



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Lavoro, Cittadinanza Sociale, Interculturalità

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Perseguitate in quanto donne?

**La protezione dalla violenza di genere
nel sistema dell'asilo europeo**

Relatore
Prof. Bruce Leimsidor

Laureando
Francesca Viero
Matricola 813236

Anno Accademico
2012/2013

INDICE

1. Introduzione	5
2. Diritti delle donne e persecuzione di genere nella legislazione internazionale	11
2.1 Strumenti universali	11
2.1.1 Strumenti contestuali	12
2.1.2 Strumenti universali sull'asilo: l'Alto Commissariato e il "genere"	21
2.2 Strumenti regionali: l'Unione Europea	26
2.2.1 Sistema comune europeo dell'asilo e questioni di genere	27
2.2.2 La Direttiva Qualifiche	37
2.2.3 Status di rifugiato o protezione sussidiaria?	42
2.2.4 Altri strumenti comunitari rilevanti nel riconoscimento della persecuzione di genere	46
2.3 Conclusioni	49
3. Violenza di genere come persecuzione	53
3.1 Genere e violenza di genere	53
3.2 Violenza di genere come persecuzione	61
3.3 Una definizione <i>gender-sensitive</i> di rifugiato	62
3.3.1 Fondato timore di persecuzione	63
3.3.2 Attori di persecuzione e attori di protezione	66
3.3.3 Motivi di persecuzione	68
a) Razza e nazionalità	69
b) Opinione religiosa	70
c) Opinione politica	71
d) Appartenenza a un particolare gruppo sociale	72
3.4 Conclusioni	80
4. Questioni procedurali	83
4.1 Informazione	83
4.2 "Personale adeguatamente formato"	84
4.3 Colloquio	85
4.4 Country of Origin Information	89
4.5 Rilocazione interna	91
4.6 Procedure speciali	92

5. La protezione internazionale dalla persecuzione di genere: analisi di cinque Paesi europei	95
5.1 FRANCIA	97
5.1.1 Dati nazionali	98
5.1.2 Procedure e genere	104
5.1.3 Ruolo di organizzazioni non governative e associazioni	109
5.1.4 Giurisprudenza	110
5.1.5 Approfondimento: le mutilazioni genitali femminili e il caso del Mali	114
5.2 REGNO UNITO	121
5.2.1 Dati nazionali	122
5.2.2 Procedure e genere	125
5.2.3 Ruolo di organizzazioni non governative e associazioni	133
5.2.4 Giurisprudenza	134
5.3 SPAGNA	140
5.3.1 Dati nazionali	142
5.3.2 Procedure e genere	142
5.3.3 Ruolo di organizzazioni non governative e associazioni	147
5.3.4 Giurisprudenza	148
5.4 GERMANIA	155
5.4.1 Dati nazionali	157
5.4.2 Procedure e genere	160
5.4.3 Ruolo di organizzazioni non governative e associazioni	162
5.4.4 Giurisprudenza	163
5.5 ITALIA	171
5.5.1 Dati nazionali	172
5.5.2 Procedure e genere	176
5.5.3 Ruolo di organizzazioni non governative e associazioni	181
5.5.4 Giurisprudenza	182
5.5.5 Approfondimento: l'intreccio tratta-asilo e la costruzione di percorsi trasversali	185
6. Conclusione	191
Bibliografia	203

2. DIRITTI DELLE DONNE E PERSECUZIONE DI GENERE NELLA LEGISLAZIONE INTERNAZIONALE

Questo capitolo ripercorre le tappe fondamentali che hanno portato al consolidamento di uno sguardo di genere nel campo dei diritti umani e dell'asilo. Si tratta di campi ben distinti, ma nel definire la persecuzione entrano in gioco i diritti umani e la gravità delle violazioni a cui possono essere soggetti; inoltre, la specificità dell'esperienza femminile e la subordinazione e violenza che spesso ne caratterizzano la condizione sono state affrontate internazionalmente in primo luogo in termini di "diritti delle donne", e solo in seguito sono state oggetto di attenzione dei soggetti che si occupano di asilo, primo fra tutti l'Alto Commissariato. Il procedere di questo capitolo seguirà questo ordine cronologico. La prima parte, in particolare, dedicata agli strumenti universali, si concentra sul progredire contestuale di piattaforme e convenzioni sempre più specifiche riguardanti le condizioni femminili e i diritti delle donne, e quindi sulle indicazioni dell'Unhcr in materia di genere. La seconda parte sarà invece prevalentemente dedicata all'evoluzione della legislazione europea sull'asilo, con particolare accento sugli aspetti più rilevanti per il riconoscimento e la tutela dalla persecuzione di genere.

2.1 Strumenti universali

Come approfondiremo in seguito, l'assenza di attenzione per il genere nella Convenzione di Ginevra non è un'omissione volontaria, ma il frutto della situazione socio-storica per intervenire sulla quale si è delineata formalmente l'idea di asilo. Una motivazione più ampia può anche essere trovata nel fatto che consapevolezza e attenzione rispetto alle problematiche di genere non si sono consolidate che vent'anni dopo. Lo stesso concetto di genere è stato introdotto tra gli anni settanta e ottanta nell'ambito degli studi culturali, a partire da una branca del pensiero femminista connesso all'attenzione politica per le condizioni femminili e dei soggetti minoritari, e solo con il tempo si è ampliato fino a divenire un approccio applicabile all'analisi di qualunque fenomeno o situazione sociale. Il suo sviluppo teorico è andato di pari passo con l'attivarsi di una crescente consapevolezza della condizione particolarmente vulnerabile in cui possono versare le donne (così come altre categorie sociali) in determinate situazioni o contesti socio-culturali, promossa

da un numero crescente di movimenti. A livello di diritti umani, questa consapevolezza si è inscritta nel processo di moltiplicazione e specificazione dei diritti: nei decenni seguenti la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, la riflessione sugli stessi è scesa nel dettaglio, producendo strumenti giuridici internazionali a tutela dei dritti di soggetti specifici, di cui le donne rappresentano uno dei più rilevanti. Questo processo ha riconosciuto progressivamente, a partire dall'attenzione sulla violenza contro le donne e il femminile, che in molte società umane, in varie misure, le donne rivestono ruoli sociali inferiorizzati, caratterizzati da un minore accesso alle risorse e al potere, diseguali e discriminati; che tali ruoli comportano delle forme di oppressione e violenza spesso connesse alla sfera sessuale e riproduttiva, le quali, quando diffuse, vengono percepite come nella norma; che tali ruoli le espongono a forme di vulnerabilità specifiche in caso di condizioni quali povertà e conflitti. Per quanto riguarda le migrazioni, si è riconosciuto poco a poco che le condizioni e le ragioni che possono motivare la migrazione di una donna possono essere particolari e connesse a tali condizioni.

L'UNCHR si è innestato formalmente in questo processo nei primi anni '90, esprimendosi esplicitamente sulle rifugiate, le loro situazioni e vulnerabilità specifiche, le difficoltà e disparità di possibilità di spostamento e di accesso alle procedure di richiesta di protezione, e ha fornito degli indirizzi interpretativi a favore un'interpretazione della Convenzione che permetta di riconoscere le specificità delle forme di persecuzione a cui le donne possono essere soggette.

In questo paragrafo ripercorreremo quindi le tappe fondamentali che hanno contrassegnato sia lo sviluppo di un contesto gender-sensitive che di un set di indicazioni interpretative specificamente dirette alla tutela dal timore di persecuzione di genere.

2.1.1 Strumenti contestuali

La creazione di strumenti di diritto internazionale relativi alla protezione delle donne ha inizio dopo la seconda guerra mondiale.

Già il preambolo della Carta delle Nazioni Unite (1945) faceva riferimento all'eguaglianza di diritti tra uomini e donne;¹ anche la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, il

¹ Il preambolo della Carta identifica uno degli scopi fondamentali delle Nazioni Unite nella riaffermazione della "fede nei diritti umani fondamentali, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti di uomini e donne"; l'art.1(3) annovera tra i suoi fini il "conseguimento Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere

Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, e il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 proclamano e prevedono la possibilità di godere dei diritti riconosciuti, senza distinzioni sulla base di vari fattori, tra cui il sesso².

Parallelamente, nel 1946 era stata creata la Commissione sullo Statuto delle Donne (CSW, Commission on the Status of Women), con lo scopo di implementare in principio e pratica l'eguaglianza dei diritti di uomini e donne: tra le sue prime conquiste vi è l'utilizzo di un linguaggio neutrale dal punto di vista del genere nella stesura della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, il cui art.2 prevede infatti che "ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione". In questo primo stadio, si ritiene che gli strumenti generali promuovano adeguatamente i diritti delle donne, e che sia necessario crearne di relativi agli ambiti più specifici: è di questo tipo di strumenti che si occupa inizialmente la Commissione³. Tra di essi spicca la Convenzione sui diritti politici delle donne (voto, eleggibilità, possibilità di ricoprire cariche e funzioni pubbliche) adottata nel 1953 dall'Assemblea Generale, il primo strumento universale e legalmente vincolante che affronta la discriminazione delle donne nell'accesso ai diritti.

Ci si rende però rapidamente conto della necessità di un approccio più ampio e onnicomprensivo rispetto alle violazioni e discriminazioni contro alle donne, che si traduce in iniziative di più ampia portata. La prima è la Dichiarazione sull'eliminazione della discriminazione contro le donne, adottata nel 1967, dopo un controverso processo di stesura durato due anni.

Nel 1972, l'Assemblea generale dichiara il 1975 Anno Internazionale della Donna: per la prima volta (ne seguiranno altre due) si avviano dei lavori mirati all'apertura di un dibattito internazionale riguardo agli obiettivi di piena uguaglianza fra i sessi ed eliminazione delle discriminazioni sessuali; integrazione e piena partecipazione delle donne allo sviluppo; maggiore contributo delle donne nel rafforzamento della pace mondiale. Nel frattempo viene approvata la Dichiarazione sulla protezione di donne e bambini in emergenze e conflitti armati del 1974:

ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione". Carta delle Nazioni Unite, 1945.

² Art.2 della Dichiarazione universale dei diritti umani; art.2(1) del Patto sui diritti civili e politici; art.2(2) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

³ La Commissione elaborò la Convenzione sui diritti politici delle donne adottata nel 1953, la Convenzione sulla nazionalità delle donne sposate (1957), la Convenzione sul consenso al matrimonio, età minima per il matrimonio e registrazione dei matrimoni (1962) e la Raccomandazione sul consenso al matrimonio, età minima per il matrimonio e registrazione dei matrimoni (1965).

proposta dal Consiglio economico e sociale, essa vieta determinati comportamenti contro i civili e richiede misure contro “persecuzioni, torture, misure punitive, trattamenti degradanti e violenza” soprattutto se diretti contro donne e bambini.

Nel corso del 1975 a Città del Messico si tiene la Prima conferenza mondiale sulle donne, che porta alla Dichiarazione di Città del Messico sull’eguaglianza di uomini e donne e il loro contributo allo sviluppo e alla pace, a una serie di risoluzioni sul tema, alla istituzione dell’Istituto Internazionale per la Ricerca e formazione per il progresso delle donne (INSTRAW) e del Fondo delle nazioni unite per lo sviluppo femminile (UNIFEM) e al Piano d’Azione mondiale per la realizzazione degli obiettivi dell’Anno internazionale della donna, consistente in linee guida a cui i governi dovranno fare riferimento per raggiungere gli obiettivi individuati. In seguito alla conferenza di Città del Messico, il decennio 1976-1985 viene dichiarato Decennio delle Nazioni Unite per le donne, ed entro il suo termine 127 Stati membri delle Nazioni Unite avevano istituito meccanismi o istituzioni per politiche, ricerche, programmi a favore del progresso della condizione femminile sul loro territorio. Questo momento tanto denso costituisce un primo punto di svolta nel modo in cui le donne vengono viste a livello internazionale, e negli stessi strumenti appena creati: non più solo soggetto vulnerabile da assistere, ma anche come una parte della popolazione mondiale che deve essere coinvolta in una piena promozione di pace e sviluppo.

Nel 1976 entrano anche in vigore i due Patti specificanti i diritti enunciati nella Dichiarazione universale: il Patto internazionale sui diritti civili e politici, e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, entrambi legalmente vincolanti, e, infatti, ratificati meno e con molte riserve. Entrambi incorporano interpretazioni basate sulla Dichiarazione, molte delle quali hanno importanti implicazioni riguardo al genere e ai diritti riproduttivi⁴. Gli organi di monitoraggio da loro istituiti, il Comitato sui diritti umani e il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, contribuiranno con le loro raccomandazioni allo sviluppo e alla chiarificazione dell’interpretazione e della regolamentazione di temi e fenomeni connessi al genere e ai diritti riproduttivi (poligamia, matrimoni forzato, mutilazioni genitali femminili, educazione, gravidanza infantile, assistenza sanitaria, educazione sessuale ed aborto, programmi di pianificazione familiare). Il Comitato per i diritti umani si occuperà anche di ricorsi individuali

⁴ Nella legislazione internazionale dei diritti umani vengono considerati “diritti riproduttivi” quei diritti connessi al ruolo biologico della donna e alla frequente ineguaglianza sociale che le impedisce di disporne liberamente: diritto di eguale trattamento, privacy, salute riproduttiva e pianificazione familiare, diritto di decidere numero dei figli, diritto di matrimonio e fondare una famiglia, diritto a vita, libertà e sicurezza, diritto alla libertà dallo sfruttamento e assalto sessuale, diritto alla libertà dalla tortura e maltrattamento.

riguardanti la discriminazione sessuale, tra i quali i più significativi riguardano il matrimonio e la parità di condizioni di accesso al lavoro.

Sulla linea degli obiettivi identificati dal Piano d'Azione, nel 1979 l'Assemblea Generale adotta la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), che entra in vigore nel 1981 proponendosi come strumento vincolante e onnicomprensivo per eliminare le discriminazioni contro le donne. Fondandosi sulla consapevolezza della discriminazione sociale, culturale ed economica come strutturale in molte società, riconosce che essa viene plasmata dai ruoli sociali. Definisce esplicitamente la discriminazione contro le donne⁵, enunciando il diritto alla libertà dalla discriminazione e indicando agli Stati parte principi, misure e azioni da intraprendere per raggiungere gli obiettivi di l'eguale accesso e opportunità in vita pubblica e politica, educazione, salute e lavoro. Al tempo stesso afferma che non è sufficiente perseguire l'equità di trattamento di uomini e donne, ma, dato che ogni società prevede ruoli sociali differenti tra loro, è necessaria una definizione di responsabilità migliore che applichi standard di diritti appropriati per tutti: la Convenzione riconosce quindi già alla fine degli anni '70 la necessità di esaminare criticamente ruoli e pratiche di genere nelle società in modo che non indeboliscano i diritti e assicurino l'eguaglianza dei sessi. Si tratta inoltre dell'unico trattato sui diritti umani che afferma i diritti riproduttivi delle donne. La CEDAW è stata ratificata da 180 Stati che devono presentare report periodici sullo status delle donne sui rispettivi territori; la sua efficacia è però minata dal fatto che molte ratifiche sono avvenute con riserva, permettendo così agli Stati in oggetto di preservare istituzioni nazionali e religiose contrarie ai diritti e ai propositi della Convenzione. L'organo di controllo istituito dalla convenzione è il Comitato sull'eliminazione della discriminazione contro le donne: tra le sue varie funzioni spicca la rilevanza delle sue raccomandazioni generali, che hanno contribuito in modo significativo all'interpretazione degli obblighi sanciti dalla convenzione e anche degli altri strumenti di diritto internazionale relativi al genere, sottolineando a più riprese che violenza e discriminazione contro le donne costituiscono delle violazioni dei diritti umani fondamentali ed affrontando temi quali le mutilazioni genitali, la violenza contro le donne o le lavoratrici migranti⁶. Il Comitato può inoltre decidere di violazioni individuali da parte di individui e Stati

⁵ L'art. 1 definisce "discriminazione nei confronti della donna" come "ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza o come scopo, di compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, quale che sia il loro stato matrimoniale, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo, su base di parità tra l'uomo e la donna".

⁶ Rispettivamente si tratta delle Raccomandazioni Generali 14, 12 e 26; inoltre la 19 riguarda violenza contro le donne, e la 24 donne e salute.

parte, sulla base del Protocollo opzionale del 1999. I firmatari (71) e i casi presentati sono però esigui.

Il 1980 è l'anno della seconda Conferenza mondiale sulle donne, che ha luogo a Copenhagen. Viene adottato un secondo programma d'azione, la cui tematica fondamentale è lo scarto tra i diritti garantiti nominalmente alle donne e la possibilità effettiva di esercitarli: vengono individuati gli ostacoli al loro esercizio e vengono identificate come aree strategiche sulle quali intervenire per un accesso paritario l'istruzione, le opportunità lavorative e l'assistenza sanitaria.

La terza Conferenza mondiale sulle donne si tiene a Nairobi nel 1985, ed è dedicata a "Eguaglianza, sviluppo e pace". Viene steso il documento conclusivo del decennio, che ribadisce la centralità della donna nei processi riproduttivi e la necessità del suo progresso per lo sviluppo complessivo della società, indicando un set di linee guida per un'azione a lungo termine da riverificare nei quindici anni seguenti. Il fondo volontario per il Decennio delle nazioni unite per le donne viene trasformato nell'UNIFEM, il Fondo di Sviluppo delle nazioni unite per le donne. L'importanza di questo nuovo passaggio è che collega la questione dell'uguaglianza delle donne alle altre sfere della società e attività umana, sottolineando la loro interconnessione e la necessità di affrontarli in modo globale. Si ritiene inoltre che con il forum parallelo, a cui partecipano migliaia di rappresentanti di organizzazioni non governative, nasca il femminismo globale.

E' a questo punto, a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, che risalgono i primi contributi di Unhcr e del Parlamento europeo riguardo alla specificità delle persecuzioni a cui sono soggette le donne, e al fatto che le loro condizioni specifiche di vulnerabilità debbano essere al centro di una riflessione riguardante la possibilità di protezione internazionale. Nello stesso periodo, nel campo dei diritti umani l'attenzione si sposta dalla discriminazione al tema della violenza sulle donne.

Nel 1989 viene approvata la Convenzione sui diritti del fanciullo, rilevante rispetto al tema di nostro interesse dal momento che tocca anche questioni legate a maternità e genere⁷, e che è stata ratificata da tutti gli Stati eccetto Somalia e Stati Uniti.

Il Comitato sull'eliminazione della discriminazione contro le donne adotta nel 1992 la Raccomandazione generale n.19 sulla violenza contro le donne, dandone una prima definizione poi allargata dalla dichiarazione di Vienna. Nel corso della Seconda conferenza mondiale delle

⁷ Ad esempio enuncia i diritti di cure sanitarie pre e post natali per le madri, la necessità di misure appropriate per abolire pratiche tradizionali pregiudiziali alla salute dei bambini (riferendosi ad esempio alle fgm); l'obbligo degli Stati di proteggere il fanciullo da sfruttamento e abuso sessuale. Applicando la Convenzione, il Comitato sui diritti del fanciullo ha ad esempio raccomandato leggi specifiche contro le fgm (1997), ed esortato Kuwait e Messico a prevenire e combattere il matrimonio precoce (1998).

Nazioni Unite sui diritti umani del 1993 si sottolinea l'importanza di considerare le specificità dei diritti umani delle donne; nello stesso anno, la Dichiarazione dell'Assemblea generale sull'eliminazione della violenza contro le donne, detta anche Dichiarazione di Vienna, dà una definizione di violenza contro le donne ampia, oggi la più riconosciuta⁸, e la considera "manifestazione di relazioni di potere storicamente ineguali tra uomini e donne" e "uno dei meccanismi sociali cruciali attraverso cui le donne sono forzate ad una posizione subordinata rispetto agli uomini",⁹ affermando per la prima volta in modo esplicito che i diritti delle donne sono una parte inalienabile, integrale e indivisibile dei diritti umani. Gli stati contraenti sono tenuti a prevenire, investigare e punire atti di violenza contro le donne, perpetrati sia da stati che da privati.

Nel 1994, in seguito e in relazione alla Dichiarazione del 1993, le Nazioni Unite istituiscono la figura della Relatrice speciale sulla violenza contro le donne, il cui mandato è di raccogliere informazione sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze, e di rispondere a tali informazioni in modo effettivo, raccomandando misure al livello nazionale, regionale e universale; nello stesso anno, nel corso della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo (ICPD) al Cairo viene affermata la relazione tra l'avanzamento dei diritti e l'eguaglianza di genere, enunciando, nel relativo Programma d'azione, che l'empowerment delle donne è essenziale anche in funzione di uno sviluppo sostenibile. Nel programma vengono enunciati esplicitamente anche i diritti riproduttivi¹⁰.

Nel 1995 si tiene a Pechino la quarta conferenza mondiale delle donne, che raccoglie i contributi più rilevanti dei movimenti delle donne. Il documento "Piattaforma d'Azione" afferma che i diritti umani delle donne sono inalienabili, universali, indivisibili e interdipendenti; esorta

⁸ L'art.1 definisce "violenza contro le donne" come "ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che avvenga nella vita pubblica o privata". L'art.2 sostiene che "la violenza contro le donne dovrà comprendere, ma non limitarsi a, quanto segue: a) La violenza fisica, sessuale e psicologica che avviene in famiglia, incluse le percosse, l'abuso sessuale delle bambine nel luogo domestico, la violenza legata alla dote, lo stupro da parte del marito, le mutilazioni genitali femminili e altre pratiche tradizionali dannose per le donne, la violenza non maritale e la violenza legata allo sfruttamento; b) La violenza fisica, sessuale e psicologica che avviene all'interno della comunità nel suo complesso, incluso lo stupro, l'abuso sessuale, la molestia sessuale e l'intimidazione sul posto di lavoro, negli istituti educativi e altrove, il traffico delle donne e la prostituzione forzata; c) La violenza fisica, sessuale e psicologica perpetrata o condotta dallo Stato, ovunque essa accada". Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 48/104 del 20 dicembre 1993.

