare le donne dalla violenza, dall'altra cita numerose fonti che riportano come le restrizioni dovute al contenimento pandemico abbiano esacerbato una situazione di rischio, cui lo Stato tunisino non è riuscito a fare fronte tramite un innalzamento delle tutele.

Alla valutazione della situazione familiare della vittima, quale parametro individuato dal GREVIO in relazione alla necessità di protezione, l'ordinanza in oggetto fa seguire una ulteriore valutazione relativa alla nuova formulazione del secondo periodo del medesimo co. 1.1 dell'art. 19 co. 1.1 TUI, il quale impone, ai fini dell'accertamento del rischio di violazione della vita privata e familiare, di tenere conto “della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d'origine”.

Tali indici sono ritenuti dal collegio solo parzialmente sovrapponibili a quelli elaborati dalla giurisprudenza della Corte EDU quali parametri per la proporzionalità della

misura espulsiva (Bartole *et al.* 2001). I criteri adottati dall'ordinanza risultano tuttavia attenuati rispetto a quelli generali individuati da una prima giurisprudenza consultabile sul punto<sup>25</sup>, e valutati in relazione alla complessità della vicenda narrata e al maggiore divario da colmare dalla ricorrente, anche alla luce della sua situazione psico-sanitaria, nella costruzione di una rete e di un'identità sociale sul territorio italiano. Il Collegio bolognese, nel caso specifico, ritiene infatti sufficiente ad integrare una vita privata meritevole di tutela l'attività di lavoro e di tirocinio svolta dalla ricorrente, e l'inserimento in una rete fornita dai servizi sociali, oltre, naturalmente, alla lunghissima permanenza sul territorio italiano, oramai decennale. Infine, l'ordinanza in oggetto affronta solo in modo marginale la delicata questione della valutazione di pericolosità sociale imposta dal co. 1.1 dell'art. 19 TUI, secondo il quale la tutela alla vita privata e familiare merita di essere accordata, a meno che l'espulsione non sia necessaria per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica<sup>26</sup>. Nel caso di specie, dal provvedimento del Questore, risultavano a carico della ricorrente una condanna per furto (specificamente, condanna per il reato di cui all'art. 624, 625, n. 2, art. 56 e art. 11 c.p.) alla multa di euro 7.575,00. Ritiene il Collegio trattarsi di precedente privo di connotazioni di pericolosità sociale, "isolato e risalente nel tempo dal quale la ricorrente ha preso totale distacco, costruendo negli anni una rete lavorativa e di affetti, e mantenendo un buon comportamento in modo costante". Si sottolinea che tale valutazione è stata operata dal Tribunale esclusivamente in relazione al secondo periodo dell'art. 19 co. 1.1 TUI, rite-

---

<sup>25</sup> Tra gli altri: Tribunale di Trento, Sezione Specializzata, R.G. 4641/2019e Tribunale di Venezia, Sezione Specializzata, R.G. 8444/2018.

<sup>26</sup> La limitazione 'per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica' di cui all'art. 19 co. 1.1 d.lgs. 186/98 deve essere interpretata ai sensi degli art. 4.3 e 5.5 d.lgs. 286/98, dovendosi necessariamente fare riferimento per organicità e sistematicità dell'ordinamento a definizioni già contenute nel medesimo decreto legislativo. Una diversa interpretazione, che vedrebbe applicare criteri differenti per la definizione di pericolosità sociale nel rilascio di un permesso di soggiorno ex art. 30 d.lgs. 286/98 ed ex art. 19 co. 1.1 d.lgs. 186/98 ultimo periodo, si porrebbe in contraddizione con l'art. 3 della Carta Costituzionale (vulnerando così i principi di uguaglianza e ragionevolezza), posto che il bene giuridico che entrambi tutelano, è il diritto alla vita familiare (e nel caso dell'art. 19 co. 1.1 d.lgs. 186/98 anche privata) dei cittadini extra- UE che in Italia hanno stabilito o formato il proprio nucleo familiare. Da tale ratio rimane esclusa, come illustrato, la disciplina di cui all' art. 19 co. 2 d.lgs. 186/98, che vede applicabile la pericolosità attenuata dei "motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato", in quanto *favor* riconosciuto al cittadino italiano. Si veda: Corte di Cassazione Civ., Sez. VI, n. 19337/2016; Corte di Cassazione Civ., Sez. VI, n. 20719/2011; Corte di Cassazione Civ., Sez. VI-I, n.12333/2017.

nendo che la sola tutela della vita privata e familiare sia soggetta al bilanciamento degli interessi statali.

La valutazione sulla pericolosità non è invece operata dal Tribunale relativamente all'ottemperanza degli obblighi costituzionali ed internazionali di cui al primo periodo dell'art. 19 co. 1.1 TUI, risultando tali limiti, attenendosi ad una interpretazione letterale della norma, assoluti all'allontanamento e all'espulsione. Nel remoto caso in cui la ricorrente, accertata vittima di violenza di genere e tutelabile dalla Convenzione di Istanbul, fosse stata ritenuta socialmente pericolosa, rimane aperta la questione sul dovere del Tribunale di riconoscere egualmente il suo diritto alla permanenza sul territorio. In relazione a questo tema, si accenna soltanto all'acceso dibattito sulla non criminalizzazione delle condotte operate dalle vittime di tratta. In merito, si riscontra differente ampiezza attribuita nei diversi ordinamenti ai concetti di coercizione e di abuso di una posizione di vulnerabilità rilevanti ai sensi della nozione di tratta di esseri umani definita dal Protocollo di Palermo del 2000 e, soprattutto, sulla difficoltà manifestata dagli Stati nell'implementare e applicare il principio secondo cui le vittime di tratta non devono essere sottoposte a procedimento penale per gli atti criminali da loro compiuti quale diretta conseguenza della propria condizione di vittima (UNODC 2020).

## **6. Conclusioni**

L'esplosione dei casi di violenza dall'inizio delle restrizioni dovute al Covid-19 è stata sostanziale (Istat 2020). La Presidente del GREVIO, Marceline Naudi, in una dichiarazione del 24 marzo 2020, ha affermato la necessità di rispettare gli standard della Convenzione di Istanbul in tempi di pandemia. Il GREVIO ha sollecitato tutte le parti della Convenzione a fare il possibile per garantire la continuità dell'erogazione dei servizi per continuare ad offrire sostegno e protezione alle donne a rischio di violenza, con la partecipazione soprattutto di forze dell'ordine, servizi sociali, settore giudiziario, servizi di assistenza specialistica e tutti i ministeri competenti. Inoltre, il Consiglio d'Europa nella Dichiarazione sull'attuazione della Convenzione di Istanbul durante la pandemia Covid-19 del 20 aprile 2020, afferma che gli Stati non possono esimersi dal garantire la continuità dei servizi di sostegno alle vittime di tutte le forme di violenza rientranti

nell'ambito della Convenzione, sviluppando modi alternativi per fornire i servizi, per esempio affiancando le linee di assistenza telefonica con sistemi di chat online e piattaforme di consulenza al fine di fornire sostegno sociale e assistenza psicologica alle vittime.

Lo stesso UNHCR, nel 2020, ha reso noto di aver lanciato in Italia, insieme a OIM e UNICEF, una guida per fornire supporto alle persone sopravvissute a violenza di genere, sottolineando come sia “particolarmente rilevante in questo momento in cui la pandemia di Covid-19 sta ulteriormente esacerbando le vulnerabilità preesistenti, tra cui quelle delle donne e delle bambine e adolescenti migranti e rifugiate” (UNHCR 2019 e 2020).

L'ordinanza risponde pertanto ad un'esigenza di tutela di un diritto del singolo che è anche manifesto di un'urgenza di tutela di un'intera categoria di donne, in cui essere migrante viene dopo dell'essere donna, confermando “la necessità di smascherare la falsa neutralità delle norme e di interrogare criticamente quali funzioni assolva la natura sessuata dei confini” (Rigo 2020, 210 ss.).