⁹ Preambolo alla Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne, 1993.

¹⁰ Il paragrafo 7.3 enuncia il diritto "per tutte le coppie ed individui" di decisione libera e responsabile del numero e dei tempi dei figli, informazione per poterlo fare, diritto di conseguire elevati standard di salute sessuale e riproduttiva, diritto di prendere decisioni riguardanti la riproduzione che siano libere da discriminazione, coercizione e violenza.

gli Stati parte a implementare pienamente tutti gli strumenti dei diritti umani rilevanti per promuovere i diritti delle donne, e individua in dodici “aree critiche” una serie di obiettivi e propone riaggiustamenti finanziari e istituzionali. Tra l’altro ribadisce anche che la persecuzione su base sessuale debba essere considerata come idonea al riconoscimento di status di rifugiato. La conferenza di Pechino ha ripreso il consenso emerso al Cairo, incorporando direttamente nella Piattaforma d’Azione buona parte del suo linguaggio sui diritti riproduttivi; la sua importanza risiede nel suo spostare l’attenzione dalle donne al concetto di genere, riconoscendo che solo intervenendo sulla struttura della società e sulle relazioni tra uomini e donne è possibile promuovere il progresso della società umana in senso ampio. Questo passo rafforza inoltre il principio fondamentale per cui i diritti delle donne non sono separati dai diritti umani universali.

Negli anni novanta i concetti di genere, empowerment e mainstreaming fanno parte del linguaggio di politica e politiche a livello mondiale, e costituiscono un punto di passaggio dalle politiche della parità a quelle di valorizzazione della differenza tra i generi. Nel campo dell’asilo, comincia a questo punto a farsi chiaro che le domande di protezione fondate sulla violenza di genere possono essere osservate dal punto di vista della Convenzione di Ginevra; su pressione dell’Unhcr, alcuni Stati cominciano ad adottare linee guida che riconoscano ed approfondiscano le specificità caratterizzanti la persecuzione di genere: i primi sono Usa, Australia e Canada, seguiti in Europa dal Regno Unito e dalla Svezia.

Nel 2000 si tiene a New York la Conferenza “Pechino+5”, mirata a verificare quali obiettivi del programma di Pechino siano stati raggiunti. Nel corso dei lavori viene evidenziato che molti Stati non hanno ancora abrogato leggi discriminatorie, e vengono individuate sette priorità di intervento. La dichiarazione finale (“Outcome document”) individua ulteriori azioni e iniziative per implementare gli obiettivi di Pechino e stabilisce una seconda revisione per il 2005, la cui Piattaforma d’azione farà da base per il lavoro del CSW.

Nello stesso anno è stato approvato uno strumento più mirato, il Protocollo di Palermo sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini. Si tratta di uno dei tre protocolli della Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata e transnazionale; definisce e distingue tra loro traffico e tratta di esseri umani ed enuncia sanzioni per i colpevoli e garanzie di tutela o assistenza da riconoscere a bambini o persone trafficate o vittime di tratta, che sono spesso di sesso femminile. Le linee guida dell’Alto Commissariato riguardo allo stesso tema, come vedremo, arriveranno nel 2006.

Sempre nel 2000 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si è espresso riguardo alla violenza contro le donne nei conflitti armati con la risoluzione 1325, che esorta all’osservanza

universale e immediata della legislazione universale umanitaria e dei diritti umani per la protezione delle civili; da questa hanno avuto origine una campagna di sensibilizzazione interagenzia contro la violenza sessuale nei conflitti “United Nations against Sexual Violence in Conflict”, e una risoluzione nel 2008 (1820) specificamente contro alle violenze sessuali nei conflitti armati.

Nel frattempo, anche alcune Convenzioni e risoluzioni approvate in seno all’Organizzazione internazionale del lavoro hanno toccato i temi delle condizioni femminili sul lavoro, assistenza sociale e maternità, cercando di integrarvi un’ottica di genere e di tenere presenti gli obiettivi di Pechino. L’ILO prevede inoltre svariate attività formative e di ricerca le cui tematiche sono connesse al lavoro femminile.

Nel 2003, una Consulta internazionale di esperti sugli strumenti legali per prevenire le mutilazioni genitali femminili si è riunita al Cairo. Essa ha riunito esperti rappresentanti di ventotto Paesi africani ed arabi, e si è conclusa con la stesura della Dichiarazione del Cairo per l’Eliminazione delle mutilazioni genitali femminili, riconfermata in occasione della Cairo Declaration + Five nel 2008, che ha affermato la necessità di occuparsi della questione attraverso un approccio integrato il cui strumento cardine sia costituito dalle misure legislative. Sempre nel 2005, una risoluzione del Consiglio economico e sociale¹¹ ha passato in rassegna gli sforzi messi in atto dagli attori del sistema delle Nazioni Unite per adempiere al principio del mainstreaming di una prospettiva di genere in tutte le loro azioni, esortandoli a colmare i gap ancora consistenti.

Nel dicembre 2008, l’Assemblea Generale ha adottato due risoluzioni per il rafforzamento degli sforzi internazionali per la prevenzione della tratta e la protezione delle vittime¹², riaffermando la necessità che i governi combattano la tratta anche occupandosi dei fattori che aumentano la vulnerabilità, come povertà e disuguaglianza di genere, e rafforzando la legislazione in modo da proteggere meglio i diritti di donne e bambine e da punire coloro che li violano. La risoluzione 1607 (2008) dell’Assemblea Parlamentare affronta inoltre il tema dell’aborto e delle condizioni che in molti Stati europei limitano un accesso allo stesso che sia sicuro, conveniente, accettabile ed appropriato.

Nello stesso anno il Segretario Generale ha lanciato la campagna pluriennale “UNite” per la prevenzione ed eliminazione della violenza contro le donne e le bambine nel mondo, e nel 2009 il

¹¹ Risoluzione 2005/31 sul mainstreaming di una prospettiva di genere in tutte le politiche e programmi nel sistema delle nazioni unite, adottata dal Consiglio Economico e Sociale alla sua 39° sessione plenaria, 26 Luglio 2005

¹² Risoluzione dell’Assemblea generale 63/156 “Tratta di donne e bambine” e Risoluzione dell’Assemblea generale 63/194 “Migliorare il coordinamento degli sforzi contro la tratta di persone”.

ha lanciato un Database coordinato sulla violenza contro le donne, contenente materiale sull'estensione, natura e conseguenza su tutte le forme di violenza contro le donne.

Nel luglio 2010 l'Assemblea Generale ha creato UNWomen, l'entità delle nazione unite per l'eguaglianza di genere e l'empowerment delle donne, riorganizzando in un'unica entità parti precedentemente separate del sistema delle Nazioni Unite ma accomunate dal loro target.

Anche nel corso del Summit preparatorio ai Millennium Development Goals del settembre 2010 il Segretario Generale ha lanciato un progetto globale, "Every Woman Every Child", mirato all'elaborazione di una strategia collettiva che acceleri il progresso della salute di donne e bambini nel mondo.

Nel marzo 2013, a New York, al termine della cinquantasettesima sessione della Commissione sullo status delle donne, sono state approvate ulteriori Conclusioni sull'eliminazione e prevenzione di tutte le forme di violenza contro donne e bambine, contenente le ennesime raccomandazioni per gli Stati a condannare forme di violenza adottando mezzi adeguati.

La panoramica tracciata ci parla del modo in cui l'attenzione della comunità internazionale per le problematiche connesse al genere è evoluta in vari sensi: dall'attenzione alla discriminazione e all'eguaglianza di diritti l'attenzione si è spostata in un secondo tempo sulla violenza e le sue manifestazioni; si è affermato con crescente chiarezza che i diritti delle donne sono parte imprescindibile dei diritti umani; dalla tutela della vulnerabilità si è passati alla strategia mirata ad uguaglianza e cooperazione tra uomini e donne, quindi ad un approccio globale che rimette in discussione lo stesso concetto di genere e lo pone all'interno del suo più ampio contesto sociale, riconoscendo il suo legame con fenomeni quali la tratta; gli strumenti di tipo normativo negli ultimi anni sono stati integrati da campagne e progetti di intervento. Questa rapida cronologia è specchio di come la riflessione sul genere si sia evoluta e consolidata, e ci aiuta a capire i filoni tematici nei quali si innesta il tema della persecuzione di genere. Tuttavia, ne emerge anche un forte distacco tra gli strumenti e diritti esistenti e loro esercizio effettivo, nonostante gli sforzi qui descritti, dovuto sicuramente all'interazione tra la mancata incorporazione e messa in atto di queste norme e misure a livello nazionale, e il fatto che le diseguaglianze strutturali su cui si vuole intervenire sono solidamente radicate nei processi sociali di costruzione del genere, per intervenire sul quale il mainstreaming teorico di un punto di vista *gender-sensitive* è insufficiente.

2.1.2 Strumenti universali sull'asilo: l'Alto Commissariato e il "genere"

Nel processo sopra descritto si innesta l'attenzione al genere da parte dell'Unhcr. La sua istituzione risale al 1950, ma come ricordato in precedenza la sua prima pubblicazione a riguardo è del 1990. Possiamo però ipotizzare che la disciplina internazionale dell'asilo si sia avvicinata al tema in modo tardivo a causa del modo in cui il mandato dell'Alto Commissariato lo ha portato ad intervenire in situazioni socio-storiche specifiche, ristrette inizialmente ad un'idea di "rifugiato" che non necessitava di distinzioni di genere. Fino al secondo dopoguerra non esistevano norme universali, e le iniziative messe in campo riguardo a esuli e sfollati erano state specifiche e localizzate. Già dopo la prima guerra mondiale la Società delle nazioni aveva nominato i primi Alti Commissari incaricandoli di missioni di soccorso per specifici gruppi di profughi; ma è solo tra gli anni quaranta e cinquanta che le massicce quantità di esuli in Europa¹³ attirano crescente attenzione internazionale, portando alla decisione di creare delle strutture che se ne occupassero in modo organico e con politiche improntate soprattutto al reinsediamento¹⁴. E' solo in questo periodo quindi che si sviluppa la concezione del problema di popolazioni in fuga da condizioni persecutorie come di un problema da trattare congiuntamente a livello internazionale.

La coscienza del fatto che non si tratta di un problema temporaneo aumenta con il consolidarsi dei due blocchi opposti nella Guerra fredda, contesto nel quale si decide quindi di istituire l'Alto Commissariato per i rifugiati. Esso viene creato nel 1950 nell'ambito delle Nazioni Unite, come organo sussidiario dell'Assemblea Generale, con il mandato di offrire protezione internazionale e di cercare soluzioni ai problemi dei rifugiati; il suo ruolo è principalmente di promozione e verifica, e la responsabilità principale di protezione e assistenza compete invece ai Paesi di asilo. Nel 1951 (ma in vigore dal 1954) viene adottata la Convenzione delle Nazioni unite sullo statuto dei rifugiati, o Convenzione di Ginevra, che reca la prima definizione comune di rifugiato. La sua formulazione iniziale prevede una protezione per eventi limitati a livello spaziale e temporale: devono essere avvenuti in Europa anteriormente al primo gennaio 1951.

¹³ Stimati a circa quaranta milioni, senza contare i tedeschi fuggiti all'avanzata sovietica, gli stranieri costretti ai lavori forzati in Germania, e circa un milione di russi, ucraini, bielorusi, polacchi, estoni e lettoni fuggiti dal nuovo regime comunista di Stalin.

¹⁴ Si tratta dell'UNRRA (Amministrazione delle Nazioni Unite per i soccorsi e la ricostruzione), istituita nel 1943, che operò con una politica improntata al rimpatrio, poi sostituita nel 1947 dall'IRO (Organizzazione internazionale per i rifugiati), agenzia specializzata con programma triennale il cui operato fu invece improntato al reinsediamento.

Successivamente, verrà lasciato agli Stati di decidere se mantenere la limitazione spaziale, e il Protocollo di New York del 1967 (articolo 1(2)) sopprimerà la limitazione temporale.

Nel momento in cui si costituisce un'idea universale dell'istituto dell'asilo, quindi, e vengono creati i relativi strumenti, si pensa al rifugiato come a uno sfollato, oppure, vista la configurazione dei due blocchi durante la Guerra fredda, un dissidente politico la cui richiesta di asilo aveva un valore fortemente simbolico: il rifugiato politico come "virtuoso democratico". Nei decenni a seguire, però, i numeri e le caratteristiche di chi richiede asilo cambiano. Il concetto originale viene già sfidato tra gli anni '50 e '60 dalle repressioni sovietiche e dalle prime guerre di indipendenza africane, seguite dai processi di decolonizzazione; quindi, a partire dagli anni '90, dal venire meno della bipolarità delle tensioni internazionali e dalla crescita dei conflitti interni su base etnica. Le persone che fuggono per motivi politici da prevalenti sono divenute una frazione dei richiedenti asilo totali; è tornata a crescere la presenza di profughi in fuga non da persecuzione individuale ma da guerre e violenze di massa, portando a interrogarsi sui confini e sull'applicabilità della protezione internazionale. Le limitazioni temporali e geografiche sono quindi state abolite, e l'estensione geografica e la portata delle operazioni dell'Alto Commissariato si sono ampliate. Anche la portata applicativa della Convenzione di Ginevra è stata oggetto di un processo di interpretazione che permettesse di offrire protezione ai nuovi rifugiati. Per quanto riguarda la protezione internazionale in Europa, a questo processo fa da controparte la progressiva tendenza di chiusura delle frontiere, frutto sia di fattori sociopolitici che della crisi economica, con il relativo calo della domanda di manodopera. Al rifugiato si è quindi pensato in relazione alle situazioni per intervenire sulle quali il concetto veniva utilizzato: inizialmente come parte di un gruppo di sfollati per motivi di persecuzione; quindi come a un virtuoso democratico dal forte valore simbolico; successivamente si è cercato di capire e piegare i concetti in relazione ai conflitti armati e alle violenze diffuse, con la creazione di altri concetti e forme normative (sfollati o *internally displaced people*, protezione umanitaria). L'integrazione e il consolidamento di un punto di vista di genere, dopo il suo sviluppo presso altre discipline e come oggetto di crescente attenzione da parte della comunità internazionale, ha fatto parte del processo di reinterpretazione del concetto, mettendone in discussione una serie di fattori che analizzeremo nel capitolo seguente.

Ad oggi gli unici strumenti universali giuridicamente vincolanti di protezione internazionale sono la Convenzione e il suo protocollo. La responsabilità primaria rispetto alla protezione dei rifugiati è degli Stati; il mandato dell'Unhcr riguarda la promozione e l'indirizzo. Uno dei suoi strumenti sono le linee guida, che hanno il compito di fornire una guida legale all'interpretazione

della Convenzione per i governi, i *decision-makers*, lo staff dell'Unhcr, e tutti gli altri soggetti coinvolti nella determinazione dello status di asilo. Passerò quindi in rassegna le linee guida che l'Unhcr ha dedicato specificamente a donne e genere, dalle quali si desume l'orientamento generale dell'agenzia rispetto ai temi di nostro interesse.

Come già menzionato, il primo strumento rilevante di nostro interesse può essere considerato il documento "Unhcr Policy on Refugee Women" del 1990. Esso si richiama a quattro conclusioni emesse dal Comitato Esecutivo nel periodo 1985-1989 riguardanti le donne e alle Nairobi Forward Looking Strategies for the Advancement of Women per tracciare un piano strategico mirato al miglioramento delle condizioni delle donne rifugiate. Parte dalla consapevolezza che le donne e coloro che ne dipendono costituiscono più dell'80% dei beneficiari di programmi dell'Alto Commissariato, e che la loro situazione è influenzata da ruoli e fattori specifici di cui è necessario tenere conto, in quanto è con essi che i programmi interagiscono sortendo effetti sul loro ruolo sociale ed economico: progetti che non tengano conto di tale specificità rischiano di generare o acuire dipendenza, o di fornire opportunità involontariamente non eque ai beneficiari. Sulla base del principio di *mainstreaming/integration*, che formalmente viene tutt'oggi considerato centrale nelle sue azioni, anche Unhcr fa propria l'idea, come visto sopra in corso di consolidamento a partire da Nairobi, che per affrontare la questione della situazione femminile non è sufficiente creare dei programmi ad hoc, ma è piuttosto necessario considerare le specificità di ruoli e necessità di ognuna delle porzioni di popolazione coinvolte in un progetto, donne in particolare. Il primo passo dell'Alto Commissariato si inserisce quindi pienamente in questo contesto.

L'anno seguente, nel 1991, Unhcr pubblica le *Linee Guida sulla protezione delle donne rifugiate*¹⁵. Uno degli aspetti di cui si occupa sono le situazioni quali i campi profughi e le frontiere, indicando dei provvedimenti concreti da mettere in atto per prevenire o affrontare la specifica vulnerabilità delle donne alla violenza in tali contesti. Per noi rilevante è però il fatto che affronta la questione del genere, notando come "la trasgressione dei costumi sociali non trova riscontro nella definizione universale di rifugiato",¹⁶ né la discriminazione di genere. Approfondisce di conseguenza il modo in cui tali forme di violenza possono ammontare a persecuzione, in particolare ricordando agli Stati la possibilità di utilizzare il "gruppo sociale" per assicurarne la copertura. Si sofferma inoltre sugli aspetti procedurali a cui prestare attenzione per evitare ineguaglianze nel riconoscimento dello status, trattando dell'accessibilità alla procedura,

¹⁵ UNHCR, *Guidelines on the protection of refugee women*, 1991.

¹⁶ Par. 54, "transgressing social mores is not reflected in the universal refugee definition".

degli aspetti dell'intervista, la formazione del personale, l'importanza delle informazioni gendered riguardo al Paese di Origine, sia per considerare la loro domanda che le conseguenze di un eventuale rimpatrio. Questo contributo getta quindi le basi delle due questioni fondamentali relative alla persecuzione di genere: le difficoltà connesse al suo riconoscimento e valutazione dal punto di vista interpretativo, e le specificità di cui tener conto dal punto di vista procedurale.

Nel 1997 viene pubblicato il documento "Unhcr policy on harmful traditional practices". Basandosi sui rapporti di agenzie delle Nazioni Unite ed altri organismi che si occupano di salute, donne e bambini, esso tratta delle pratiche e abitudini tradizionali connesse alla discriminazione di genere e alla violazione di diritti umani, come le mutilazioni genitali femminili, il matrimonio infantile, la dote e il trattamento preferenziale (e discriminatorio) del figlio maschio. Nel 1998 l'Alto Commissariato istituisce inoltre la carica del Relatore speciale sulle pratiche tradizionali che interessano la salute della donna e della bambina.

Già nel 1996 un rapporto della Relatrice speciale sulla Violenza sulle donne, le sue cause e conseguenze, raccomandava che la legislazione sull'asilo venisse interpretata in modo da includere le domande di asilo basate sulla persecuzione di genere, inclusa la violenza domestica. Tale raccomandazione viene ripresa nel 2001, quando il processo di consultazione globale dell'Unhcr indetto in occasione del cinquantesimo della Convenzione di Ginevra afferma che la persecuzione per motivi di genere è una delle grandi carenze del sistema internazionale dell'asilo. Su questa base, nel 2002 escono le Linee guida sulla persecuzione di genere¹⁷. Sono interamente dedicate all'interpretazione della definizione di rifugiato da un punto di vista di genere, per sopperire alla già constatata assenza di espliciti riferimenti allo stesso nella Convenzione. L'Unhcr prende atto del fatto che il consolidarsi, soprattutto nel diritto internazionale dei diritti umani e delle aree ad esso correlate, di un approccio *gender-sensitive*, ha messo in luce come la definizione di rifugiato sia stata interpretata in modo restrittivo in relazione al genere. E' in questo documento che Unhcr fornisce la definizione di genere e sesso, soffermandosi sul concetto di *gender-related persecution* ed esaminando le situazioni nelle quali il genere può costituire l'elemento determinante per la determinazione dello status di rifugiato: riprende i punti chiave dell'interpretazione di "persecuzione", e i cinque motivi di persecuzione enunciati dall'articolo 1A(2), in relazione alle specifiche forme che essa può assumere per le donne, facendo riferimento ad esempio alla discriminazione *cumulative*, violenza domestica, orientamento sessuale, tratta.

¹⁷ UNHCR, *Guidelines on International protection: Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2002.

Infine, attingendo anche alle linee guida nazionali già esistenti¹⁸, tratta degli aspetti procedurali a cui i soggetti responsabili prestino particolare attenzione. I contenuti di queste linee guida costituiscono, nel dibattito rispetto alla persecuzione di genere, la base teorica interpretativa e procedurale.