Nel farlo, si inserisce in maniera innovativa in un più ampio e affermato panorama che riconosce la violenza contro le donne quale violazione dei diritti umani, inaugurato nella giurisprudenza EDU dalla sentenza Opuz c. Turchia (2009), che ha fondato la condanna anche dell'Italia con la sentenza Talpis c. Italia (2017) (Buscemi 2017). Tale giurisprudenza, attraverso la Convenzione di Istanbul, incoraggia una lettura degli istituti menzionati – protezione internazionale, speciale, sociale e per violenza domestica – quali componenti di un sistema articolato e multilivello funzionale alla prevenzione e protezione da tutte le forme di violenza di genere, comprese quelle subite nel Paese di origine, di transito e quelle conseguenti alla scelta di ribellarsi alla violenza subita sul territorio del Paese di destinazione (Boiano e Cecchini 2020). Per la prima volta identifica gli effetti del “fardello di *survivor* di violenza di genere” nei confronti di cittadine straniere – grazie agli obblighi imposti allo Stato dalla Convenzione di Istanbul – quale presupposto per il riconoscimento diretto di una tutela ex art. 19 co. 1.1. TUI nella sua nuova formulazione, con il conseguente diritto ad un permesso di soggiorno per protezione speciale.

In conclusione, si pone l'attenzione alla scelta da parte dei giudici bolognesi, dell'uso, accanto al termine "vittima", contenuto e definito nella Convenzione di Istanbul, anche del termine "*survivor*" di violenza di genere. Le Linee Guida UNHCR per la prevenzione e la risposta alla violenza sessuale e di genere nei confronti di rifugiati, rimpatriati e sfollati interni, specificano:

i termini vittima(e)/sopravvissuto(i) si riferiscono a individui o gruppi che hanno subito violenza sessuale e di genere. Le vittime dovrebbero essere trattate con empatia e sensibilità, ma il fatto di riferirsi a loro come sopravvissute riconosce la loro forza e la loro capacità di superare il trauma (UNHCR 2013).

Il paradigma della narrazione giuridica del riconoscimento al soggiorno sul territorio delle donne migranti sembra fare un primo passo dall'asse della *pietas*, del gesto di benevolenza e protezione, dei motivi caritatevoli<sup>27</sup>, a quello del riconoscimento del diritto all'integrità fisica e psicologica, alla dignità, ed alla tutela dalle gravi violazioni di diritti umani perpetuate nei loro confronti. Del resto, nelle altre discipline, in particolare nell'antropologia (Pinelli 2019) il mutamento della visione della donna nella migrazione è già avvenuto da tempo. Se negli anni Novanta prevalevano rappresentazioni che consideravano la donna migrante come vittima (Hosken 1981; Fusaschi 2011) e in seguito come dipendente dall'uomo (Lyndsay 1983), di recente è emersa la concezione che attribuisce alle donne il ruolo di protagoniste nella migrazione, a tutela dei loro diritti fondamentali (Grewal e Kaplan 1994). Diritti dai quali, necessariamente, deriva il riconoscimento alla permanenza sul territorio, così come sancito dalle Convenzioni internazionali e dall'ordinamento costituzionale.

---

<sup>27</sup> La Direttiva comunitaria n. 115/2008 all'art. 6, par. 4, prevede che gli Stati possano rilasciare in qualsiasi momento, "per motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura", un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno è irregolare.

## Riferimenti bibliografici

- Arbel, E., Douveregne, C. e Millbank, J. (a cura di) (2014), *Gender in Refugee Law. From the margins to the centre*, London, Routledge.
- Boiano, E. e Cecchini, C. (2020), “Le frontiere del diritto: gli artt. 18 e 18 bis TU 286/98 in una prospettiva di genere e femminista”, in Giovannetti, M. e Zorzella, N. (a cura di), *Ius Migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, p. 688.
- Buscemi, M. (2017), La protezione delle vittime di violenza domestica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Alcune osservazioni a margine del caso “Talpis c. Italia”, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, - [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it) (consultato il 5 marzo 2021).
- Charlesworth, H. (1995), Worlds apart: Public/private distinctions in International law, in *Public and private: Feminist legal debates*, Margaret Thornton ed. Oxford University Press, pp. 243-260.
- Cohn C., War (1993), Wimps and Women: Talking Gender and Thinking War, in *Gendering War Talk*, Miriam Cooke & Angela Woollacott, pp. 226-246.
- Crépeau, F. e Bethany, H. (2015), The Case for ‘Firewall’ Protections for Irregular Migrants: Safeguarding Fundamental Rights, in *European Journal of Migration and Law (EMIL)*, n. 2-3, pp. 157-183.
- De Chiara, C. (2020), Il diritto di asilo e il d.l. 130/2020: progressi e occasioni mancate, in *Questione Giustizia - Questione Giustizia online* (consultato il 5 marzo 2021).
- Di Stefano, A. (2003), La convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, in *Diritto Penale Contemporaneo* - <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/1759-la-convenzione-di-istanbul-del-consiglio-d-europa-sulla-prevenzione-e-la-lotta-contro-la-violenza-n> (consultato il 7 marzo 2021).
- Doyle, C. (2009), Isn't persecution enough? Redefining the refugee definition to provide greater asylum protection to victims of gender based persecution, in *Wash and Lee J. Civil Rights & Social Justice*, pp. 519-530.