Altrettanto rilevanti sono le linee guida dello stesso anno riguardanti il quinto controverso motivo di persecuzione enunciato dalla Convenzione di Ginevra: l'appartenenza a un particolare gruppo sociale¹⁹. Esse riassumono i due principali approcci utilizzati per interpretarlo, fondati rispettivamente sulla presenza di una caratteristica comune (*protected characteristics approach*) e di una percezione sociale del gruppo come tale (*social perception approach*), enunciandone una definizione che li accetta entrambi, e chiarifica alcuni degli aspetti di difficile interpretazione a riguardo, come la dimensione e coesione del gruppo e la persecuzione per appartenenza a un gruppo sociale da parte di attori non statali. La rilevanza di questo strumento per noi è che, riprendendo l'indicazione già presente nelle linee guida sulla persecuzione di genere, affronta e approfondisce la possibilità di considerare le donne come particolare gruppo sociale, nonché di interpretare questa motivazione in modo da coprire le forme di persecuzione legate al genere di cui sono frequentemente vittima le donne.

Nel 2003, Unhcr ha anche creato delle linee guida riguardanti la prevenzione e risposta della violenza sessuale e di genere²⁰. Si tratta di una revisione di quelle pubblicate nel 1995²¹, in seguito alla Conferenza del 2001 sulla prevenzione e risposta alla violenza sessuale e di genere in situazioni di protezione, e alla luce dei progressi fatti negli anni attraverso l'applicazione delle stesse a situazioni di emergenza complesse. Le indicazioni fornite sono però circoscritte alla prevenzione e risposta alla violenza contro donne rifugiate e sfollate, anche se nell'ultimo capitolo ripropongono le linee guida sulla persecuzione di genere dell'anno precedente, collegando quindi i due aspetti.

Altre linee guida rilevanti per la nostra analisi sono quelle del 2006 riguardanti l'applicazione della Convenzione in relazione alla tratta²²: sei anni dopo il Protocollo di Palermo sulla tratta e quattro dopo i relativi principi pubblicati dall'Unhchr, ne richiama la definizione

¹⁸ I Paesi che si sono dotati di linee guida nazionali sul genere nella procedura di asilo sono di Stati Uniti, Canada, Australia, Regno Unito, Sudafrica e Svezia.

¹⁹ UNHCR, *Guidelines on International protection: "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2002.

²⁰ UNHCR, *Sexual and gender-based violence against refugees, returnees and internally displaced persons. Guidelines for prevention and response*, 2003.

²¹ UNHCR, *Sexual Violence against refugees: Guidelines on Prevention and Response*, 1995

²² UNHCR, *Guidelines on international protection: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked*, 2006.

processuale ed esamina le possibili relazioni tra tratta ed asilo. Se da un lato esse consistono nell'evitare che gli individui sotto la protezione dell'agenzia cadano vittime di tratta, dall'altro le linee guida riconoscono la possibilità che il timore o l'esperienza di venire trafficati possano costituire una forma di persecuzione laddove le organizzazioni selezionino le vittime, o lo stato non le protegga adeguatamente, sulla base di una vulnerabilità socio-economica dovuta a uno o più dei motivi enunciati nell'art.1A(2).

L'Alto Commissariato si è poi occupato di mutilazioni genitali femminili, sostenendo con la nota mirata²³ del 2009 che la mutilazione genitale femminile, temuta o subita, oltre che una forma di tortura o trattamento inumano e degradante e di violenza di genere può costituire persecuzione, e che in determinate circostanze anche a un genitore potrebbe essere riconosciuto un fondato timore di persecuzione. Nell'approfondire queste possibilità, sottolinea che queste pratiche vengono messe in atto da attori non statali, che devono quindi essere riconosciuti come possibili attori di persecuzione; specifica che oltre alla motivazione di "appartenenza a un particolare gruppo sociale"²⁴ si può valutare l'utilizzo di quella dell'opinione politica, se si considera che le pratiche di mutilazione sono parte di un più ampio sistema socio-politico di oppressione delle donne. Riconosce infine la possibilità di una rilocazione all'interno del Paese di origine, ma con attenzione alla sua applicabilità effettiva.

Il contributo e la guida dell'Unhcr rispetto alla condizione femminile, seppure tardivo, fornisce quindi indicazioni interpretative e procedurali che assicurino un equo accesso alla possibilità di protezione, un'equo godimento della stessa rispetto alle specifiche esigenze delle richiedenti asilo in luce delle loro esperienze passate e delle loro condizioni di accoglienza, e un'applicazione rigorosa ma ampia del concetto di rifugiato e di persecuzione, a favore del riconoscimento della persecuzione di genere nelle sue varie manifestazioni.

2.2 Strumenti regionali: l'Unione Europea

Fino agli anni '90, immigrazione e asilo non sono state tra le materie di interesse della Comunità europea. La Convenzione di Ginevra (con il suo Protocollo) veniva applicata dai singoli Paesi con il supporto e l'integrazione delle norme costituzionali e legislative nazionali. Le

²³ UNHCR, *Guidance note on refugee claims relating to female genital mutilation*, 2009.

²⁴ Parleremo nel prossimo capitolo delle questioni degli attori di persecuzione statali e non e dell'utilizzo della motivazione di "appartenenza a un particolare gruppo sociale" nei casi basati sulla persecuzione di genere.

materie di nostro interesse sono divenute oggetto di un processo di integrazione con il passaggio dalla sola cooperazione economica alla ricerca di cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri, e la conseguente creazione di strumenti comunitari. Come vedremo, si tratta di un processo mirato a una progressiva armonizzazione, ma anche rallentato e controverso per via delle differenze nel modo in cui le dinamiche migratorie affluiscono nei vari Paesi e gli stessi reagiscono, e la conseguente difficoltà di cedere il controllo e di parificare norme e politiche. Ne ripercorrerò le fasi principali, soffermandomi sugli strumenti particolarmente rilevanti per il riconoscimento della persecuzione di genere; in secondo luogo passerò in rassegna i principali strumenti europei che hanno toccato o si sono dedicati alla violenza di genere, che integrano l'evoluzione del sistema dell'asilo nel parlarsi dell'atteggiamento formale dell'Unione europea a questo riguardo.

2.2.1 Sistema comune europeo dell'asilo e questioni di genere

La prima fase della cooperazione intergovernativa tra i Paesi membri dell'Unione europea si avvia dalla metà degli anni '80, periodo in cui ai lavori per l'istituzione di un mercato interno unico cominciano ad affiancarsi riferimenti alla crescente necessità di occuparsi di dritti umani, asilo e immigrazione anche con strumenti di tipo internazionale²⁵. Il primo punto di svolta sarà la Convenzione di Schengen del 1990, già esistente come accordo dal 1985,²⁶ attuata dal 1995 e successivamente inserito nell'acquis europeo da un protocollo del trattato di Amsterdam. Con Schengen vengono aboliti i controlli di frontiera interni tra gli Stati firmatari, e istituite procedure di controllo uniformi alla frontiera esterna. Per quanto riguarda immigrazione e asilo, anche le norme in materia di visti divengono comuni; viene creato Sis, il sistema d'informazione Schengen, un sistema informatico di trasmissione dei dati riguardo a cose e persone transitanti nello spazio unico. Nello stesso anno, la Convenzione di Dublino stabilisce i criteri per la

²⁵ Già nel 1985 il Libro Bianco della Commissione al Consiglio europeo si impegna a proporre entro il 1988 delle direttive disciplinanti il diritto di asilo e il coordinamento delle normative sui visti; nel corso del Consiglio europeo di Londra del 1986 viene creato un gruppo di lavoro intergovernativo sull'asilo; nel 1989 il Consiglio europeo di Madrid raccomanda una trattazione coordinata dei temi relativi ad affari interni e giustizia.

²⁶ Si trattava di Francia, Repubblica federale tedesca, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi; alla Convenzione aderiscono anche Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Austria, Danimarca, Svezia e Finlandia. Dal 2007 aderiscono anche Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Danimarca; Norvegia, Islanda, Liechtenstein, S. Marino, Stato Vaticano, Andorra e Principato di Monaco sono considerati Paesi terzi che aderiscono di fatto; Bulgaria, Cipro e Romania sono firmatari ma rimane il controllo di frontiera; Regno Unito e Irlanda, sulla base della clausola di opt-out, partecipando parzialmente mantenendo il controllo dei confini nazionali e una propria agenzia di controllo delle frontiere.

determinazione dello Stato competente a esaminare le domande di asilo: essa va a sostituire il relativo capitolo della convenzione di Schengen, ma si basa sullo stesso principio di base per cui lo Stato competente è il primo Stato di arrivo del richiedente asilo. Si tratta del primo passo per contrastare quello che è stato denominato “asylum shopping”, ovvero la supposta tendenza a scegliere il Paese in cui chiedere asilo sulla base delle differenze di tasso di riconoscimento di protezione e di accesso ai benefici sociali, o di eventuali affinità linguistiche o culturali (ad esempio quando il Paese di origine è una ex colonia). Tali principi oggi consolidati sono al centro di considerazioni critiche da parte dello stesso Unhcr e di ECRE, il Consiglio europeo per rifugiati ed esuli: Paesi di confine o sede dei maggiori aeroporti internazionali sono infatti più frequentemente i primi Paesi di arrivo, e le richieste di asilo si distribuiscono così in modo ineguale. Tra gli altri punti critici contestati spiccano il conseguente rallentamento delle procedure, e l’uso della detenzione nel trasferimento dei richiedenti²⁷.

E’ interessante osservare che già prima di Schengen, nel 1984, in una risoluzione²⁸ il Parlamento europeo aveva sostenuto che le donne soggette a trattamenti inumani e degradanti derivanti da pratiche tradizionali, o che venivano perseguitate per aver violato tradizioni religiose o sociali, dovessero essere considerate come particolare gruppo sociale e quindi ricevere protezione internazionale. La chiarezza di questa enunciazione, come vedremo, si è andata perdendo negli strumenti comunitari vincolanti creati più avanti.

Create con Schengen le basi territoriali, nel 1992 viene istituita l’Unione europea con il Trattato di Maastricht, che getta le fondamenta per un’integrazione di tipo politico. La struttura

²⁷ UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person ("Dublin II")* (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008, 2009, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/493e8e3a2.html> [consultato il 30 settembre 2013]; ECRE, Forum réfugiés - Così, Hungarian Helsinki Committee, *Dublin II Regulation - Lives on hold. European comparative report*, 2013, disponibile su <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html> [consultato il 30 settembre 2013]. E’ interessante considerare a riguardo il concetto critico di “asylum lottery”, coniato per sottolineare come, specularmente, domande di protezione internazionale presentate da richiedenti in condizioni simili possono ottenere esiti molto differenziati a seconda del Paese in cui presentano la domanda. Un interessante studio a riguardo, anche se impiega dati non recentissimi, è ad esempio la ricerca condotta da Eric Neumayer, che incrocia dati riguardanti le caratteristiche dei Paesi di origine e di asilo e giunge alle conclusioni che anche considerando le variabili connesse è comunque possibile individuare una componente rilevante di “asylum lottery”. Vedi NEUMAYER, Eric, *Asylum Recognition rates in Western Europe: their determinants, variation, and lack of convergence*, in *The journal of conflict resolution*, 49(1), febbraio 2005, pag.43-66.

²⁸ Risoluzione del Parlamento Europeo sull’applicazione della Convenzione di Ginevra relativa allo stato di profugo, in GUCE n.C127 del 14 maggio 1984.

istituita da Maastricht e cosiddetta “dei tre pilastri” prevede tre macroaree tematiche: quella delle Comunità europee e del mercato comune, la politica estera e di sicurezza comune o PESC, la giustizia e affari interni, o GAI. Per le questioni rientranti nella prima si stabilisce di utilizzare un metodo decisionale di tipo comunitario, in cui è la Commissione europea (con Consiglio, Parlamento e Corte di Giustizia) a produrre atti legislativi sopranazionali; per PESC e GAI invece il metodo è intergovernativo, con decisioni unanimi prese dal Consiglio dei Ministri. Le questioni migratorie sono inizialmente inserite nel Terzo pilastro, individuando l’asilo come questione di interesse comune da trattarsi a norma della Convenzione di Ginevra e della Convenzione europea sui diritti dell’uomo.

In seguito a Maastricht, vari documenti del Consiglio dei Ministri hanno introdotto alcuni concetti e indicazioni procedurali riguardanti la valutazione delle domande di asilo: le Risoluzioni di Londra del 1992 definiscono le domande di asilo “palesamente infondate” sostenendo la possibilità di procedura di valutazione accelerata, e avanzano l’idea che le domande di asilo presentate da richiedenti transitati attraverso “Paesi terzi sicuri” o provenienti da Paesi dal generale basso rischio di persecuzione possano essere considerate infondate se non viene provata la loro insicurezza nel caso particolare. Vedremo in seguito come tali concetti verranno integrati nella legislazione europea sull’asilo, e i rischi che comportano per le domande basate sul genere. Inoltre, tra il 1994 e il 1996, vengono approvate delle raccomandazioni sugli accordi di riammissione dei richiedenti asilo le cui domande sono state respinte o considerate infondate, una risoluzione sulle garanzie minime nelle procedure di asilo, e una posizione comune per l’applicazione del termine “rifugiato”, fondata su una interpretazione restrittiva, che riconosce uniformemente solo gli agenti di persecuzione statale.

A livello procedurale, nel 1996 la normativa sulle garanzie supplementari del Consiglio ha stabilito che le procedure debbano prevedere interpreti e funzionari che si occupano delle procedure di richiesta di asilo di sesso femminile, in particolare per i casi in cui questo faciliterebbe le richiedenti per motivi ad esempio culturali o legati alle esperienze subite.

Con il Trattato di Amsterdam del 1997, in vigore dal 1999, le competenze dell’Unione vengono ampliate con il fine di un processo di armonizzazione rispetto ad ulteriori questioni di interesse comune, la cui “prima fase” viene pianificata per il periodo 1999-2005. Per quanto riguarda le politiche migratorie, l’insufficienza del sistema Schengen per una gestione dei mutati fenomeni migratori porta alla decisione di comunitarizzare i metodi decisionali: il trattato trasferisce quindi queste materie dal titolo VI del Trattato istitutivo (il “terzo pilastro”) al nuovo titolo IV, intitolato “Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera

circolazione di persone”. Il suo art.63 ha costituito fino al 2007 la base giuridica per la trattazione della materia d’asilo nell’Unione Europea. La competenza su tali materie non è più intergovernativa ma sopranazionale, e vi viene quindi applicato il metodo decisionale comunitario caratteristico del primo pilastro. Entro cinque anni da Amsterdam gli Stati membri si impegnano quindi a dotarsi di una politica comune in materia di immigrazione e asilo. Del titolo IV fa anche parte la cooperazione giudiziaria in materia civile, e la comunitarizzazione di queste materie è mirata alla costruzione di quello che viene definito come uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Questo passo comporta anche nel campo dell’asilo la possibilità di adottare norme comunitarie minime di riferimento giuridicamente vincolanti per gli Stati membri: si tratta del primo step di un processo complesso di creazione di un regime comune europeo in materia di asilo. Esso ha incontrato resistenze che rispecchiano come nei vari Paesi europei vigano situazioni differenti ed approcci variati rispetto a immigrazione e asilo. Con Amsterdam viene anche aggiunto al Trattato istitutivo il par.2 all’art.3, che prevede che l’azione della comunità “miri a eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne”.

La comunitarizzazione delle politiche migratorie e dell’asilo sancita da Amsterdam viene integrata dalle conclusioni del Consiglio straordinario di Tampere di due anni dopo, nel 1999, dedicato appunto alla creazione del cosiddetto spazio di sicurezza, libertà e giustizia. Nelle conclusioni, il Consiglio stabilisce l’attuazione di un regime comune sull’asilo, basato sulla Convenzione di Ginevra, che rispetti il diritto di chiedere asilo e il principio del *non refoulement*;²⁹ tale regime dovrà a breve termine “permettere di determinare con chiarezza e praticità lo Stato competente per l’esame delle domande di asilo, prevedere norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace, condizioni comuni minime per l’accoglienza dei richiedenti asilo e il ravvicinamento delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello status di rifugiato [...] prevedere forme complementari di protezione e offrire uno status adeguato alle persone che necessitano di tale protezione”, cominciando con l’attuare le disposizioni di Amsterdam; e a lungo termine “le norme comunitarie dovrebbero indirizzarsi verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l’asilo, valido in tutta l’Unione”³⁰. Possiamo dire che con le indicazioni di Tampere ha avvio la costruzione effettiva di un regime comune europeo in materia di asilo: sulla sua base si

²⁹ Già sancito all’art.33 della Convenzione di Ginevra e principio fondamentale della disciplina internazionale dell’asilo: "Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche".

³⁰ Rispettivamente par. 14 e 15 delle Conclusioni della presidenza del Consiglio Europeo di Tampere, 15/16 ottobre 1999.

delinea infatti negli anni seguenti una disciplina comunitaria costituita da “norme minime” comuni per l’accoglienza del richiedente asilo e la valutazione della sua domanda. Tampere è affiancato, per quanto riguarda l’asilo, dalle indicazioni del Trattato di Nizza, firmato nel febbraio 2001, che prevede che entro cinque anni il Consiglio adotti misure riguardo alla determinazione dello Stato membro competente per l’esame delle domande di asilo, nonché norme minime relative ad accoglienza dei richiedenti asilo, status dei rifugiati, procedure.

Costituiscono i principali strumenti vincolanti della disciplina di norme minime da qui sviluppatesi:

- Decisione del Consiglio europeo 2000/596/CE: istituisce il FER, fondo europeo per i rifugiati, con lo scopo di una più equa ripartizione delle risorse tra gli Stati membri e quindi tra i dispositivi di accoglienza di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. Il fondo è quinquennale e sarà poi rinnovato e incrementato dalle successive decisioni 2004/94/CE e 573/2007/CE.

- Regolamento del Consiglio europeo 2725/2000/CE: istituisce il sistema Eurodac, che raccoglie le impronte digitali dei richiedenti asilo e degli stranieri irregolarmente presenti per una più efficace applicazione della Convenzione di Dublino.

- Direttiva 2001/40/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi.

- Direttiva 2001/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio: reca norme minime per la concessione di una protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati da situazioni di emergenza umanitaria, come forma di tutela eccezionale, immediata e temporanea prorogabile per un massimo totale di tre anni.

- Regolamento del Consiglio europeo 539/2001/CE, adotta un elenco di Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di visto per attraversare le frontiere esterne. Poi modificato dal Regolamento del Consiglio europeo 1932/2006/CE, che stabilisce che rifugiati ed apolidi devono avere un visto per attraversare le frontiere esterne degli Stati membri che risiedono in un Paese terzo per i cui cittadini è prevista la stessa disposizione.

- Direttiva 2003/9/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulle norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. La direttiva si prefigge l’obiettivo di un livello di vita dignitoso per i richiedenti asilo, parificato in tutti gli stati membri. Allo Stato ospite viene attribuito il dovere di fornire informazioni per iscritto e comprensibili al richiedente e di rilasciare un documento che ne certifichi lo status ed il diritto a soggiornare sul suo territorio. Al richiedente sono riconosciuti i diritti di risiedere e circolare liberamente nello Stato ospitante o in

un'area da esso assegnata, mantenimento dell'unità familiare, accesso all'alloggio e all'assistenza sanitaria, accesso al sistema educativo per i minori. L'accesso al mercato del lavoro è possibile dopo un periodo di sei mesi dalla presentazione di domanda di asilo, nel corso del quale l'onere del mantenimento è dello Stato ospitante; se dopo i sei mesi il procedimento non è ancora concluso può ottenere un permesso di soggiorno per richiesta di asilo che permette il lavoro. Il Paese ospitante può porre delle condizioni all'accesso al lavoro. E' inoltre richiesto agli Stati membri di tenere conto della specifica condizione di persone vulnerabili quali minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, persone che hanno subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale.

- Direttiva 2003/86/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al ricongiungimento familiare. Il ricongiungimento non è possibile per i titolari di protezione temporanea o forme complementari di protezione, né per il richiedente protezione internazionale della cui domanda non è ancora stato deciso in maniera definitiva. Il richiedente asilo può invece ricongiungere il coniuge sposato, i figli minorenni, e viene lasciato ai singoli Stati se consentire il ricongiungimento di figli maggiorenni a carico, gli ascendenti ed altri parenti.

- Regolamento del Consiglio europeo 343/2003/CE sulla determinazione dello Stato competente, o "Dublino II", sostituisce la Convenzione di Dublino del 1990 riprendendone i criteri. Ricorda la necessità di applicare le sue disposizioni coerentemente con il regolamento 2725/2000, istituendo norme sulla comunicazione elettronica sicura tra Stati membri per l'utilizzo del sistema Eurodac e della rete informativa Dublin Net.

- Direttiva 2004/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, o "Direttiva Qualifiche". La direttiva rende omogenei i criteri per il conferimento della protezione internazionale, distinguendo tra lo status di rifugiato, riconosciuto a chi si trova nella situazione descritta dalla Convenzione di Ginevra di "fondato timore di persecuzione" (attribuendo un permesso di soggiorno quinquennale rinnovabile) e la protezione sussidiaria, per coloro che invece temono un "danno grave"³¹ (attribuendo un permesso di soggiorno triennale rinnovabile). Riconosce ai titolari di entrambe le forme di protezione l'applicazione del principio di non refoulement, il diritto alla tutela del nucleo familiare, l'equiparazione ai cittadini comunitari in materia di lavoro e assistenza socio-sanitaria. Il rifugiato, inoltre, deve poter accedere al pubblico impiego (con possibilità di limitazione) e deve essere facilitato nell'acquisizione della cittadinanza del Paese ospitante; può inoltre ricongiungere i familiari senza dover dimostrare i requisiti di alloggio e

³¹ Art.15 della Direttiva Qualifiche.

reddito richiesti agli altri cittadini di Paesi terzi. La forte rilevanza di questa direttiva in termini di armonizzazione della disciplina europea dell'asilo in generale si somma alla sua importanza per il tema della persecuzione di genere, che approfondirà a più avanti.

A questo punto, nel novembre 2003 il Consiglio Europeo ha adottato il Programma dell'Aja riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2005-2009. A livello di asilo, esso esprime l'intenzione di instaurare una procedura comune, proponendo di formulare dei set di regole comunitari riguardo agli status di protezione e alle procedure entro il 2010, in modo da raggiungere un livello condiviso di protezione più elevato e uniforme. Su queste basi è stata approvata la Direttiva 2005/85/CE del Parlamento europeo e del Consiglio o "Direttiva Procedure", parte del corpus di norme minime europee. Insieme alla Direttiva Qualifiche essa costituisce la base del sistema di asilo comune europeo; se la prima ha chiarito definizioni e requisiti comuni per poter accedere alla protezione internazionale, e i relativi diritti, la Direttiva 2005/85 si occupa delle procedure di primo grado e di ricorso, individuando dei principi comuni e delle garanzie procedurali (tra le quali la permanenza sul territorio del Paese ospitante fino alla comunicazione della decisione sulla domanda, una valutazione individuale, obiettiva e imparziale della stessa, la comunicazione per iscritto dei motivi di eventuale respingimento, e il principio per cui una domanda non può essere respinta solo perché non è stata presentata tempestivamente dopo l'arrivo nel Paese ospitante). Uno degli aspetti più controversi della Direttiva procedure è che prevede che una domanda di asilo possa essere considerata inammissibile se il richiedente è stato riconosciuto come rifugiato o comunque già goda di sufficiente protezione presso un altro Paese, detto "paese di primo asilo" (art.26), e soprattutto per il suo introdurre all'art.27 il concetto di "paese terzo sicuro", ovvero un Paese terzo da designare come responsabile della valutazione della domanda e dell'eventuale accoglienza del richiedente, al quale inviare quest'ultimo. I soli requisiti perché un Paese possa venire considerato come tale sono l'assenza di rischio di persecuzione, torture o altri trattamenti inumani o degradanti, esiste la possibilità di ricevere protezione come rifugiati conformemente alla Convenzione di Ginevra e viene rispettato il principio del non refoulement; non è chiaro il tipo di legame che il richiedente deve avere con tale Paese per potervi essere inviato. Questa previsione è stata criticata a più riprese per il suo favorire una interpretazione restrittiva delle norme sulla protezione, contraddicendo con il suo carattere fondamentalmente generalizzante il principio per cui la domanda di asilo deve essere valutata individualmente; inoltre, la valutazione della "sicurezza" di un Paese terzo è influenzabile da valutazioni di tipo politico e diplomatico. La Direttiva prevede la possibilità che l'applicazione di tale norma possa essere subordinata da norme nazionali che pongano ulteriori

criteri o condizioni procedurali per la sua applicazione. Questa possibilità è particolarmente delicata da un punto di vista *gender-sensitive*, dal momento che le informazioni sulle quali si basa questo tipo di valutazione raramente sono sufficientemente specifiche riguardo ai livelli di sicurezza, alle condizioni di vita e alle possibilità di sopravvivenza autonoma per le donne. Per quanto riguarda la persecuzione di genere, la direttiva non la menziona esplicitamente; si possono però considerare rilevanti in relazione alle specifiche problematiche procedurali sperimentate dalle richiedenti asilo: l'art.8, che ribadisce la individualità dell'esame delle domande, e soprattutto la necessità di disporre informazioni precise ed aggiornate, provenienti da fonti varie, riguardo la situazione del paese di origine (art.8(2)b); e gli articoli 10-14, che enunciano diritti e garanzie procedurali dei richiedenti, i quali, se interpretati in maniera *gender-sensitive*, dovrebbero dare luogo a delle attenzioni e garanzie specifiche per le richiedenti asilo donne. Approfondirò la questione delle esigenze e garanzie procedurali nel quarto capitolo.

L'anno seguente viene approvato il Regolamento del Consiglio europeo 526/2006/CE, che istituisce il cosiddetto "codice frontiere Schengen", un codice comunitario sul regime di attraversamento delle frontiere Schengen da parte di persone, che verrà poi modificato da successivi regolamenti nel 2008, 2009 e 2013 (regolamenti (CE) n. 767/2008 e (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, regolamento 610/2013 del 20 giugno 2013). Esso prevede che alle frontiere interne non vi siano controlli assimilabili alle verifiche di frontiera, e che le frontiere esterne siano attraversabili con verifiche minime (accertamento dell'identità) dai cittadini europei e dai beneficiari del diritto comunitario e con verifiche approfondite, che accertino le condizioni di ingresso ed eventualmente di soggiorno, per i cittadini di Paesi terzi.

Con la consultazione avviata dal Libro Verde del giugno 2007, un documento stilato dalla Commissione europea, si lavorerà all'individuazione di scopi specifici da raggiungere per la realizzazione di un "regime europeo comune in materia di asilo", caratterizzato da una protezione più elevata ed uniforme e una maggiore solidarietà tra gli Stati membri in materia di asilo. Il Libro Verde comprende la proposta della costituzione di un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, che dovrebbe coordinare le attività degli Stati membri, e promuovere interventi solidali per gli stati sottoposti a maggiore pressione migratoria. La seconda fase di armonizzazione così preannunciata trova il suo fondamento formale nel Trattato di Lisbona del dicembre 2007. Esso modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato istitutivo della Comunità europea (il cui nome diventa Trattato sul funzionamento della Comunità europea); con Lisbona viene inoltre meno la struttura a tre pilastri e introdotta una nuova modalità di ripartizione delle competenze che ne amplia gli ambiti di competenza decisionale. L'intero spazio di libertà, sicurezza e

giustizia viene spostato al titolo V, di competenza dell'Unione europea, scindendosi in un direttorato generale che si occupa della cooperazione giudiziaria, e in uno che si occupa di affari interni, incluse le politiche di immigrazione, asilo, visti e superamento delle frontiere. Le politiche dell'asilo sono trasferite all'articolo 78³², e vengono descritte come una "politica comune in materia di asilo", conforme alla Convenzione di Ginevra e che preveda status, procedure, criteri di determinazione dello Stato membro competente e norme di accoglienza uniformi in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea. La formula "politica comune" vuole sancire il passaggio da un'armonizzazione basata su norme minime comuni a un regime di uniformità.

Nel giugno 2008, una comunicazione della Commissione riprende i contenuti del Libro Verde proponendo un Piano strategico sull'asilo e definendo le tappe attraverso le quali perseguirlo. In particolare, esso indica una serie di riforme sostanziali della normativa comunitaria vigente, per perseguire standard di garanzia più elevati e una minore disparità nella loro attuazione. Tali riforme sono a tutt'oggi in corso di attuazione, insieme al Programma di Stoccolma: si tratta del terzo programma di lavoro quinquennale per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo Tampere e Aia, approvato dal Consiglio europeo nel dicembre 2009 e relativo al periodo 2010-2014. Il programma prevede il rafforzamento della cooperazione giudiziaria in materia penale e di gestione integrata delle frontiere e in materia di visti. Prevede quindi il rafforzamento di Eurosur, Frontex (l'agenzia per la gestione delle frontiere esterne), SIS II (il sistema di informazioni Schengen) e VIS (sistema di informazione visti). Per quanto riguarda l'asilo, prevede l'istituzione di un CEAS: Sistema comune europeo di asilo, caratterizzato da standard di protezione più elevati e procedure e status uniformi. Il programma prevede anche lo sviluppo di meccanismi di coordinamento delle responsabilità tra gli Stati membri, e di strumenti di solidarietà ai Paesi terzi in modo che possano fornire protezione effettiva e implementare programmi di reinsediamento volontario. Inoltre, pone le basi per l'istituzione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), poi creato nel 2011, con sede a Malta e il mandato di implementare la coordinazione tra gli Stati membri in materia di asilo, mettendo in comunicazione i rispettivi soggetti responsabili per aumentare la reciproca conoscenza e collaborazione.

Sulla linea stabilita dal Piano strategico del 2008, inoltre, è stato approvato lo scorso giugno il cosiddetto "nuovo pacchetto asilo", che rinnova le tre principali direttive sull'asilo (direttiva

³² L'art.78 ingloba i punti 1 e 2 dell'ex art.63 e il par.2 dell'art.64 del TCE.

procedure, direttiva qualifiche e direttiva sulle norme minime di accoglienza), il regolamento di Dublino II e il regolamento istitutivo dell'Eurodac, che entreranno in vigore tra la fine del 2014 (Dublino III) e il secondo semestre del 2015 (gli altri quattro strumenti) con l'obiettivo di standard di protezione più elevati e uniformi. L'entrata in vigore è posteriore al periodo cui facciamo indicativamente riferimento (2011), approfondiremo quindi in seguito solo le modifiche apportate alla Direttiva Qualifiche data la sua particolare rilevanza per il tema di nostro interesse. Le analisi critiche riguardo al nuovo pacchetto evidenziano il suo concentrarsi su cooperazione e coordinamento, tralasciando però altri punti egualmente critici messi in evidenza da svariati report ad opera di vari organismi, tra cui spiccano lo stesso Alto Commissariato e l'ECRE. Essi mettono tra l'altro in luce la necessità di migliorare la qualità dei processi decisionali di prima istanza, ad esempio attraverso una più accurata formazione dei soggetti coinvolti e di informazioni sui Paesi di origine più accurate di cui implementare l'utilizzo; migliorare le condizioni ed i progetti di accoglienza e integrazione, sia lavorando alla sensibilizzazione delle società ospitanti che modificando le norme che limitano l'accesso al lavoro o il ricongiungimento familiare; rimettere in discussione principi come quello dell'equa ripartizione su cui si fondano i meccanismi di Dublino introducendo considerazioni riguardo ad eventuali preferenze linguistiche e culturali, e al tempo stesso nuove forme di cooperazione solidale nell'unione; creare meccanismi di monitoraggio e valutazione di misure esistenti e loro applicazione, nonché degli effetti dei rimpatri e di verifica della loro sostenibilità effettiva; rafforzare le iniziative di cooperazione pratica tra i soggetti che si occupano di asilo (ad esempio i training europei, i progetti pilota di scambi tra caseworkers e attori decisionali, l'assistenza dell'Alto Commissariato nei processi decisionali). Dublino III continuerà a permettere spostamenti dei richiedenti mettendoli a rischio di *refoulement* e trattamenti inumani e degradanti, e a prevedere una possibilità di detenzione che continuerà a essere criticata come troppo ampia in quanto possibile anche se il richiedente non è accusato di crimini; il diritto al ricorso non sarà ancora pienamente garantito, in particolare nelle procedure speciali. Viene inoltre sottolineata la necessità di riflettere concretamente anche sulla dimensione esterna del sistema dell'asilo dell'Unione, nei termini dei suoi rapporti con i Paesi di provenienza e di primo asilo.

Per quanto riguarda le modifiche legislative in quanto tali introdotte dal nuovo pacchetto, l'Alto Commissariato³³ si è espresso a favore degli sforzi dell'Unione verso una potenziale maggiore efficienza e standard di protezione più alti, tra cui ad esempio la migliore

³³ UNHCR, *Moving further toward a common European asylum system. UNHCR's statement on the EU asylum legislative package*, 2013.

regolamentazione della detenzione per i richiedenti asilo, le maggiori garanzie per i soggetti vulnerabili e per i titolari di protezione sussidiaria, migliori condizioni per l'applicazione dell'internal flight alternative³⁴ e l'inclusione dell'identità di genere alle ragioni di persecuzione. Sottolinea però che che “la legislazione europea sull'asilo non è stata applicata in modo consistente [...] con pratiche divergenti tra gli Stati che possono essere attribuite almeno in parte a previsioni che sono opzionali, non chiare, o riconoscono discrezionalità estensiva agli Stati membri. [...] Le nuove disposizioni potrebbero presentare sfide di interpretazione e implementazione. Un focus sugli obiettivi di protezione fondanti del Ceas e sull'alta qualità dei sistemi di asilo sarà necessario per assicurare che venga rispettato lo spirito dei trattati della Convenzione del 1951. A questo riguardo, l'Unhcr incoraggia gli Stati Membri ad avvalersi del processo di trasposizione per applicare standard più favorevoli che siano in linea con le norme internazionali dove appropriato”.³⁵ Una valutazione della Direzione generale delle politiche interne dell'Unione Europea³⁶ ha proposto invece la possibilità di passare a un sistema di standard introdotti non più attraverso direttive ma regolamenti, che non necessitano di trasposizione ed eviterebbero quindi sovrapposizioni, incoerenze con le legislazioni nazionali ed eliminerebbero il rischio di mancata trasposizione sulla base di supposte norme nazionali preesistenti più favorevoli. La stessa sottolinea inoltre come il processo armonizzativo sia ostacolato non solo dalle discrepanze e reticenze tra Stati membri, ma dagli stessi dibattiti interpretativi della Convenzione, su cui si potrebbe pensare di intervenire fornendo indicazioni univoche più approfondite.

2.2.2 La Direttiva Qualifiche

La Direttiva 2004/83/CE o “Direttiva Qualifiche” ricopre particolare importanza in relazione alla persecuzione di genere, in quanto alcune delle sue disposizioni possono essere considerate la base normativa per un suo riconoscimento all'interno del sistema di asilo europeo.

³⁴ Come approfondito più avanti, l'art.8 della Direttiva Qualifiche prevede la possibilità di respingere una domanda di asilo se in una parte del territorio del Paese di origine il richiedente non corra il rischio di persecuzione o danno grave.

³⁵ UNHCR, *Moving further toward a common European asylum system*, cit.

³⁶ KAY HAILBRONNER, Konstanz, *Towards a common European Asylum system – assessment and proposals – elements to be implemented for the establishment of an efficient and coherent system*, briefing note by the European Parliament's committee on Civil Liberties, 2008.

Innanzitutto, l'art.9(2)f nel chiarire cosa si può intendere per “atti di persecuzione” riconosce che essa può assumere anche la forma di atti “specificamente diretti contro un sesso”; sempre all'art.9(2), al punto a), viene menzionata anche la violenza psichica e sessuale come possibile forma persecutoria. Inoltre, i suoi punti b-d riconoscono provvedimenti, accesso ai mezzi di ricorso giuridici, azioni giudiziarie, sanzioni penali che possono essere discriminatori per la loro natura, sproporzionalità o attuazione. Questo è particolarmente rilevante se considerato congiuntamente alle indicazioni dell'Unhcr per cui il nesso causale (persecuzione “per motivi di”) è soddisfatto sia se gli atti persecutori avvengono per uno (o più) dei cinque motivi enunciati dalla definizione di rifugiato, sia se essi non sono necessariamente connessi a tali motivi, ed è invece la impossibilità o non volontà dello Stato di offrire protezione ad essere fondata su di essi³⁷. Su queste basi si potrebbe ad esempio riconoscere come rifugiata una donna che nel Paese di origine non riuscisse a presentare una denuncia in seguito ad una grave violazione, perchè in quanto donna ritenuta meno credibile. Se la violazione fosse fondata sul genere (ad esempio atti di ripetuta violenza domestica) si potrebbe interpretare nel senso di una persecuzione di genere ad opera di attore non statale, con mancata protezione da parte dello Stato; se la violazione non fosse connessa ad una delle motivazioni enunciate dalla Convenzione di Ginevra (razza, nazionalità, opinione politica o religiosa, appartenenza a un particolare gruppo sociale) la persecuzione sarebbe quella commessa dallo Stato (se esiste una legge discriminatoria) o dai suoi rappresentanti (se la legge non esiste ma nella prassi essi rendono impossibile l'accesso agli adeguati strumenti di ricorso), nel suo violare il diritto al ricorso sulla base dell'appartenenza della donna al genere femminile³⁸.

L'art. 10, dedicato ai motivi di persecuzione, al par.1(d) chiarifica la definizione di “particolare gruppo sociale”, la motivazione da impiegarsi, secondo l'Unhcr, per le domande fondate sul genere, riconoscendo esplicitamente che esso può essere fondato sulla comune caratteristica dell'orientamento sessuale, espressione nella cui interpretazione “possono valere considerazioni di genere”. Nonostante questa formulazione sia principalmente frutto di considerazioni legate all'orientamento sessuale, il menzionare le “considerazioni di genere” può significare un'apertura all'importanza di considerare le strutture di potere e di genere a livello statale, sociale e familiare come parte integrante della comprensione della situazione nel Paese di origine. Inoltre, questa espressione può sicuramente venire interpretata anche nel senso del più

³⁷ UNHCR, *Guidelines on International protection: Gender-related persecution*, cit., par.21.

³⁸ Naturalmente questo esempio sussiste qualora le violazioni subite siano sufficientemente gravi per poter essere considerate persecutorie. Approfondirò la questione della definizione di persecuzione nel prossimo capitolo.

ampio riconoscimento dei gruppi sociali fondati sui ruoli di genere. Il punto critico della definizione di “particolare gruppo sociale” fornita dalla Direttiva Qualifiche è che contraddice le indicazioni dell’Alto Commissariato³⁹, richiedendo che siano presenti una “caratteristica innata” e una “percezione sociale” del gruppo come tale, in modo cumulativo e non alternativo: questo, come vedremo nel prossimo capitolo, aggiunge complessità all’interpretazione di quella che già è la motivazione più controversa delle cinque, e la rende più restrittiva.

L’art.6 riconosce come responsabili della persecuzione o del danno grave anche individui ed entità collettive (che comprendono anche i gruppi sociali), che devono quindi essere compresi nell’interpretazione e applicazione della normativa sull’asilo. Anche questo punto verrà analizzato nel prossimo capitolo, in quanto è di particolare rilevanza per il tipo di persecuzione di nostro interesse, che viene spesso messa in atto da questo tipo di soggetti. Da questo punto di vista quindi la Direttiva Qualifiche innalza gli standard di protezione.

La Direttiva cerca inoltre di definire più precisamente la protezione, definendola nell’art.7(2) in relazione alla presenza di “adeguate misure” per impedire atti persecutori, che “tra l’altro” consistono in “un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, perseguire penalmente e di punire” tali atti, a cui il richiedente abbia “accesso” a tale protezione. Queste indicazioni si possono ricollegare ai punti dell’art.9 citati in precedenza.

Infine, la Direttiva sancisce la dibattuta possibilità della rilocazione interna o “internal flight alternative”, prevedendo all’art.8 la possibilità di respingere una domanda di asilo se si stabilisce che “in una parte del territorio del paese d’origine” questi non corra il rischio di persecuzione o danno grave, e se è “ragionevole attendere che si stabilisca in quella parte del paese”. Nel valutare tali condizioni è necessario “tenere conto delle condizioni generali vigenti in tale parte del paese nonché delle circostanze personali del richiedente”. Come ricordato sopra in merito al concetto di Paese terzo sicuro, questo tipo di valutazione da un lato può essere influenzata da fattori molteplici e non sempre attinenti al campo dell’asilo, e dall’altro lato si dovrebbero fondare su informazioni aggiornate e attendibili sui Paesi d’origine, cosa che, come vedremo nel quarto capitolo, non sempre è possibile. Al centro di considerazioni critiche è poi stato il par.3 dello stesso articolo, il quale precisa che i paragrafi precedenti sono applicabili “nonostante ostacoli tecnici al ritorno al Paese d’origine”: la vaghezza di tale enunciazione ha reso possibile l’applicazione della “internal flight alternative” con modalità contestate come arbitrarie.

³⁹ UNHCR, *Guidelines on International protection: Membership of a particular social group*, cit.

Riassumendo, la direttiva di fondo incorpora molte misure preesistenti nei Paesi membri⁴⁰. Si può sostenere che abbia innalzato gli standard europei parificando il riconoscimento degli attori di persecuzione non statali e introducendo in alcuni Paesi membri la protezione sussidiaria, che non li abbia alterati nei Paesi che già erano dotati di una simile forma di protezione e nell'area delle clausole di esclusione, e che li abbia abbassati soprattutto in relazione alla ridefinizione di "particolare gruppo sociale", di una insufficiente tutela contro il *refoulement* e alla questione della rilocazione interna. In questi campi, trasposizioni o interpretazioni più ampie e favorevoli sono state messe in campo dai Paesi membri, sfruttando il margine di discrezionalità riconosciuto loro in maniera positiva. Il quinto capitolo esemplificherà per ciascuno dei cinque Paesi analizzati gli effetti della Direttiva Qualifiche sul riconoscimento della persecuzione di genere.

Entro il 21 dicembre 2013⁴¹, la Direttiva del 2004 sarà sostituita dalla Direttiva 2011/95/UE, parte del "nuovo pacchetto" sull'asilo. Le modifiche così introdotte sono varie, e sono state elaborate alla luce dei punti critici emersi nel periodo di applicazione della direttiva originale, prevalentemente sulla base della giurisprudenza della Corte edu e della Corte di giustizia dell'Unione.