- Edwards, A. (2010), *Transitioning Gender: Feminist Engagement with International Refugee Law and Policy*, in *Refugee Survey Quarterly*, n. 29, pp. 21- 45.
- Feller, E., Turk, V. e Nicholson, F. (a cura di) (2003), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Freedman, J. (2015), *Gendering the International Asylum and Refugee Debate*, London, Palgrave.
- Freedman, J. (2007), *Gendering the International Asylum and Refugee Debate*, London, Palgrave Macmillan UK.
- Fusaschi, M. (2011), *Quando il corpo è delle altre. Retoriche della piet  e umanitarismo-spettacolo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Genovese, D. (2020), *Violenza di genere e protezione internazionale. Note a margine di un recente orientamento della Corte di cassazione*, in *Questione Giustizia* - [https://www.questionegiustizia.it/articolo/violenza-di-genere-e-protezione-internazionale-not\\_05-02-2018.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/violenza-di-genere-e-protezione-internazionale-not_05-02-2018.php) (consultato il 9 marzo 2021).
- Giolo, O. (2014), *Norme, prassi e stereotipi nel diritto sessuato dell'immigrazione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2 pp. 34-51.
- Giovannetti, M. e Ruggerini, M.G. (2006), *Cittadinanza, immigrazione e genere. Nuove forme di inclusione sociale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, pp. 13-31.
- Grewal, I. e Kaplan, C. (1994), *Scattered Hegemonies. Postmodernity and Transnational Feminist Practices*, Minneapolis-London, University of Minnesota Press.
- Hondagneu-Sotelo, P. (1994), *Gendered Transitions: Mexican Experiences of Immigration*, Berkeley, University of California Press.
- Hosken, F. (1981), *Female Genital Mutilations and Human Rights*, in *Feminist Issue*, vol. 1, n. 3, pp. 3-24.
- Kelly, N. (2002), *The Convention Refugee Definition and Gender-Based Persecution: A Decade' Progress*, in *International Journal of Refugee Law*, n. 13, pp. 559-568.
- Lutz, H. (2010), *Gender in the Migratory Process*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, n. 10, pp. 1647-1663.
- Lyndsay, B. (1983), *Comparative Perspectives of Third World Women: The Impact of Race, Sex and Class*, New York, Praeger.