Soffermandoci nuovamente sulle modifiche potenzialmente rilevanti per la persecuzione di genere, innanzitutto l'art.7 viene integrato con una lista dei soggetti che possono essere considerati come potenziali fornitori di protezione. Essa comprende organizzazioni internazionali, ong, tribù, clan, campi profughi, e precisa che essi devono avere volontà e capacità di offrire una protezione effettiva e non temporanea. Questa modifica risolve delle disparità interpretative, ma suscita perplessità legate al fatto che questo tipo di soggetti non sono né possono essere parte di strumenti internazionali dei diritti umani, e quindi non possono essere responsabili di ottemperarne gli obblighi. Il tipo di protezione che possono fornire è inoltre generalmente limitato in spazio e tempo e nello scopo; l'Unhcr ha sottolineato che il nuovo articolo 7 non è legalmente chiaro⁴².

⁴⁰ ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, ELENA, 2008, disponibile su <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/150.html> [consultato il 30 settembre 2013].

⁴¹ In questa data la "vecchia" Direttiva qualifiche verrà abrogata, con l'eccezione di Irlanda e Regno Unito.

⁴² "la previsione di attori non statali ritenuti capaci di fornire protezione manca di chiarezza legale, e potrebbe causare difficoltà se applicata in modo ampio", UNHCR, *Moving further toward a common European asylum system. UNHCR's statement on the EU asylum legislative package*, 2013, disponibile su <http://www.unhcr.org/51b7348c9.html> [consultato il 30 settembre 2013].

Per quanto riguarda la rilocalizzazione interna, è stato abrogato il controverso par.3 dell'art.8, ed aggiunto che gli Stati ospiti si devono dotare di informazioni precise, aggiornate, da fonti pertinenti e riguardanti la zona di rilocalizzazione specifica. Permangono però i dubbi sopra illustrati.

L'art.9 include esplicitamente nella normativa europea quanto già indicato dall'Alto Commissariato, ovvero che il nesso causale è soddisfatto sia se gli atti di persecuzione sono basati su uno dei cinque motivi, sia se lo è la mancanza di protezione.

L'art.10, sempre dedicato all'interpretazione della motivazione "particolare gruppo sociale", introduce delle novità significative. Innanzitutto riformula il concetto già espresso nella direttiva precedente, asserendo che nel determinare l'appartenenza "si deve" tenere conto delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere. Il recital 29 inoltre esprime esplicitamente la possibilità di utilizzare questa motivazione nei casi basati sulla persecuzione di genere: esso esordisce evidenziando la necessità di introdurre un concetto comune di "appartenenza a particolare gruppo sociale", e prosegue sostenendo che ai fini della definizione di un particolare gruppo sociale elementi derivanti dal genere di un richiedente, inclusi l'identità di genere e l'orientamento sessuale, che possono essere collegati a determinate tradizioni legali e costumi e risultare ad esempio in mutilazione genitale, sterilizzazione forzata, aborto forzato, devono ricevere adeguata attenzione nella misura in cui sono connessi al suo fondato timore di persecuzione. Nonostante tale apertura, la nozione rimane però cumulativa e pertanto il test più restrittivo di quello della maggior parte delle autorità internazionali, contrariamente a quanto raccomandato dall'Unhcr⁴³.

Queste modifiche non sono al momento in vigore, e gli effetti potranno essere indagati da ricerche successive. Le analisi del nuovo testo legale riconoscono che quelli enunciati sopra sono punti positivi, ma al tempo stesso guardano criticamente al permanere di uno scarto troppo ampio tra i diritti riconosciuti ai rifugiati e quelli esercitabili invece dai titolari di protezione sussidiaria; sarebbero inoltre ancora troppo restrittive le interpretazioni favorite di attori di protezione, danno grave e rilocalizzazione interna.

⁴³ "L'articolo dovrebbe essere modificato per chiarificare il termine "particolare gruppo sociale" [...] Il termine dovrebbe anche essere interpretato in un modo aperto alla natura varia e mutevole dei gruppi in varie società e all'evoluzione delle norme internazionali sui diritti umani. [...] L'Unhcr raccomanda di modificare l'art.10(1)d sostituendo "e" alla fine della prima sottosezione con "o". Questo renderà chiaro che una persona richiede protezione sua in casi in cui è membro di un particolare gruppo sociale che in casi in cui è percepito come tale". UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's Proposal...*, cit.

2.2.3 Status di rifugiato o protezione sussidiaria?

In relazione al tema di nostro interesse è necessario soffermarsi sulla differenza e il rapporto tra le due forme di protezione ridefinite dalla Direttiva Qualifiche. Come illustrerò nel prossimo capitolo, varie manifestazioni della violenza di genere sono state riconosciute come persecuzione sulla base dei criteri di cui si compone la sua definizione della Convenzione di Ginevra; sia prima che in seguito all'approvazione della direttiva è però stato osservato che alcuni Paesi, per questa come altre categorie suscettibili di asilo, utilizzano anche la protezione sussidiaria.

Già nei decenni precedenti all'istituzione del sistema di asilo europeo i Paesi membri si erano dotati di forme di protezione complementari, con la funzione di fornire una forma di protezione o titolo di soggiorno alle persone che non potevano essere protette sulla base della Convenzione di Ginevra, ma la cui situazione era comunque coperta dal principio di *non refoulement* in relazione al rischio di pena di morte o esecuzione e di tortura o trattamenti inumani o degradanti⁴⁴. A esse si sono affiancate motivazioni basate su obblighi internazionali relativi all'unità familiare, la salute e l'interesse dei minori, e le forme di protezione temporanea in caso di afflussi di massa⁴⁵. La Direttiva Qualifiche è il primo strumento regionale europeo legalmente vincolante a stabilire dei criteri comuni per l'attribuzione dello status di rifugiato, e a istituire una forma di protezione complementare univoca, la sussidiaria: come accennato, la prima riprende la definizione della Convenzione di Ginevra riferendola però solo ai cittadini di "paesi terzi" ed escludendone quindi i cittadini di Paesi membri dell'Unione⁴⁶; la seconda invece, come abbiamo visto, è incentrata sul dal concetto di "grave danno", definito all'art.15 come:

⁴⁴ Art. 3 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 ("nessuno Stato Parte espelle, respinge né estrada una persona verso un altro Stato qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato esso rischia di essere sottoposto a tortura"), art.3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 ("nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti") e il relativo Protocollo n.6 relativo all'abolizione della pena di morte.

⁴⁵ I principali motivi di protezione individuabili per le forme di protezione complementari allo status di rifugiato sono state individuate in: obblighi internazionali (menzionati in modo generico in riferimento al *non refoulement*, o in relazione alla violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione europea per i diritti umani); unità familiare; non respingibilità di minori stranieri non accompagnati; motivi discrezionali (non richiesti dalla legislazione internazionale e determinati a livello nazionale); salute (riferimenti ampi a "necessità di salute" o di "vulnerabilità" che non permettono il rientro nel Paese di origine); cause generiche ("circostanze eccezionali", "ragioni umanitarie", "ragioni individuali", anche queste da definire in modo discrezionale). ECRE, *Complementary protection in Europe*, 2009, disponibile su <http://www.refworld.org/pdfid/4a72c9a72.pdf> [consultato il 15 settembre], pag.6-7. Per una panoramica precedente all'approvazione della Direttiva Qualifiche si veda anche UNHCR, *Complementary forms of protection: their nature and relationship to the international refugee protection regime*, 2000, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/47fd491a.html> [consultato il 10 settembre 2013].

⁴⁶ "Rifugiato": cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate

- a) la condanna a morte o all'esecuzione; o
- b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; o
- 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.

La protezione sussidiaria è inoltre chiaramente definita, nel Recital 24 e all'art.2(e) della Direttiva, come complementare all'asilo, attribuibile solo a coloro che non possono essere riconosciuti come rifugiati⁴⁷: l'ammissibilità del richiedente deve essere quindi verificata in seguito all'esito negativo dell'esame della sua domanda in base ai criteri stabiliti per l'asilo, attraverso una procedura sequenziale⁴⁸. Il suo scopo è inoltre quello di unificare gli indirizzi divergenti rispetto alla possibilità di fornire protezione alle persone in fuga da situazioni di violenza generale in situazioni di conflitto armato, che risulta infatti la categoria numericamente più rilevante protetta con la sussidiaria⁴⁹.

e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l'articolo 12" (art.2(c) Direttiva Qualifiche).

⁴⁷ L'art.2(e) della Direttiva definisce la «persona ammissibile alla protezione sussidiaria» come 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 di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese; il punto 24 del preambolo afferma inoltre: "La protezione sussidiaria dovrebbe avere carattere *complementare e supplementare* rispetto alla protezione dei rifugiati sancito dalla convenzione di Ginevra." (corsivo mio).

⁴⁸ Anche l'Unhcr si è espresso a più riprese riguardo alla necessità di usare la protezione sussidiaria introdotta dalla Direttiva Qualifiche in modo complementare, "solo dopo aver fatto pieno uso della Convenzione". Si veda ad esempio UNHCR Executive Committee, *Conclusion on the Provision on International Protection Including Through Complementary Forms of Protection*, No. 103 (LVI) 2005, disponibile su <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/43576e292.html> [consultato il 15 settembre 2013].

⁴⁹ Sempre a condizione che, come vedremo oltre, il conflitto non abbia ragioni etniche, religiose, politiche o in altro modo riconducibili alle motivazioni enunciate dalla Convenzione di Ginevra. Anche rispetto all'utilizzo della protezione sussidiaria per i casi di fuga dalla violenza generale sono state avanzate varie osservazioni critiche. La menzione di un rischio "individuale", ad esempio, ha favorito un'interpretazione restrittiva dell'art.15(c), come applicabile solo in caso di rischio più elevato di quello delle altre persone nella stessa situazione, nonostante secondo l'Alto Commissariato sia da leggere nel senso di un rischio effettivo e non remoto; alcuni Stati hanno recepito lo stesso articolo omettendo la parola "individuale" o "civili", in modo da adattarlo al più chiaro standard nazionale preesistente. UNHCR, *Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence*, 2013, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/479df7472.html> [consultato il 10 settembre 2013]. Fonte di applicazione discrepante dello stesso sarebbe inoltre la mancanza di una definizione comune di "conflitto armato". UNHCR, *Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification Directive*, Dossier, 2007, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/473050632.html> [consultato il 15 settembre 2013]. Un'analisi della definizione di danno grave in relazione all'art.3 della Cedu, e un confronto critico tra le forme di danno tutelate dall'art.15(b) ("tortura o trattamenti inumani o degradanti") e 15(c) ("minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale") si può trovare in TIEDEMANN, Paul, *Subsidiary Protection and the Function of Article*

Le due “qualifiche” introdotte dalla direttiva si sono quindi affiancate, sovrapposte o sostituite alle forme di protezione preesistenti a livello nazionale nei Paesi dell’Unione;⁵⁰ la base disomogenea, le tendenze interpretative differenti e le diverse tipologie di domande ricevute hanno però mantenuto un margine di differenza tra i tassi di accettazione dei vari Paesi e l’ampiezza della protezione complementare ottenibile. Tra queste differenze spicca appunto la tendenza a un utilizzo più che “integrativo” della protezione sussidiaria. Già in precedenza erano state osservate delle visioni e pratiche divergenti rispetto ad alcune categorie di persone proteggibili: ad esempio, l’Unhcr nel 2000 aveva identificato la persecuzione non statale, la persecuzione fondata sul genere e la fuga da conflitti radicati su differenze etniche, politiche o religiose come fattispecie che soddisfavano i criteri della Convenzione di Ginevra, ma “in un significativo numero di Stati”⁵¹ ricevevano solo uno status complementare fondato sulla legislazione interna invece che sugli obblighi internazionali in materia di asilo; nel 2001 il Consiglio d’Europa aveva sottolineato a riguardo la necessità che le misure di protezione venissero implementate in modo da “integrare, non indebolire” il sistema dell’asilo⁵². Tale tendenza non si è risolta con la Direttiva: è stato riscontrato in vari Paesi l’utilizzo di una interpretazione e applicazione progressivamente restrittive dell’asilo e un aumento della protezione sussidiaria (o delle altre forme complementari rimaste);⁵³ in alcuni casi, la protezione sussidiaria è diventata prevalente, o viene riconosciuta a tutti i casi di rischio in situazioni di violenza generale indipendentemente dalle motivazioni dei conflitti⁵⁴. La persecuzione fondata sul genere è stata riconosciuta in vari casi come rientrante nella sfera dell’asilo; ciononostante, le

15(c) of the Qualification Directive, in *Refugee survey Quarterly*, 31(1), 2012, pag.123-138. Secondo l’analisi di Tiedemann, tra l’altro, l’art.15(c) sarebbe da considerarsi come completamente coperto dal 15(b).

⁵⁰ In genere le forme di asilo costituzionali, come in Germania, Francia o Italia sono rimaste affiancate al rinnovato asilo sulla base della Convenzione di Ginevra rinnovato come da Direttiva Qualifiche, mentre il recepimento delle norme relative alla protezione sussidiaria è stato talvolta integrativo (vedremo ad esempio il caso del Regno Unito), talvolta sostitutivo (come in Francia).

⁵¹ UNHCR, *Complementary forms of protection: their nature and relationship to the international refugee protection regime*, cit., p.4.

⁵² Council of Europe, *Recommendation (2001)18 of the Committee of Ministers to member states on subsidiary protection*, 27 novembre 2001, disponibile su <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=532222&SecMode=1&DocId=231226&Usage=2> [consultato il 16 settembre]. Nella raccomandazione il Consiglio d’Europa raccomanda di conseguenza di non usare le forme di protezione complementari in casi che soddisfavano i criteri della Convenzione di Ginevra, ma piuttosto per i richiedenti a rischio di tortura o trattamento o punizione inumani o degradanti, o costretti a fuggire o a rimanere fuori dal loro Paese come risultato di una minaccia alla loro vita, sicurezza o libertà per ragioni di violenza indiscriminata derivata da situazioni quali i conflitti armati, o per altre ragioni riconosciute dalla legislazione o pratica degli Stati membri.

⁵³ PIOTROWICZ, Rizard, VAN ECK, Carina, *Subsidiary protection and primary rights*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 53(1), 2008, pag.107-138.

⁵⁴ Questa tendenza è stata ad esempio riscontrata in Slovacchia, mentre in Svezia la protezione sussidiaria nel 2007 era utilizzata come principale forma di protezione in Svezia. UNHCR, *Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification Directive*, cit.

osservazioni dell'Unhcr risalenti al 2000 sono ancora valide, e questa questione le riguarda da vicino. Nei casi di violenza di genere che ricevono protezione sussidiaria si fa in genere riferimento all'art.15(b), considerando la violenza temuta nella categoria di "tortura o altri trattamenti inumani o degradanti"; la logica di questa valutazione sembra essere quella di una supposta minore gravità della violazione subita o temuta, come se la differenza tra persecuzione e danno grave fosse riconducibile all'intensità. Come fa notare Zederman, invece, "non c'è differenza sostanziale tra paura di persecuzione e tortura o trattamenti inumani o degradanti: in molti casi il rischio di persecuzione è rischio di tortura o trattamenti inumani o degradanti [...] la sua gravità può a volte essere minore"⁵⁵. La reale differenza, ci ricorda Zederman, è che la prima avviene sulla base di una (o più) delle cinque motivazioni enunciate nella definizione di rifugiato, mentre la seconda no⁵⁶; un suo utilizzo di questo tipo sembra quindi mettere in dubbio la funzione complementare rispetto all'asilo. L'autrice individua appunto questa tendenza, in Francia, rispetto a chi fugge da una situazione di violenza generale, sulla base dell'art.15(c) e indipendentemente dalle motivazioni del conflitto, e in una quantità importante di casi fondati sul genere. Questo significa quindi che guardare alla violenza di genere nel sistema di protezione europeo non significa solo chiedersi (come farò nel terzo capitolo) se gli strumenti dell'asilo sono adatti a riconoscerla come persecuzione, ma anche se vengono usati in tal senso, se non vengono sostituiti da quello della protezione sussidiaria, ed entro che margine le basi su cui questo avviene sono legittime.

⁵⁵ ZEDERMAN, Vera, *The French Reading of Subsidiary Protection*, in International Association of Refugee Law Judges, *Convention Refugee Status and Subsidiary Protection Working Party: First Report, Part II(A): France*, 2006 (corsivo mio).

⁵⁶ L'autrice sottolinea anche che, considerando questo aspetto, emerge chiaramente come persone che corrono lo stesso grado o tipo di rischio possono ricevere gradi di protezione diversa sulla sola base di motivazioni identificate qualche decennio fa e quindi non più attuali. Questa questione affrontata indirettamente da Zederman è il nucleo di alcuni contributi critici che avanzano l'ipotesi di rivedere le forme di protezione in modo da combinare tutte le categorie oggi protette con etichette (e diritti) differenti in un unico status di rifugiato universalmente riconosciuto. Si veda GIL - BAZO, María - Teresa, *Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under EC law*, UNHCR New Issues in Refugee Research, Research paper No. 136, 2006; MC ADAM, Jane, *Human Rights: The Refugee Convention as a Blueprint for Complementary Protection Status*, paper presentato alla conferenza "Moving on: Forced Migration and Human Rights", 22 novembre 2005; MC ADAM, Jane, *The European Union Qualification Directive: the creation of a subsidiary protection regime*, in *International Journal of Refugee Law*, 17(3), 2005, pag.461-516.

2.2.4 Altri strumenti comunitari rilevanti nel riconoscimento della persecuzione di genere

Prima di tirare le fila di questo capitolo, mi dedicherò brevemente ad alcuni strumenti europei rilevanti dal punto di vista dei diritti delle donne e della violenza di genere. Essendo l'asilo il nostro interesse centrale, essi possono essere visti al tempo stesso come integrazione e sostegno degli sforzi interpretativi che permettono il riconoscimento della persecuzione di genere come tale, e come elementi indicativi del suo più ampio contesto normativo.

Se guardiamo agli strumenti più consolidati, è necessario menzionare innanzitutto la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu) del 1950, ratificata da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, che all'art.14 proibisce la discriminazione nei godimenti di diritti e libertà sanciti dalla Convenzione, "in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione". Il suo Protocollo n.7 ha inoltre sancito il principio dell'eguaglianza tra sposi riguardo ai loro diritti e responsabilità nel matrimonio, e il Protocollo n.12 ha ribadito il divieto di discriminazione per motivi tra cui è compreso il sesso da parte di qualunque autorità pubblica, per tutti i diritti riconosciuti dalla legge. La Corte Edu si è occupata e si occupa di svariati casi connessi alla discriminazione di genere.

A supporto della Cedu è poi stata adottata nel 1961 e riveduta nel 1996 la carta sociale europea sui diritti umani. Essa enuncia una serie di diritti specifici per le donne, tra cui equa remunerazione, protezione delle madri e delle donne lavoratrici, protezione sociale ed economica di donne e bambini. Il suo protocollo aggiuntivo del 1988 include inoltre il diritto alla parità di opportunità e trattamento riguardo all'impiego senza discriminazione basata sul sesso.

Per quanto riguarda gli strumenti più recenti, essi si dedicano prevalentemente a singole manifestazioni della violenza di genere. Rilevante è innanzitutto la risoluzione del Parlamento Europeo⁵⁷ che nel 2001 si è appellata agli Stati membri per collaborare nella creazione ed armonizzazione della legislazione contro alle mutilazioni genitali femminili, e ha richiesto alla Commissione Europea di creare una campagna di sensibilizzazione diretta ai legislatori in modo da massimizzare la possibilità di una normazione informata ed efficace. In particolare si è espressa riguardo alla necessità di considerarle reato, perseguendo i residenti che praticino

⁵⁷ Risoluzione del Parlamento europeo sulle mutilazioni genitali femminili (2001/2035(INI)), *GU C77E/127 del 20.09.2001*.

mutilazioni genitali anche al di fuori del territorio dello Stato. Il Parlamento ha inoltre richiesto che vengano adottate misure di protezione, sostegno e integrazione delle vittime, e di formazione di funzionari di giustizia, polizia, giudici e pubblici ministeri riguardo a questa forma di violenza, alle sue conseguenze e alle esigenze delle donne ad essa soggette. Tale protezione dovrebbe includere la concessione di permessi di soggiorno e protezione internazionale a bambine e donne che ne corrano il rischio.

La Convenzione di Varsavia 2005 sull’Azione contro la Tratta di esseri umani si occupa appunto di tratta, con misure di criminalizzazione in una cornice di diritti umani. Particolarmente attenta ai diritti e bisogni delle vittime, è stata considerata innovativa per il suo approccio generalizzato alla tratta, che non distingue tra tratta internazionale e nazionale, affiliata o meno al crimine organizzato. La Convenzione ha stabilito un meccanismo di monitoraggio per valutare l’implementazione da parte degli Stati di misure pratiche di protezione, risarcimento delle vittime, prosecuzione dei responsabili.

Nel 2006 una risoluzione del Parlamento europeo sull’immigrazione femminile nell’Unione europea⁵⁸ si è appellata agli Stati membri perchè implementassero politiche di eguaglianza che favorissero un’applicazione delle norme contro l’immigrazione illegale compatibile con i principi di non discriminazione. Negli ultimi anni la voce del Parlamento europeo si è manifestata anche attraverso i lavori di un’Assemblea Parlamentare dedicata alla stesura di una convenzione sulla violenza domestica: nel 2008, con la Dichiarazione di Vienna l’assemblea si è appellata al Consiglio d’Europa perchè venisse elaborata una convenzione incentrata sulla lotta alla violenza contro le donne. Tale appello si è sommato a varie risoluzioni e raccomandazioni⁵⁹ della stessa assemblea, inclusive di indicazioni riguardo alla stesura, fino a che nel 2011 non è stata approvata la Convenzione sulla prevenzione e lotta della violenza contro le donne e la violenza domestica, o Convenzione di Istanbul. La Convenzione mira a prevenire la violenza e la discriminazione contro donne e bambine, a proteggerne le vittime e a punirne i responsabili, prevedendo che gli Stati parte mettano in atto a questi fini norme e politiche *gender-sensitive*, ricerca e analisi, iniziative di informazione e sensibilizzazione, forme di cooperazione internazionale e con organizzazioni non governative e società civile, meccanismi e organi di coordinamento, monitoraggio e valutazione. Istituisce a questo scopo un gruppo di esperti sulla violenza contro le donne e domestica, incaricato di monitorare l’implementazione della Convenzione negli Stati

⁵⁸ Risoluzione del Parlamento europeo sull’immigrazione femminile: ruolo e condizione delle donne immigrate nell’Unione europea (2006/2010(INI)), *GU C 313E del 20.12.2006*.

⁵⁹ Risoluzioni 1582 (2007) e 1635 (2008) e Raccomandazione 1847 (2008) dell’Assemblea Parlamentare.

parte attraverso un report iniziale seguito da cicli di valutazione continua ed eventuali visite in loco. Le forme di violenza menzionate comprendono la violenza sessuale e le molestie, il matrimonio forzato, la violenza fisica e psicologica, lo stalking, le mutilazioni genitali, l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata, i crimini d'onore. La Convenzione risulta di particolare interesse per questo lavoro nel suo dedicare due articoli alle domande di asilo fondate sul genere e al *non refoulement*. L'art.60 prevede infatti che gli Stati parte prendano le misure necessarie perchè la violenza di genere venga riconosciuta come forma di persecuzione e danno grave, e che ognuno dei cinque motivi di persecuzione enunciati dall'art.1 della Convenzione venga interpretato in modo *gender-sensitive* permettendo così la protezione a coloro che ne nutrono il fondato timore⁶⁰; anche le procedure dovranno essere *gender-sensitive*, sia nella prima accoglienza e nei servizi di assistenza e supporto che per quanto riguarda le varie fasi dell'istanza di protezione internazionale. L'art.61 riprende l'obbligo degli Stati di applicare e implementare il principio di *non refoulement*, enfatizzandone la necessità per le donne vittime di violenza di genere, a prescindere dal loro status di residenza. Queste indicazioni colpiscono favorevolmente per la chiarezza con cui sono enunciate, ma la loro applicazione dovrà aspettare: in primo luogo, perchè al momento della stesura di questo capitolo (agosto 2013) solo cinque Stati (tra cui l'Italia) hanno ratificato la Convenzione, e per la sua entrata in vigore il numero minimo è di dieci di cui otto membri del Consiglio d'Europa. Smorza inoltre gli entusiasmi il fatto che l'organismo di monitoraggio sia di tipo non giuridico, correndo quindi il rischio concreto che la sua azione, fondata su questionari e report, rimanga fondamentalmente ininfluenza rispetto alle prassi degli Stati europei.

D'altro canto, è invece vincolante la Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato⁶¹. Essa si iscrive nel processo di progressiva attenzione a diritti ed esigenze delle donne vittime di violenza di genere, nel suo fare riferimento alla violenza contro ai minori e alle donne nelle sue varie forme⁶², alle esigenze delle stesse e al particolare rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta e di ritorsioni, ed è interessante per il suo affrontare questioni come la tratta e la schiavizzazione dal punto di vista

⁶⁰ Il prossimo capitolo sarà dedicato proprio a strumenti, problematiche e questioni interpretative che hanno reso questi passi particolarmente complessi e controversi.

⁶¹ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del consiglio del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, disponibile su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0057:0073:IT:PDF> [consultato il 23 settembre].

⁶² I recital 17 e 18 fanno riferimento a violenza nelle relazioni strette, violenza sessuale, tratta di esseri umani, schiavitù e varie forme di pratiche dannose, quali i matrimoni forzati, la mutilazione genitale femminile e i cosiddetti "reati d'onore").

dei diritti e delle esigenze delle vittime, integrando l'approccio punitivo ad esempio prevalente nella Convenzione di Palermo e nei suoi protocolli e collocandosi nella scia della Convenzione di Varsavia. Prevede ad esempio il diritto all'informazione sul proprio caso, interpretazione e traduzione adeguata, assistenza, protezione, denuncia e risarcimento, nonché di una valutazione individuale delle esigenze specifiche e della formazione adeguata di tutti gli operatori che a vari livelli entrano in contatto con vittime di reati. In particolare, il diritto all'informazione sulle possibilità di assistenza e protezione e l'attenzione alle esigenze e vulnerabilità specifiche delle vittime di violenza di genere possono aprire uno spazio di accresciuta comunicazione tra i servizi che si occupano della presa in carico e dei procedimenti penali, e la eventuale possibilità di richiesta di asilo. Questo aspetto risulta particolarmente interessante, come vedremo, per quanto riguarda l'identificazione, informazione e tutela delle vittime di tratta. La direttiva dovrà essere recepita entro il novembre 2015.

2.3 Conclusioni

In questo capitolo abbiamo ripercorso le fasi più significative attraverso le quali si è giunti ad un *mainstreaming*, almeno di principio, del punto di vista di genere nella creazione di strumenti giuridici internazionali, e alla formulazione di strumenti mirati al riconoscimento e tutela dei diritti delle donne e alla lotta di varie forme di violenza di genere e protezione delle vittime. In tale processo si innesta il progressivo riconoscimento, nel campo dell'asilo, delle specifiche esigenze delle richiedenti di sesso femminile, del fatto che le manifestazioni della discriminazione e della violenza di genere possono arrivare a costituire atti persecutori, e il conseguente lavoro sull'interpretazione della normativa in modo che renda possibile la protezione di coloro che ne nutrono fondato timore. Nell'Unione europea il fondamento giuridico della legislazione sull'asilo attuale rimangono la Convenzione di Ginevra del 1951 e il suo Protocollo, la cui applicazione in Europa è declinata attraverso un sistema di norme ("minime" fino al 2007 con il Trattato di Lisbona) adottate a livello comunitario, e la Direttiva Qualifiche (e in parte minore la Direttiva Procedure) costituiscono gli strumenti principali a cui attingere per il riconoscimento della persecuzione di genere. Nel sistema comunitario dell'asilo essa rimane però ostacolata da vari aspetti.

Innanzitutto, nonostante il processo di armonizzazione stia migliorando in modo uniforme campi quali le condizioni di accoglienza e il diritto al ricorso, esso presenta alcuni punti critici. Il

primo riguarda il rischio che la parificazione delle norme consista in una “corsa al ribasso” verso il minimo comun denominatore di protezione. Questa tendenza era più evidente quando la legislazione europea si fondava su norme “minime” che gli Stati parte erano liberi di recepire ed applicare in maniera più favorevole, ad esempio per mantenere gli standard introdotti da disposizioni preesistenti, ma negli ultimi anni non si è risolta. Una stima del 2009⁶³ trovava esempio lampante delle discrepanze ancora esistenti tra gli Stati membri nelle forti differenze tra i tassi di riconoscimento di varie cittadinanze a seconda del Paese ospite, come i Russi ceceni (63% di decisioni positive in Austria, 0% in Slovacchia) o i cittadini Somali (98% a Malta, 55% nel Regno unito, 0% in Grecia). Dati più precisi sul tipo di domande presentate e sulle motivazioni delle decisioni dimostrerebbero probabilmente che sussistono ancora differenze nel modo in cui ciascun Paese membro applica gli strumenti a sua disposizione, rafforzando così le basi empiriche del concetto di “asylum lottery”⁶⁴. A questo si somma il fatto che l’approccio comune rispetto all’asilo all’interno dell’Unione risulta comunque restrittivo e securitario, al punto da portare all’espressione “Fortezza Europa”. Trovo che un’analisi dell’Unhcr del 2000 costituisca una perfetta sintesi di questo fenomeno: in “The state of the world’s refugees 2000: fifty years of humanitarian action” l’Alto Commissariato osservava come l’immigrazione verso l’Europa fosse in aumento, e i cosiddetti “flussi” fossero sempre di tipo misto, nel senso sia che le stesse rotte venivano percorse da “migranti economici” e da “(futuri) richiedenti asilo”, sia che queste categorizzazioni si rivelavano sempre più artificiali, in contrasto con la complessità e molteplicità di motivazioni economiche, sociali e politiche che stanno alla base della decisione di emigrare. La conseguente decisione di gestire la situazione per via comunitaria avrebbe portato a un comune approccio progressivamente restrittivo, che “sposta l’equilibrio tra protezione dei rifugiati e regolamentazione dell’immigrazione” a favore della seconda attraverso quattro tipi di politiche: politiche del non arrivo (contrastando l’immigrazione irregolare e cercando di esternalizzare i controlli di frontiera, aumentando però il rischio di respingimento di potenziali richiedenti asilo); politiche di dirottamento dei richiedenti asilo verso i “Paesi terzi sicuri”, formando una zona cuscinetto formalmente sicura ma alla base di una catena di respingimenti senza garanzia di esame della domanda di asilo; interpretazione restrittiva della Convenzione, a

⁶³ *European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (Recast) – Impact Assessment*, SEC (2009) 1371, 21.10.2009.

⁶⁴ Il concetto di “asylum lottery” fa riferimento principalmente alle differenze tra gli atteggiamenti dei Paesi europei; negli Stati Uniti è stato invece proposto quello di “asylum roulette”, riferito alla disomogeneità riscontrabile nell’applicazione degli strumenti sulla protezione internazionale tra casi e tribunali differenti. Si veda a riguardo RAMJI-NOGALES Jaya, *Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication*, in *Stanford Law Review*, 60, 2007, p.295.

cui sarebbe strumentale la creazione della protezione sussidiaria come forma di protezione che presenta obblighi minori per lo Stato ospite; misure deterrenti alla richiesta di asilo (centri chiusi e detenzione, limitazioni all'accesso ai servizi socio-sanitari, lavoro ed istruzione, rappresentazione criminalizzante di richiedenti asilo e rifugiati)⁶⁵. A tutto questo si aggiungono gli svariati punti deboli nell'applicazione della legislazione, che andrebbero supportati di pari passo con l'armonizzazione normativa.

Se collochiamo la questione di nostro interesse in questo contesto possiamo coglierne la complessità. Non solo gli strumenti del sistema comune europeo dell'asilo sono ancora deboli per quanto riguarda il riconoscimento e la comprensione delle domande di asilo basate sul genere, ma perchè questo obiettivo venga raggiunto è necessario un atteggiamento contrario a quello restrittivo che sembra predominante. Il programma di Stoccolma non presenta riferimenti al genere; un report del 2012 sostiene che nonostante la guida dell'Unhcr, e la presenza di riferimenti nella legislazione europea che potrebbero essere interpretati favorevolmente rispetto alle questioni di genere, sussistono disparità tra gli Stati membri rispetto al modo in cui le forme di protezione sono concepite ed applicate, e in alcuni di essi ancora manca la diffusa consapevolezza che il genere può essere l'elemento fondante di una domanda di asilo⁶⁶. Nel corso del prossimo capitolo approfondirò cosa intendiamo per persecuzione di genere, e quali sono gli strumenti fondamentali sull'asilo che ne permettono il riconoscimento; quindi, dopo alcune osservazioni procedurali, porterò nel quinto capitolo degli esempi di tale disparità, al fine di fotografare la situazione esistente sottolineandone punti critici e potenzialità.

⁶⁵ UNHCR, *The state of the world's refugees 2000: fifty years of humanitarian action*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pag.160.

⁶⁶ CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe. A comparative analysis of law policies and practice focusing on women in nine EU Member States*, Asylum Aid, CEAR, CIR, France Terre d'Asile, Hungarian Helsinki Committee, 2012, disponibile su <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/GENSEN-Report-FINAL.pdf> [consultato il 30 settembre 2013].

3. VIOLENZA DI GENERE COME PERSECUZIONE: GLI STRUMENTI

Sullo sfondo degli strumenti universali e regionali in materia di diritti delle donne e asilo tracciato nel capitolo precedente, individuerò ora le norme specifiche che in ambito europeo possono costituire la base per il riconoscimento della violenza di genere come persecuzione.

Prima di guardare alle norme è tuttavia necessario fare un passo indietro, e circoscrivere meglio cosa intendiamo per “genere” e “violenza di genere”.

3.1 Genere e violenza di genere

Nato tra gli anni settanta e ottanta nel contesto degli studi culturali¹, il concetto di “genere” viene spesso contrapposto a quello di “sesso”: quest’ultimo viene utilizzato per indicare le caratteristiche e funzioni di uomini e donne determinate biologicamente; “genere” si riferisce invece alle caratteristiche di uomini e donne che sono determinate socialmente, ovvero il modo in cui ruoli sociali e responsabilità assegnate, aspettative, comportamenti, modalità di interazione, potere, le stesse identità di uomini e donne (cosa significa “essere uomo” ed “essere donna”, costruzione di “maschilità” e “femminilità”) sono socialmente acquisite (processo di socializzazione), costruite, trasmesse e cambiano nel tempo a seconda di come cambia il contesto socioculturale, politico, economico. E’ compresa quindi anche l’idea che mentre il sesso è un dato biologico immutabile, le relazioni di genere siano storicamente, geograficamente e culturalmente specifiche². Ne fa inoltre parte la consapevolezza che tali ruoli hanno sempre

¹ Per un approfondimento riguardo alla prospettiva di genere negli studi sociologici e antropologici sulle migrazioni si veda ad esempio MAHLER, Sarah, PESSAR, Patricia, Gender Matters: ethnographers bring gender from the periphery toward the core of migration studies, in *International Migration Review*, 40(1), Gender and Migration Revisited, 2006, pag.27-63.

² In realtà, la spiegazione di sesso e genere sulla base dell’opposizione natura/cultura è stata criticata da vari contributi socioantropologici, che hanno decostruito le due categorie in relazione alla disparità di potere che le caratterizza arrivano a sostenere che le categorie di “uomo” e “donna” sono create culturalmente sulla base della gerarchia sociale e quindi proiettate sulla natura in modo da generare l’illusione della loro immutabilità: da tale punto di vista, il genere precede ed è una divisione socialmente imposta dei sessi. Si vedano ad esempio BUSONI, Mila, *Genere, sesso, cultura. Uno sguardo antropologico*, Carocci, Roma, 2006 e i lavori di Gayle Rubin. Ciononostante, mi sono qui attenuta alle definizioni fornite dagli strumenti internazionali dell’asilo, in particolare le linee guida sul genere dell’Unhcr: UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*

anche una portata politica, nella misura in cui comportano un margine di disuguaglianza attribuendo più potere ad alcuni e una posizione sottomessa ad altri. Adottare uno sguardo *gendered* rispetto a una questione o a un contesto sociale implica allora il prendere in considerazione ruoli, interazioni e disparità di potere assegnati a uomini e donne al suo interno.

La disuguaglianza e discriminazione in base al genere sono identificabili in tutte le società umane, solitamente a svantaggio di coloro che vengono socializzate ad un ruolo di donna. In tutto il mondo, omicidi e violenze sono la causa principale di morte per le donne tra il 15 e i 44 anni, e sono compiuti per la maggior parte dai mariti, partner o familiari³; l'accesso all'educazione e al lavoro sono diseguali e a parità di tipo e quantità di lavoro in quasi tutti i Paesi le paghe delle donne sono inferiori; la maggior parte dei Paesi che non hanno leggi discriminatorie riguardo a matrimonio, famiglia, proprietà, diritti politici e civili o diritti riproduttivi le hanno abrogate da pochi anni. Anche pene e sanzioni previsti per le donne possono non essere proporzionali alle violazioni commesse o imputate. Le donne sono le prime a risentire delle crisi economiche e sanitarie (la cosiddetta "femminilizzazione della povertà"); in molti Paesi la vulnerabilità sociale ed economica rende più difficile per le donne l'accesso all'educazione e ai servizi sanitari, rendendo ad esempio le giovani tra i 15 e i 24 anni la maggioranza dei nuovi infettati dall'HIV, e la probabilità che una donna sia analfabeta doppia a quella di un uomo⁴.

Alcune forme violente di questa disuguaglianza strutturale sono particolarmente diffuse in vari Paesi dell'Africa, del Medio Oriente e dell'Asia⁵, e solo in alcuni la legislazione le proibisce,

within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2002.

³ E' stato scritto molto rispetto a come questo dato contrasti con la diffusa rappresentazione della "casa" come luogo sicuro e il "fuori" come pericoloso. Coloro a cui viene assegnato il ruolo di genere femminile vengono socializzate ad associare la paura ed il pericolo con lo spazio pubblico, vengono incoraggiate a cercare la protezione degli uomini della famiglia e negli spazi della casa; anche quando questo'ultima è luogo di confinamento, esso viene rappresentato in termini di protezione. WARRINGTON, Molly, "I must get out": The Geographies of Domestic Violence, in *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, 26(3), Blackwell Publishing, The Royal Geographical Society, 2001, pag.365-382.

⁴ Fonte: www.unfpa.org/rights/women [consultato il 20 luglio 2013]; per quanto riguarda l'Italia si veda ad esempio il rapporto 2013 dell'Eurispes: <http://www.eurispes.eu/content/rapporto-italia-2013-0> [consultato il 25 luglio 2013].

⁵ Ad esempio una stima del 2011 ha identificato Afghanistan, Repubblica Democratica del Congo, Pakistan, India e Somalia come i cinque peggiori Paesi in termini di condizioni delle donne. Trust Law - Thomson Reuters Foundation global poll of experts, *The world's five most dangerous countries for women*, 2011, disponibile su <http://www.trust.org/documents/womens-rights/resources/2011WomenPollResults.pdf>, citato in BOWCOTT, Owen, Afghanistan worst place in the world for women, but India in top five: Survey shows Congo, Pakistan and Somalia also fail females, with rape, poverty and infanticide rife, in *The Guardian* - online edition, 15 giugno 2011, disponibile su: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/15/worst-place-women-afghanistan-india> [consultato il 20 settembre 2013].

o, se lo fa, non viene adeguatamente applicata⁶. Uno degli esempi più evidenti è quello delle “mutilazioni genitali femminili”: questa espressione comprende pratiche differenti, accomunate dal fatto che intervengono sugli organi genitali femminili alterandoli per ragioni non mediche⁷. Si tratta di pratiche tradizionali, diffuse principalmente nell’Africa nordorientale e in alcuni Paesi dell’Asia e del Medioriente; in genere sono messe in atto su bambine e ragazze la cui età varia dai pochi giorni di vita ai 15 anni, anche se in alcune aree possono avvenire invece prima del matrimonio, durante la prima gravidanza o dopo la nascita del primo figlio. Gli effetti possono essere profondamente dannosi dal punto di vista sanitario e psicologico⁸, e aggravati se la pratica viene ripetuta, come può accadere nel caso dell’infibulazione, dopo il suo annullamento per permettere il parto o l’atto sessuale dopo il matrimonio: per questo motivo sono universalmente riconosciute come grave violazione di diritti umani. Alla mutilazione (o, come alcuni hanno proposto di chiamarla, “circoncisione femminile”) vengono attribuiti scopi estetici, sanitari e di preservazione della verginità, della purezza e dell’onore della donna, rendendolo frequentemente un prerequisito del matrimonio, in società in cui spesso la dipendenza da un uomo è a sua volta necessaria sia per la protezione che per la sussistenza economica. Può essere considerata un obbligo religioso e promossa come tale dalle autorità religiose o politiche, e praticata da circoncisori tradizionali che ricoprono un ruolo pubblico, talvolta connesso anche a nascite, matrimoni e riti di passaggio; è inoltre stato osservato che a tali figure si affiancano sempre di più anche coloro che prestano assistenza medica e sanitaria⁹. A seconda dell’area e del gruppo etnico di appartenenza, può essere ritualizzata come rito di passaggio per un gruppo di ragazze della stessa età, o come evento familiare nel quale intorno alla bambina o ragazza si raccolgono le donne della famiglia. Si tratta quindi di pratiche radicate nei processi di costruzione dell’identità di genere e sociale, nelle relazioni tra generi e tra generazioni. Secondo

⁶ Naturalmente pratiche come i matrimoni forzati coinvolgono anche gli uomini, seppure con una retorica meno fondata sulla sottomissione, così come uomini possono essere vittima di crimine d’onore, ma proporzionalmente in modo marginale rispetto alle donne.

⁷ Il grado di invasività va dall’incisione superficiale alla rimozione completa dei genitali esterni o alla loro modificazione in modo da chiudere o restringere l’orifizio vaginale. E’ oggi generalmente riconosciuta la classificazione dell’OMS, che identifica quattro tipologie principali di mutilazione genitale: clitoridectomia (rimozione parziale o totale del clitoride e/o del prepuzio); escissione (rimozione parziale o totale del clitoride e delle piccole labbra, che può associarsi o meno all’incisione o rimozione delle grandi labbra); infibulazione (il restringimento dell’apertura vaginale attraverso la manipolazione, incisione, cucitura di grandi o piccole labbra, che può associarsi o meno alla clitoridectomia); altre forme dannose di intervento sui genitali (quali perforazioni, incisioni, graffi, cauterizzazioni).

⁸ Le mgf possono arrivare a causare infertilità, complicazioni nel parto, aumento del rischio di morte alla nascita, infezioni che possono portare alla morte; effetti dannosi a lungo termine sulla salute psicologica e il senso di integrità della persona (ad esempio, sindrome post-traumatica, ansietà, depressione, perdita di memoria).