- Mentasti, G. (2020), L'ennesimo decreto immigrazione-sicurezza (d.l. 21 ottobre 2020, n. 130): modifiche al codice penale e altre novità, in *Sistema Penale* - <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/decreto-immigrazione-130-2020-profilipenalistici> (consultato il 5 marzo 2021).
- Minniti, L. (2020), Prime note sull'immediata applicabilità ai procedimenti in corso di alcune norme del d.l. n. 130/2020, in *Questione Giustizia* - <https://www.questionegiustizia.it/articolo/prime-note-sull-immediata-applicabilita-ai-procedimenti-in-corso-di-alcune-norme-del-d-l-n-130-2020>(consultato il 15 marzo 2021).
- Olsen, F. (1990), Feminism and Critical Legal Theory: an American Perspective, in *The International Journal Of The Sociology Of Law*, vol. 18, n. 21.
- Pessar, P.R. e Mahler, S.J. (2003), Transnational Migration: Bringing Gender in *The International Migration Review*, vol. 37, n. 3.
- Donato, K.M., Gabaccia, D., Holdway, J., Manalansan, M. e Pessar, P.R. (2006), A Glass Half Full? Gender in Migration Studies, in *International Migration Review*, vol. 40, n. 1, pp. 3-26.
- Pinelli, B. (2017), "Salvare le rifugiate: gerarchie di razza e di genere nel controllo umanitario delle sfere di intimità", in Mattalucci, C. (a cura di), *Antropologia e riproduzione. Attese, fratture e ricomposizioni della procreazione e della genitorialità in Italia*, Milano, Raffaello Cortina Editore, pp. 155-186.
- Pinelli, B. (2014), "Campi di accoglienza per richiedenti asilo", in Riccio, B. (a cura di), *Antropologia e Migrazioni*, Roma, CISU, pp. 69-79.
- Pinelli, B. (2013), Migrare verso l'Italia. Violenza, discorsi, soggettività, in *Antropologia*, n. 15, pp. 7-20.
- Rigo, E. (2020), Genere, migrazioni, diritto, in Giovannetti, M. e Zorzella, N. (a cura di), *Ius Migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, pp. 210-228.
- Rigo, E. (2016), Donne attraversano il Mediterraneo, in *Una prospettiva di genere sulla protezione internazionale*, *Politeia*, vol. XXXII, n. 124, pp. 82-94.

- Ronchetti, L. (2016), “Autonomy and Self-Realization of Migrant Women. Constitutional Aspects”, in Olivito, E. (a cura di), *Gender and Migration in Italy. A Multi layered Perspective*, Ashgate, pp. 77-96.
- Rossi, E. (2021), Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1 - <https://www.forumcostituzionale.it> (consultato il 12 marzo 2021).
- Bartole, S., Conforti, B. e Raimondi, G. (2001), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam.
- Salvatici, S. (2004), Introduzione, in *Genesis Profughe*, vol. III, n. 2, pp. 5-20.
- Sediri, S., Zgueb, Y., Ouanes, S. *et al.* (2020), Women’s mental health: acute impact of COVID-19 pandemic on domestic violence, in *Arch Women Mental Health*, Tunis.
- Vesa, A. (2011), International and regional standards for protection of victims of domestic violence, in *Journal of Gender, social policy and the Law*, vol. 12/2, n. 204, pp. 309-360.
- Zorzella, N. (2018), La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano, in *Diritto Immigrazione Cittadinanza*, n. 1/2018 - <https://www.dirittoimmigrazione.cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2018-1/208-la-protezione-umanitaria-nel-sistema-giuridico-italiano/file> (consultato il 7 marzo 2021).

## Rapporti

- Camera dei deputati, XVII Legislatura, *Dossier di documentazione* - <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Testi/D13093.htm> (consultato il 6 marzo 2021).
- Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2017), *Concluding observations on the seventh periodic report of Italy* - <http://docstore.ohchr.org> (consultato il 5 marzo 2021).
- Consiglio d’Europa, Grevio (2020), *Rapporto di Valutazione (di Base) del GREVIO sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)* -