⁹ FORWARD, *Female Genital Mutilation: Information Pack*, London, 2002.

l'Organizzazione mondiale della sanità¹⁰, circa 140 milioni di donne nel mondo hanno subito pratiche di mutilazione genitale, di cui 101 milioni sono ragazze africane oltre ai 10 anni. In Africa, 3 milioni di bambine e ragazze corrono ogni anno questo rischio. L'atteggiamento dei Paesi nei quali queste pratiche sono diffuse è vario, ma alcuni non sono ancora dotati di adeguati strumenti legislativi, e, se lo sono, spesso essi non vengono applicati in modo tale da costituire una protezione effettiva da parte dello Stato¹¹.

Anche la pratica del matrimonio forzato è stata rilevata in varie regioni tra cui spiccano il Sud-est asiatico, il Medio Oriente, l'Asia centrale e molti Paesi dell'Africa. Esso viene organizzato dalle famiglie degli sposi, ai quali la decisione viene imposta. Essa può essere sancita dal "prezzo della sposa", una donazione in denaro o beni alla famiglia della stessa; nel caso in cui questa abbia luogo, l'organizzazione del matrimonio è stata assimilata a un'asta, nella quale si dispone di una figlia come di un investimento e un oggetto di scambio¹², in cambio di una donazione che spesso è uno strumento di sussistenza irrinunciabile. In alcuni Paesi del Sud-est asiatico¹³ e in svariati Paesi dell'Africa il matrimonio forzato avviene spesso quanto la sposa è una bambina (matrimonio infantile), sottoponendola ai relativi traumi fisici e psicologici e ai notevoli rischi sanitari legati al sopraggiungere di sessualità, gravidanza e parto prima del completo sviluppo fisico. Il matrimonio può anche essere usato dalle reti della tratta come forma di reclutamento, coercizione e controllo fisico e psicologico delle sue vittime al fine del loro sfruttamento. Il matrimonio forzato può non essere proibito dalla legge¹⁴, o la stessa può non venire applicata adeguatamente, per mancata volontà o perchè il matrimonio non viene registrato

¹⁰ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs241/en/>

¹¹ Per quanto riguarda ad esempio l'Africa, l'adesione alla Carta africana dei Diritti dell'uomo e dei popoli (in vigore dal 1986) e il connesso Protocollo di Maputo sui diritti delle donne (in vigore dal 2005), che condanna esplicitamente le pratiche tradizionali lesive dell'integrità fisica e psichica delle donne comprese quelle mutilatorie, e la seguente Dichiarazione di Ouagadougou del 2008 sulla cura sanitaria primaria e sistemi sanitari in Africa, forniscono le basi regionali per la loro abolizione. Nella pratica, non tutti questi Paesi sono dotati di strumenti legislativi nazionali che le vietano e puniscono i responsabili (ad esempio in Eritrea, dove il tasso di incidenza è tra i più alti, stimato al 94%, solo nel 2007 le mutilazioni genitali sono state vietate formalmente; la Nigeria, il cui tasso è del 29,6% ma che è uno dei Paesi di più ampia emigrazione femminile verso l'Europa, ne è ancora sprovvista), o, se ne sono forniti, li applicano e implementano in modo efficace. Spesso gli interventi previsti sono di tipo informativo ed educativo prima o piuttosto che penale, e talvolta non sono promossi dai governi ma da organizzazioni non governative. Il fatto che esse siano radicate e portate avanti da autorità politiche e religiose su scala locale può dissuadere gli Stati ad occuparsene adeguatamente, o rallentare ed ostacolare le misure di intervento nel caso in cui esse siano state intraprese.

¹² COLLIER, Bethany, *Country of Origin Information and women: researching gender and persecution in the context of asylum and human rights claims*, Asylum Aid, London, 2007, disponibile su http://www.ecoi.net/file_upload/432_1206971434_country-of-origin-information-and-women.pdf [consultato il 30 settembre 2013].

¹³ India, Pakistan, Bangladesh, Nepal.

¹⁴ Ad esempio in Camerun, Giordania, Marocco, Uganda e Yemen la legge non garantisce alle donne il diritto ad un "consenso pieno e informato" al matrimonio. UNICEF, Early Marriage: Child spouses, in *Innocet Digest*, 7, 2001, disponibile su <http://www.uniceficdc.org/publications/pdf/digest7e.pdf> [consultato il 13 luglio 2013].

a livello civile ma celebrato attraverso riti religiosi o tradizionali, e non è quindi provabile, identificabile o perseguibile. Inoltre, in alcuni Paesi¹⁵ la legge permette all'autore di uno stupro, anche di minorenne, di non incorrere in sanzioni penali se sposa la sua vittima.

Nel caso in cui una donna venga sospettata o abbia compiuto “comportamenti immorali”, essa può correre il rischio di subire un cosiddetto “crimine d'onore”¹⁶. Depositaria della virtù e dell'onore della famiglia, li può violare ad esempio rifiutando il matrimonio forzato, intrattenendo relazioni extraconiugali o prima del matrimonio, prendendo decisioni autonome rispetto al matrimonio, al divorzio, alla maternità o alla sessualità, rifiutando l'abbigliamento religioso, e più in generale con comportamenti (messi in atto o attribuiti) che trasgrediscono il ruolo di genere assegnatole. Le famiglie possono contare sulle reti familiari e amicali allargate e si possono avvalere di investigatori o cacciatori di taglie per individuare e punire la donna in questione, in modi che comprendono la lapidazione, rapimento, violenza sessuale, attacchi con l'acido, avvelenamento, suicidio coatto¹⁷. Alcuni Paesi sono dotati di strumenti legislativi che li puniscono, ma essi non vengono implementati; in altri è la stessa legge che prevede una pena inferiore per chi compie omicidi o lesioni gravi per motivi legati all'“onore”¹⁸. Tali pratiche sono considerate endemiche nell'Asia centrale meridionale e nel Medio Oriente, e riscontrabili con frequenza anche nella fascia settentrionale dell'Africa e nei Paesi balcanici.

Le donne in alcuni Paesi possono subire sul loro corpo sanzioni che nascono da obiettivi statali legittimi, come politiche di pianificazione familiare, ma i cui metodi di applicazione hanno conseguenze seriamente lesive sulla loro salute psicofisica, come nel caso di sterilizzazione e aborto forzato, praticati a livello statale in Cina e Messico.

La violenza sessuale può essere considerata veicolo di un vincolo matrimoniale o di una punizione, o può essere usata come arma di guerra nel caso di conflitto, con l'intento di violare l'onore del nemico. In quest'ultimo caso le donne che ne sono vittima possono subire anche la stigmatizzazione della comunità o della rete sociale di cui fanno parte, entrando in una situazione di vulnerabilità estrema che può esporle a ulteriori violenze. Essa può inoltre fare parte delle violazioni subite da una donna nelle situazioni di cosiddetta “violenza domestica” o familiare. Come testimoniato dai dati riportati all'inizio del capitolo, quest'ultima risulta strutturale a livello globale e viene messa in atto come forma di coercizione a un ruolo sottomesso, o di

¹⁵ Ad esempio Algeria, Ciad, Costa Rica, Libano, Libia, Romania e Uruguay, *Ivi*.

¹⁶ In genere, qualora una punizione in questa forma sia prevista anche per gli uomini (spesso in caso di rifiuto di un matrimonio forzato o di adulterio) essa è meno severa, ed è più raro che egli corra il rischio di venire ucciso o di subire danni gravi.

¹⁷ COLLIER, Bethany, *op.cit.*

¹⁸ Iranian and Kurdish Women's Rights Organisation, “Honour” killing: how many more?, IKWRO/ICAHK Conference, 2006.

punizione; essa si può manifestare in forma fisica, psicologica (ad esempio insulti e minacce verbali), economica come nel caso del controllo e sottrazione delle risorse, sia in termini di denaro che di acqua, cibo, accesso ai servizi, e la sua intensità può essere tale da considerarla una forma di tortura¹⁹.

Alcuni di questi fenomeni riguardano anche, da qualche tempo, i Paesi di immigrazione: non solo nel senso che la inferiorità del genere femminile risulta come già detto strutturale in ogni società, ma anche perchè i Paesi in cui essi sono frequenti sono anche spesso Paesi di origine di molti immigrati, che possono portarne con sé le pratiche. Questo ha dato una spinta al dibattito e all'informazione a riguardo di pratiche che possono avere luogo anche, seppure illegalmente, all'interno del loro territorio, e talvolta all'analisi del significato che possono rivestire all'interno delle dinamiche di mutamento e difesa dell'identità collettiva²⁰.

La violenza può inoltre assumere la forma di rete transnazionale, come nel caso della tratta a scopo di sfruttamento. Si tratta di un fenomeno complesso che non riguarda solo le donne²¹ ma anche persone transgender e sempre più uomini e ragazzi; il suo fine può consistere, oltre che nello sfruttamento sessuale e prostitutivo, anche nello sfruttamento lavorativo; le maglie della rete possono intercettare le proprie vittime non solo nel Paese di origine, ma anche nel Paese di destinazione o nel corso del viaggio, favorite dal fatto che i percorsi e i luoghi di tratta, *smuggling* e ingresso irregolare sono sempre più sovrapposti. Secondo l'UNIFEM, questo

¹⁹ Amnesty International, *Broken bodies, shattered minds: torture and ill-treatment of women*, London, 2011.

²⁰ Questo è particolarmente vero per le mutilazioni genitali femminili. Per dare un'idea quantitativa, solamente le richiedenti asilo provenienti da Paesi in cui si praticano mgf che ogni anno chiedono protezione in Unione Europea sono circa 20.000, di cui circa il 61% vi è stata o rischia di esservi soggetta. Si tratta del 9,1% delle richiedenti asilo donne, provenienti prevalentemente da Somalia, Eritrea e Guinea. Ad esse si sommano le donne e bambine immigrate che rischiano di subire mgf organizzate dai familiari nello stesso Paese di immigrazione (illegalmente) o tornando nel Paese di origine (anche qui spesso illegalmente, ma meno controllati). I Paesi europei hanno adottato degli strumenti comunitari tra cui spiccano la Risoluzione del Parlamento europeo sulle mutilazioni genitali femminili (2001/2035(INI)), *GU C77E/127 del 20.09.2001* e l'art.38 della Convenzione di Istanbul; inoltre, in ciascuno di essi le mgf sono considerate reato, utilizzando la fattispecie di lesioni gravi o tentato omicidio (come in Norvegia e Grecia) o sulla base di una legislazione specifica che punisce sia chi le pratica che chi le istiga (come in Svezia e Gran Bretagna). UNHCR, *Too much pain. Female genital mutilation & asylum in the European Union. A statistical overview*, 2013, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/512c72ec2.html> [consultato il 30 settembre 2013]; EIGE, *Female genital mutilation in the European Union and Croatia*, Report, 2013, reperibile su http://eige.europa.eu/sites/default/files/EIGE-Report-FGM-in-the-EU-and-Croatia_0.pdf [consultato il 20 settembre]. Per approfondire il tema delle strategie comunitarie si veda anche END FGM CAMPAIGN, *Ending female genital mutilation. A strategy for the European Union institutions*, 2010; END FGM CAMPAIGN, ILGA-EUROPE AND EUROPEAN WOMEN'S LOBBY, *En-gendering the European Asylum Support Office*, 2011. Per approfondire invece gli interventi comunitari contro ai matrimoni forzati si veda lo studio comparativo, non recentissimo ma approfondito, RUDE-ANTOINE, Edwige, *Forced marriages in Council of Europe in member States. A comparative study of legislation and political initiatives*, Council of Europe, Directorate General of Human Rights, Strasburgo, 2005, disponibile su [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/violence-against-women/CDEG\(2005\)1_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/violence-against-women/CDEG(2005)1_en.pdf) [consultato il 26 agosto 2013]. Per quanto riguarda le misure prese in relazione alla tratta si veda il capitolo 2 per gli strumenti comunitari e la sezione 5.5.5 riguardo alla situazione italiana.

²¹ Secondo Unhcr donne e bambine costituiscono comunque l'80% delle persone trafficate. UNHCR/ACNUR, *La persecución por motivos de genero y el asilo*, disponibile su <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4206.pdf?view=1> [consultato il 15 settembre 2013].

fenomeno è stato documentato in 127 Paesi²². Mi soffermo qui sulla tratta femminile a scopo di prostituzione come forma di violenza fondata sul genere in due sensi: in primo luogo, lo sfruttamento sessuale è fondato sulle caratteristiche (femminili) delle sue vittime; inoltre si può affermare che spesso il reclutamento nel Paese di origine è reso possibile dalla stessa condizione delle donne. Esso può infatti avvenire in situazioni di conflitto, in relazione a specifiche caratteristiche etniche, razziali o religiose²³, o in cui le donne sono discriminate a livello sociale e istituzionale. Non è raro che si tratti di persone già vulnerabili prima della partenza, ad esempio donne ostracizzate perchè già vittime di violenza o donne sole prive di possibilità di sussistenza in contesti in cui l'accesso a educazione, lavoro, servizi è loro precluso²⁴. Le strategie di selezione e reclutamento finalizzate allo sfruttamento sessuale sembrano variare a seconda della rete e della zona geografica in cui essa opera. Nel “modello albanese”, ad esempio, le ragazze vengono rapite o ingannate e convinte ad emigrare con promesse di matrimonio, fughe d'amore o fidanzamenti ufficiali che a volte sono combinati dalle stesse famiglie. Una volta nel Paese di destinazione, esse vengono costrette alla prostituzione con la coercizione fisica, che comprende violenze fisiche e sessuali, e la sorveglianza quando vengono portate sulla strada. Negli ultimi anni tuttavia le donne *prostituite* dell'est europa risultano essere di nazionalità più varie (tra cui spiccano le donne rumene) e il rapporto con gli sfruttatori meno violento, forse anche per contaminazione con gli altri modelli di sfruttamento sessuale. Nel caso dei Paesi subsahariani, infatti, tra i quali spicca la Nigeria, il reclutamento passa attraverso l'offerta di un lavoro in Europa, spesso da parte di un conoscente. Non sempre le ragazze coinvolte ignorano la connotazione sessuale delle attività che le aspetta, ma quelle che lo sanno o lo sospettano ignorano le condizioni di sfruttamento estremo in cui saranno costrette a prostituirsi. Il cosiddetto “modello nigeriano” è stato spesso definito in termini di consensualità e contrattualità, in quanto le donne coinvolte subiscono raramente violenza fisica, non vengono controllate quando sono sulla strada e sembrano spesso determinate a “saldare il debito” con coloro che le hanno aiutate ad arrivare in Europa. In realtà quello del debito è un meccanismo di coercizione psicologica: la *madame* o *maman*, la donna da cui dipendono piccoli gruppi di ragazze, che vive con loro e ne raccoglie i soldi, assume in questa narrazione le sembianze di una investitrice, che ha anticipato il denaro per il loro viaggio e alla quale esso deve essere restituito con gli interessi.

²² UNIFEM, *Facts and figures on VAW, Trafficking in Women and Girls*, disponibile su www.unifem.org/gender_issues [consultato il 13 agosto 2013].

²³ DEGANI, Paola, *Richiedenti asilo e vittime di tratta nel quadro dei flussi migratori misti tra differenziazione dei sistemi di protezione e necessità di coordinamento dei meccanismi di referral*, in Pace Diritti Umani, 2, maggio-agosto 2011, Marsilio, pp.79-116.

²⁴ COLLIER, Bethany, op.cit; DICKSON, Sandra, *When Women Are Trafficked: quantifying the gendered experience of trafficking in the UK*, The POPPY Project, Asylum Aid, 2004.

Il debito può ammontare fino a 80.000 euro, e l'impegno a ripagarlo viene in genere formalizzato prima della partenza con lo *juju*, un rito di stampo voodoo al quale talvolta amici o familiari fanno da testimoni: l'impegno così sancito può, se disatteso, compromettere le loro vite oltre che quelle delle ragazze. Attraverso il meccanismo dell'indebitamento è possibile esercitare su di loro un controllo non fisico ma psicologico, più sottile e meno tangibile anche se altrettanto efficace. Per questo motivo la gestione dello sfruttamento assume in questi casi una parvenza economica, supportata dal fatto che una volta "ripagato il debito", solitamente nel giro di due, tre anni, le vittime sono libere di lasciare la prostituzione. Molte decidono di diventare a loro volta *maman*, alimentando così il circuito della tratta²⁵. D'altra parte, ciò che ne alimenta i fondamenti è la domanda del mercato del sesso dei Paesi di destinazione. Solo in Italia essa è soddisfatta attraverso lo sfruttamento di un numero di donne *prostituite* tra le 50.000 e le 70.000,²⁶ che, nonostante le forze messe in campo per combattere la tratta a livello europeo e internazionale, non sono sfruttate solamente dalle "reti criminali internazionali"²⁷, ma anche dai "clienti", spesso italiani, in quello che è stato definito *stupro etnico*²⁸. In caso di ritorno al Paese di origine dopo essersi sottratte agli sfruttatori rischiano la ritorsione da parte degli stessi, su di sé o sulle loro famiglie; se si viene a sapere che hanno "lavorato" nella prostituzione, o anche talvolta il solo fatto di aver emigrato in modo autonomo, può portare alla stigmatizzazione e all'ostracismo da parte della famiglia o della comunità.

E' importante ricordare che ciascuna delle manifestazioni di violenza che ho brevemente approfondito si iscrive spesso in un contesto di discriminazione strutturale, nel quale la possibilità di chiedere protezione allo Stato può essere ostacolata dall'assenza di leggi tutelanti, o dalla loro mancata implementazione, per mancanza di volontà o di formazione dei soggetti

²⁵ Una interessante analisi italiana dei due modelli posta in un più ampio quadro sul ruolo sociale della prostituzione italiana e straniera è fornita in ABBATECOLA, Emanuela, *L'altra donna: immigrazione e prostituzione in contesti metropolitani*, Franco Angeli, Milano, 2006. Per approfondire riguardo al "modello nigeriano" si veda AIKIPITANYI, Isoke, *500 storie vere: sulla tratta delle ragazze africane in Italia*, Ediesse, Roma, 2011, e ADARABIOYO, Ibronke, *Il coraggio di Grace: donne nigeriane dalla prostituzione alla libertà*, Prospettiva, Roma, 2003. Infine, per contestualizzare il fenomeno della prostituzione forzata su strada nel contesto dello sfruttamento sessuale e lavorativo, i suoi recenti sviluppi e le proposte di intervento, si può partire da DONADEL, Claudio, MARTINI, Raffaello, *La prostituzione invisibile – Hidden Prostitution*, Progetto WEST, Women esat smuggling trafficking, Regione Emilia-Romagna, 2005, e DEGANI, Paola, DONADEL, Claudio, *Movimenti migratori e nuove vulnerabilità. Scenari di politiche pubbliche*, CLEUP, Padova, 2011.

²⁶ Naturalmente non tutta la prostituzione è straniera e forzata, ma lo è sicuramente la maggior parte.

²⁷ La rappresentazione delle reti della tratta lascia spesso intendere che i principali responsabili siano "gli stranieri", le cui attività si innestano in quelle nicche che le organizzazioni criminali italiane ed europee non sfruttano. In realtà le relazioni tra soggetti ed organizzazioni criminali "locali" ed extraeuropei assumono frequentemente la forma di accordi e collaborazioni: è anche per questo che si parla di "reti transnazionali". ABBATECOLA, Emanuela, op.cit.; PETTENO', Marco, *La violenza contro le immigrate e gli immigrati*, in BASSO, Pietro, *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Franco Angeli, Milano, 2010, pag.525-570.

²⁸ Questa espressione è stata usata per sottolineare la componente coercitiva e la doppia disuguaglianza e sottomissione (straniera e donna) che caratterizza le donne sfruttate sessualmente. PETTENO', Marco, op.cit.

competenti. Sottrarsi al rischio trasferendosi in un'altra zona del proprio Paese significa allontanarsi dalla comunità o dalle reti familiari di appartenenza in un Paese nel quale per una donna sola può essere estremamente difficile trovare un lavoro, mantenersi, costruire delle reti sociali e di sostegno alternative, condurre una vita dignitosa e soprattutto sicura. Situazioni di questo tipo possono arrivare a costringere alla prostituzione o al reclutamento più o meno consapevole da parte delle reti della tratta.

3.2 Violenza di genere come persecuzione

La gravità e le motivazioni su cui si fondano le manifestazioni della violenza di genere qui esemplificate possono permettere in parte dei casi di parlare di “persecuzione” nel senso della Convenzione di Ginevra²⁹. Questo può essere vero sia per la “persecuzione basata sul genere” in senso stretto che per la violenza di genere³⁰. La differenza si può spiegare a partire da due esempi: da un lato, una donna che viene violentata nel corso di un conflitto o di uno scontro su base etnica; dall'altro, una donna soggetta a una forma di mutilazione genitale come forma di iniziazione tradizionale. Nel primo caso abbiamo una donna che, per motivazioni indipendenti dal suo essere donna, viene perseguitata attraverso una pratica esercitabile grazie alle sue caratteristiche anatomiche femminili. Si tratta di violenza di genere o *gender-specific form of harm*.