- <http://www.informareunh.it/wp-content/uploads/GREVIO-RapportoValutazione Italia2020-ITA.pdf> (consultato il 5 marzo 2021).
- Council of Europe, Committee of the Parties to the Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (2020), *Declaration of the on the implementation of the Convention during the COVID-19 pandemic* - [https://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/council\\_of\\_europe.pdf](https://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/council_of_europe.pdf) (consultato il 9 marzo 2021).
- Council of Europe, Grevio (2018), *Report submitted by Italy pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Baseline Report)* - <https://rm.coe.int/grevio-state-report-italy/16808e8133> (consultato il 5 marzo 2021).
- Istat (2018), *Violenza dentro e fuori la famiglia* - <https://www4.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-dentro-e-fuori-la-famiglia> (consultato il 12 marzo 2021).
- Istat (2020), *Violenza di genere al tempo del covid-19: le chiamate al numero di pubblica utilità 1522* - <https://www.istat.it/it/archivio/242841> (consultato il 6 marzo 2021).
- Lancioni, S. (2019), *Violenza contro le donne (con e senza disabilità): l'Italia sotto osservazione*, in *Informare un'h* - <http://www.informareunh.it/la-violenza-nei-confronti-delle-donne-con-disabilita/> (consultato il 5 marzo 2021).
- Lancioni, S. (2018), *Le donne con disabilità nel Rapporto ombra sull'applicazione della Convenzione di Istanbul*, in *Informare un'h* - <http://www.informareunh.it/le-donne-con-disabilita-nel-rapporto-ufficiale-sullapplicazione-delle-convenzione-di-istanbul/>(consultato il 5 marzo 2021).
- Senato della Repubblica (2018), *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio e ogni forma di violenza di genere* - <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1066658.pdf> (consultato il 9 marzo 2021).
- UNHCR (2020), *Guida tascabile "Come fornire un primo supporto alle persone sopravvissute a violenza di genere"* - <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/11/GBV-Pocket-Guide.pdf> (consultato il 12 marzo 2021).

UNHCR (2018), *Guidelines Reference Group, 'How to support survivors of gender-based violence when a GBV actor is not available in your area. A step-by-step pocket guide for humanitarian practitioners'* - [https://gbvguidelines.org/wp-content/uploads/2018/03/GBV\\_PocketGuide021718.pdf](https://gbvguidelines.org/wp-content/uploads/2018/03/GBV_PocketGuide021718.pdf) (consultato il 12 marzo 2021).

UNHCR (2013), *Linee Guida per la prevenzione e la risposta alla violenza sessuale e di genere nei confronti di rifugiati, rimpatriati e sfollati interni* - [https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/3sgbv\\_italiano\\_\\_1\\_.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/3sgbv_italiano__1_.pdf) (consultato il 7 marzo 2021).

UNHCR (2002), *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* - <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513ca474> (consultato il 7 marzo 2021).

UNODC (2020), *Female victims of trafficking for sexual exploitation and defendants* - [https://www.unodc.org/documents/humantrafficking/2020/final\\_Female\\_victims\\_of\\_trafficking\\_for\\_sexual\\_exploitation\\_as\\_defendants.pdf](https://www.unodc.org/documents/humantrafficking/2020/final_Female_victims_of_trafficking_for_sexual_exploitation_as_defendants.pdf) (consultato il 12 marzo 2021).

## **Sentenze**

Corte di Cassazione Civ., Sez. I, n. 14159/2017

Corte di Cassazione Civ., Sez. VI, n. 9043/2019

Corte di Cassazione Civ., Sez. 1, n. 13096/2019

Corte di Cassazione Civ., Sez. 6 - 1, n. 23604/2017

Corte di Cassazione Civ., Sez. I, n. 26566/2013

Corte di Cassazione Civ., Sez. I, n. 3705/2021

Corte di Cassazione Civ., Sez. I, n. 4455/ 2018.

Corte di Cassazione Civ., Sez. I, n. 15215/20

Corte di Cassazione Civ., Sez. I, n. 24739/2018

Corte di Cassazione Civ., Sez. I, n. 28152/2017

Corte di Cassazione Civ., Sez. I, n. 3705/2021

Corte di Cassazione Civ., Sez. Lavoro, n. 10/2021  
Corte di Cassazione Civ., Sez. VI, n. 16498/2017  
Corte di Cassazione Civ., Sez. VI, n. 17070/2018  
Corte di Cassazione Civ., Sez. VI, n. 19337/2016  
Corte di Cassazione Civ., Sez. VI, n. 20719/2011  
Corte di Cassazione Civ., Sez. VI-I, n.12333/2017

Corte EDU Opuz c. Turchia, 9 settembre 2009

Corte EDU Talpis c. Italia, 2 marzo 2017

Tribunale di Bari, Sezione Specializzata, R.G. 38/2021 - 1

Tribunale di Bologna, Sezione Specializzata, R.G. 15080/2018

Tribunale di Bologna, Sezione Specializzata, R.G. 15333/2018

Tribunale di Trento, Sezione Specializzata, R.G. 4641/2019

Tribunale di Venezia, Sezione Specializzata, R.G. 8444/2018