Nel secondo caso abbiamo invece una donna che subisce un trattamento inumano e degradante per il motivo del suo essere donna: di rivestire cioè un determinato ruolo che, per com'è costretto socio-culturalmente, rende accettabile o prescrivibile una certa misura di violenza e sottomissione. Si tratta di persecuzione basata sul genere, *gender-based persecution*³¹. E' quest'ultima l'oggetto specifico della presente indagine: la violenza esercitata sulla donna in quanto donna, sulla base della quale si può chiedere protezione internazionale. In mancanza di

²⁹ Le linee guida dell'Alto Commissariato sostengono ad esempio che “non c'è dubbio che lo stupro e altre forme di violenza collegata al genere, come la violenza collegata alla done, le mutilazioni genitali femminili, la violenza domestica e la tratta sono atti che infliggono dolore e sofferenza – sia fisica che mentale – e che sono stati usati come forme di persecuzione, perpetrati sia dallo Stato che da attori privati”. UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, cit., par.9.

³⁰ Non ho trovato definizioni italiane, nè sono riuscita a creare parafrasi che rispecchiassero adeguatamente le espressioni in inglese enunciate sotto e a mio avviso più efficaci.

³¹ CRAWLEY, Heaven, *Gender related persecution and women's claims to asylum*, 2012, disponibile su <http://www.refugeelawinformation.org/gender-related-persecution-and-women%E2%80%99s-claims-asylum> [consultato il 12 agosto 2013].

espressioni migliori, nel testo utilizzerò per praticità “violenza di genere” e “persecuzione di genere” facendo riferimento alla seconda.

E’ importante sottolineare che di entrambe queste forme di persecuzione possono essere vittima anche gli uomini³², ma che sono molto più comuni sulle donne, data la diffusione della subordinazione femminile: per questo motivo nel testo farò riferimento alle “richiedenti donne” e largo uso di pronomi femminili. Frequentemente si utilizza inoltre l’espressione “persecuzione di genere” anche nel senso di persecuzione “fondata sull’identità di genere”, intesa come persecuzione contro persone LGBT. Il tipo di giurisprudenza e di strumenti universali e regionali a questo riguardo hanno però seguito uno sviluppo differente e meriterebbero quindi una trattazione a parte. Non stupisca quindi l’assenza di riferimenti ed esempi connessi a questo aspetto della questione, si tratta di una scelta metodologica e non di un’omissione.

3.3 Una definizione *gender-sensitive* di rifugiato

La Convenzione di Ginevra non fa riferimento diretto o indiretto al genere, né esistono altri strumenti universali vincolanti che lo identifichino come fattore di cui tenere conto nel valutare il rischio di persecuzione. Esso si è tuttavia delineato come elemento di crescente importanza, sia per via dell’ampliamento del mandato dell’Unhcr³³ che perchè la femminilizzazione dell’immigrazione ha coinvolto anche il campo dell’asilo, portando nei Paesi di destinazione sempre più casi contenenti elementi di genere. Tutto ciò sullo sfondo del discorso sui diritti delle donne, consolidatosi lungo le coordinate approfondite in precedenza. E’ diventato evidente che le rappresentazioni della persecuzione si erano basate sulle esperienze tipicamente maschili, e che, per questo, quella subita dalle donne era stata a lungo, erroneamente, considerata fuori dalla portata della Convenzione. Si è inoltre fatta strada l’idea che la stessa violenza di genere dovrebbe poter essere riconosciuta essa stessa come persecutoria. L’Alto Commissariato e i Paesi membri della Convenzione di Ginevra hanno quindi lavorato negli ultimi anni su un’interpretazione in questo senso degli strumenti esistenti: oltre alle linee guida dell’Unhcr, alcuni Paesi si sono dotati di indicazioni o vere e proprie linee guida di genere nazionali³⁴; ho

³² Un esempio di *gender-specific persecution* al maschile ricorrente in vari testi è quello della tortura attraverso elettroshock applicato ai genitali.

³³ Il manuale per la protezione di donne e bambine è indice di alcune delle problematiche legate alla violenza di genere che l’Unhcr ha incontrato nel monitoraggio e intervento nei campi profughi; riedito nel 2008, la sua prima stesura risale al 1991. UNHCR, *Handbook for the protection of women and girls*, 2008.

³⁴ I Paesi che si sono dotati di linee guida sono Canada (1993), Stati Uniti (1995), Australia (1996), Regno Unito (2000), Svezia. Per un’analisi comparativa si veda METHA, Cyrus, et al., *Gender related asylum claims and the*

descritto nel capitolo precedente come la Direttiva Qualifiche renda vincolanti alcune di tali indicazioni, seppure in una forma che come vedremo in seguito lascia agli Stati dell'Unione un ampio margine di discrezionalità.

Secondo la Convenzione di Ginevra:

“Il termine di rifugiato è applicabile a chiunque, nel fondato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può, o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi”.³⁵

L'esame delle domande di protezione internazionale avviene ancora sulla base degli elementi che costituiscono questa definizione. In particolare, si verifica la sussistenza di “fondato timore di persecuzione”; che essa avvenga sulla base di una o più delle cinque motivazioni, o *grounds*, elencati; che il soggetto che compie o compierebbe gli atti di persecuzione sia statale, o, se non lo è, che lo Stato non possa o non voglia fornire protezione dallo stesso. Questa sezione partirà da tali elementi, e approfondirà, sulla base delle indicazioni dell'Unhcr e della legislazione europea, in che modo ed entro quali limiti una loro interpretazione *gender-sensitive* può permettere il riconoscimento sia della specificità delle esperienze femminili, che della violenza di genere come persecuzione.

3.3.1 Fondato timore di persecuzione

L'espressione “fondato timore” è uno degli snodi della definizione di rifugiato. L'handbook dell'Alto Commissariato sulle procedure e criteri per la determinazione dello status di rifugiato³⁶ la scompone in due aspetti, oggettivo e soggettivo, entrambi da verificarsi nel corso dell'esame. Nel “timore” è identificato l'elemento soggettivo della domanda di asilo, da verificare considerando i fatti presentati alla luce della situazione personale del richiedente, compresi la sua personalità, il suo background individuale e familiare, la sua percezione degli eventi. La

social group calculus: recognizing women as a “particular social group” per se, The Committee on Immigration and Nationality Law of Association of the Bar of the City of New York, New York, 2003.

³⁵ Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati, art. 1A(2).

³⁶ UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1952 convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 1992.

“fondatezza” richiama invece l’esigenza di valutare gli aspetti oggettivi della domanda, come la situazione contestuale nel Paese di origine, la presenza di leggi che riguardano il tipo di violazioni subite e il grado di applicazione effettiva, e la situazione di amici, parenti, conoscenti, gruppo sociale e/o etnico di appartenenza, soprattutto se in situazione simile a quella del richiedente. Il “fondato timore” deve quindi riguardare una persecuzione individuale; eventuali violazioni subite da altre persone nella sua stessa condizione possono indicarne la probabilità, ma al tempo stesso non costituiscono una prova necessaria né sufficiente. D’altro canto non deve essere dimostrata la certezza che essa avrà luogo; ne dovrebbe piuttosto emergere una ragionevole possibilità.

Anche la “persecuzione” è un concetto centrale quanto controverso: essa non è definita chiaramente dalla Convenzione di Ginevra né da altri strumenti universalmente accettati. Facendo ancora riferimento all’handbook dell’Alto Commissariato, si potrebbe dedurre dall’art.33 della Convenzione stessa³⁷ che una minaccia alla vita o alla libertà, o una seria violazione dei diritti umani fondamentali (diritto alla vita, libertà di pensiero, coscienza e religione, diritto alla personalità giuridica, divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti) sono sempre da ritenersi persecuzione, a condizione che siano compiute per una o più delle motivazioni enunciate nella definizione di rifugiato. I criteri sulla base dei quali valutare altri tipi di azioni o minacce sono invece meno chiari, e dipendono dalle circostanze specifiche oggettive e soggettive di ogni caso. In particolare, elementi che considerati singolarmente non sono persecutori possono nel loro insieme e all’interno di determinati contesti costituire persecuzione cumulativa³⁸: può trattarsi ad esempio di eventi che hanno luogo in situazioni già caratterizzate dalla violazione di più diritti umani sociali ed economici, quali il diritto al lavoro, la libertà dalla fame, l’accesso ai servizi socio-sanitari. Inoltre, possono essere ritenute persecutorie delle misure legislative discriminatorie, nel loro contenuto, nei loro effetti cumulativi nel tempo o insieme ad altri fattori contestuali, o delle pene che costituiscono violazione dei diritti umani fondamentali o che sono sproporzionatamente severe rispetto alla gravità del crimine commesso. Naturalmente non è sufficiente che esistano delle disposizioni, esse devono essere applicate in modo sostanziale. L’art.9 della Direttiva Qualifiche riprende questi concetti definendo la persecuzione come “atti sufficientemente gravi per loro natura e frequenza da rappresentare una violazione

³⁷ “Divieto d’espulsione e di rinvio al confine”: 1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. 2. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese.

³⁸ UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status*, cit., par.53.

grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”³⁹ oppure “la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui [sopra]”. Il secondo comma comprende una lista non esaustiva di atti che possono costituire persecuzione, tra cui rientrano atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale; provvedimenti discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio; azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie; atti specificamente diretti contro un sesso o contro l'infanzia.

Queste precisazioni rispetto al concetto di “persecuzione” risultano di particolare importanza in relazione alla violenza di genere. Atti quali le mutilazioni genitali o un omicidio d'onore costituiscono infatti chiare violazioni dei diritti umani fondamentali, mentre si fa più complesso valutare la gravità cumulativa del rischio di ostracismo da parte della comunità di origine o delle manifestazioni più sottili della violenza domestica. In casi di questo tipo è fondamentale verificare la presenza di norme sociali o statali che contribuiscano a creare uno “schema discriminatorio”⁴⁰ su base cumulativa, sia nel contesto che come potenziale conseguenza della violenza subita. Ad esempio, una donna accusata di adulterio può rischiare una punizione sproporzionata sulla base del fatto che appartiene al genere femminile, in un contesto sociale nel quale è estremamente difficile allontanarsi dalle reti familiari o sociali di supporto poichè in quanto donna è ostacolata dalla legge o dalla consuetudine nella possibilità di esercitare una professione autonoma, essere economicamente indipendente, frequentare luoghi pubblici, accedere all'educazione e al welfare; oppure, la stigmatizzazione può aggravare tali limitazioni. Infine, nei casi fondati sul genere si corre il rischio che la discriminazione e violenza vengano sottovalutate nella loro gravità nel caso in cui siano diffuse nel Paese di origine, confondendone l'endemicità con la “normalità”.

³⁹ L'art.15 della Cedu non autorizza deroghe al diritto alla vita (art.2), alla proibizione della tortura e di altri trattamenti inumani degradanti (art.3), alla proibizione di riduzione in schiavitù e servitù (art.4 comma 1) e al principio *nulla poena sine lege*, che proibisce la condanna per azioni o omissioni che, quando sono state commesse, non costituivano reato secondo il diritto interno o internazionale (art.7).

⁴⁰ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, cit., par.14.

3.3.2 Attori di persecuzione e attori di protezione

La Convenzione di Ginevra non definisce esplicitamente quali devono essere le caratteristiche del soggetto che ha compiuto o minaccia di compiere gli atti persecutori. La questione principale a questo riguardo è quella del riconoscimento delle violazioni commesse da attori non statali. Per lungo tempo il concetto di “persecuzione” è stato riferito ad azioni, leggi e politiche attuate dal governo del Paese di origine, e vari Paesi lo hanno applicato secondo questo indirizzo restrittivo, riconoscendo invece la persecuzione non statale in modo disomogeneo: alcuni esempi europei sono Francia, Italia, e Germania.⁴¹ Questo approccio si basa sulla cosiddetta “teoria dell’imputabilità” o della “responsabilità”, che è appunto basata sul principio della responsabilità o corresponsabilità dello Stato nelle azioni persecutorie: secondo questa prospettiva, lo Stato è da ritenersi coinvolto solo se i suoi agenti hanno essi stessi commesso tali azioni, o se ha volontariamente tollerato quelle commesse da soggetti di altro tipo trascurando intenzionalmente di proteggere le vittime⁴². L’Alto Commissariato tuttavia ha sostenuto e favorito l’approccio che riconosce anche la persecuzione non statale, se essa è “tollerata dalle autorità o se le autorità rifiutano o si dimostrano incapaci di offrire protezione effettiva”:⁴³ in questa prospettiva protezione e persecuzione vengono equiparate, nel senso che ad essere centrale non è la volontà di protezione dei propri cittadini, ma la possibilità e capacità effettiva di metterla in atto. Uno Stato che non sa predisporre o implementare strumenti adeguati a tale scopo è tanto responsabile quanto uno stato che omette volontariamente di farlo⁴⁴. Nell’esprimersi sulla questione l’Unhcr ha esemplificato gli attori non statali con “frazioni della popolazione locale e di individui”,⁴⁵ e la giurisprudenza internazionale ha riconosciuto gruppi familiari, gruppi clanici, sette. Oggi questo approccio è prevalente, e a livello regionale è sancito dall’art.6 della Direttiva Qualifiche, secondo il quale possono essere responsabili della persecuzione o del danno grave:

- a) “lo Stato;
- b) i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio;

⁴¹ Come illustrerò nel quinto capitolo, la Germania ha ampliato in modo sostanziale il suo approccio alla questione solo con il recepimento della Direttiva Qualifiche.

⁴² TURK, Volker, *Non-state agents of persecution*, in *Switzerland and the International Protection of Refugees*, Chetail and Gowlland-Debbas Kluwer Law International, pp.95-109.

⁴³ UNHCR, *Handbook on procedures*, cit., par.65.

⁴⁴ BRUNELLO, Marzia, Udara Jayasinghe, Donne – non più una minoranza dimenticata con la legge sul diritto d’asilo australiana, in *DEP – Deportate, esuli, profughe*, n.5/6, Dicembre 2006.

⁴⁵ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, op.cit., par.19.

c) soggetti internazionali, se può essere dimostrato che i responsabili di cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione contro persecuzioni o danni gravi come definito all'articolo 7.”

Come illustrato nel capitolo precedente, la Direttiva prevede infatti al primo comma dell'art.7 che la protezione possa essere offerta non solo dallo Stato, ma anche dai “partiti o le organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio.”⁴⁶ Secondo il secondo comma dello stesso articolo, la protezione sarebbe da ritenersi presente se esistono “adeguate misure” per impedire gli atti persecutori e i danni gravi, tra cui un sistema giuridico a cui il richiedente possa accedere e che permetta di individuarli, perseguirli e punirli, ma, come anticipato, non è chiaro come esso possa essere fornito da un'organizzazione internazionale. Il rischio è che questa disposizione venga utilizzata per diniegare la protezione internazionale sulla base della presenza di progetti di intervento da parte di organizzazioni internazionali che in realtà hanno portata circoscritta.

Il riconoscimento degli attori non statali è spesso di particolare importanza nella valutazione delle domande di asilo presentate da donne. In molti contesti, la relazione delle donne con lo Stato è meno diretta di quella degli uomini⁴⁷, ed è molto più probabile che le violazioni che subiscono vengano compiute da soggetti individuali o collettivi, come nel caso frequente dei conflitti interni che non coinvolgono agenti istituzionali. Inoltre, le violazioni cui sono soggette per mano dei rappresentanti dello Stato hanno a lungo rischiato di essere considerate estranee alla sfera di competenza della Convenzione di Ginevra come atti considerati individuali, a prescindere dal fatto che fossero compiute da pubblici ufficiali o membri dell'esercito e indice di tendenze più ampie. Si tratta ad esempio della violenza sessuale in carcere, dell'uso dello stupro come arma di guerra, di gravi discriminazioni ad opera di ufficiali di polizia che possono impedire l'accesso agli strumenti di ricorso e protezione contro atti di violenza, di ufficiali di frontiera corrotti dai trafficanti di esseri umani. E' ancora più frequente che la violenza *gender-based* avvenga per mano di soggetti individuali o collettivi: mariti, padri, fidanzati, famiglia acquisita, rete sociale, comunità locale⁴⁸, in situazioni familiari o di gruppo nelle quali lo Stato

⁴⁶ Come illustrato nel capitolo precedente, questa disposizione è stata ampliata nella nuova Direttiva Qualifiche con un elenco non esaustivo dei possibili attori non statali di protezione, diventando secondo l'Unhcr non “legalmente chiaro”.

⁴⁷ CRAWLEY, Heaven, LESTER, Trine, *Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe*, UNHCR survey, 2004, disponibile su <http://www.jrseurope.org/accompanydetainees/docs/Crawley%20Report%20on%20EU%20Gender%20and%20Asylum.pdf> [consultato il 30 settembre 2013].

⁴⁸ CRAWLEY, Heaven, *Refugees and gender: law and process*, Jordan Publishing, London, 2001; TURK, Volker, op.cit.

non può o non vuole fornire protezione effettiva. In questi casi la valutazione è complicata dalla possibilità di valutare adeguatamente la possibilità di ricevere protezione, dal momento che molti Paesi, anche in relazione ai loro obblighi internazionali riguardanti la protezione dei diritti umani delle donne, hanno ratificato degli strumenti internazionali e si sono dotati di legislazione formalmente tutelante, ma non possono o non vogliono implementarne un'applicazione sistematica; oppure, il Paese di origine può aver messo in atto azioni preventive basate sull'informazione, ma non essersi ancora dotato di strumenti normativi che ne permettano il perseguimento penale, come nel caso della Nigeria per quanto riguarda le mutilazioni genitali femminili. Inoltre, la possibilità prevista dalla Direttiva Qualifiche di trovare protezione nell'azione di organizzazioni internazionali può far individuare come possibile fonte di protezione anche interventi che in realtà hanno azione circoscritta nello spazio e nel tempo, come progetti di supporto per donne vittime di tratta o violenza che però senza adeguata collaborazione con lo Stato una volta conclusi possono lasciare la donna al punto di partenza. A questo riguardo è necessario osservare che la nuova Direttiva Qualifiche preciserà al comma 2 dell'art.7 che la protezione deve essere "effettiva e non temporanea", ai fini di una maggiore chiarezza applicativa.

3.3.3 Motivi di persecuzione

Il terzo elemento che deve essere verificato nell'esame della domanda è la motivazione della persecuzione, che deve rientrare tra quelle elencate nella definizione di rifugiato: si tratta del cosiddetto "nesso causale". Una violazione di cui si ha fondato timore ma compiuta per motivi diversi da quelli elencati, ad esempio ragioni personali o situazione di violenza generale, non è ritenuta persecutoria e non può essere la base per l'ottenimento dello status di rifugiato; se è particolarmente dannoso secondo la normativa europea potrebbe permettere il riconoscimento della protezione sussidiaria⁴⁹. L'Unhcr ha chiarito inoltre che l'asilo può essere riconosciuto anche, nel caso in cui la persecuzione non è statale e ha motivi indipendenti da quelli previsti, se è lo Stato a non potere o non voler fornire protezione su tale base⁵⁰. Tale precisazione rafforza la possibilità di protezione per quei casi che si fondano su atti violenza di genere che possono venire interpretati come dovuti a motivazioni personali, come ad esempio la violenza sessuale, ma in cui le vittime rischiano o subiscono conseguenze a livello sociale, dalle quali non vengono

⁴⁹ Sulla base della definizione di "danno grave" approfondita nel capitolo precedente.

⁵⁰ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, cit., par.21.

tutelate dallo Stato in quanto donne o per altri motivi riconducibili alla definizione di rifugiato. In un certo senso è come se fosse la mancata protezione da parte dello stato a configurarsi come “persecuzione passiva”. Il fatto che il richiedente possieda effettivamente le caratteristiche su cui si basa la persecuzione è irrilevante: è sufficiente che l’attore della stessa lo ritenga in tale condizione; tale principio, detto “dell’imputazione” è sancito a livello europeo dall’art.10 della Direttiva Qualifiche⁵¹. Su questa base, ad esempio, una donna può correre il rischio di venire punita perchè *sospettata* di condotte ritenute inadeguate rispetto al suo ruolo di donna (danno o persecuzione *gender-based*; vedremo ad esempio che sono frequenti i casi di accusa di adulterio) o perchè le viene *imputata* l’opinione politica dei suoi familiari, in genere degli uomini.

I cinque *grounds* sono al centro del discorso sulla persecuzione delle donne, dal momento che la loro interpretazione consolidata tende a fare riferimento a ruoli ed esperienze tipicamente maschili, e per lungo tempo ha impedito di considerare le vicende narrate dalle richiedenti donne come pienamente rientranti nella Convenzione di Ginevra: la gravità dei danni prospettati o subiti era sufficiente, ma anche riconoscendone l’attore non statale essi venivano spesso ritenuti atti privati, motivati dal caso o da ragioni personali o collettive non connesse alla funzione dell’asilo. Per questo motivo l’Unhcr, con le linee guida sul genere, ha proposto delle considerazioni *gender-sensitive* riguardo a ciascuno di essi, tirando le fila della giurisprudenza già esistente e stabilendo un punto di partenza per il dibattito a venire. Buona parte delle esperienze di persecuzione temute o subite dalle donne, così come dagli uomini, possono essere riconducibili all’appartenenza etnica o nazionale, all’opinione politica e all’opinione religiosa; questo è vero anche per esperienze *gender-specific*, prima tra tutte la violenza sessuale. Per quanto riguarda invece la persecuzione delle donne in quanto donne, la questione delle motivazioni riveste un’importanza particolare, non essendo il “genere” un *ground* riconosciuto; quando possibile, essa è stata ricondotta all’opinione politica o religiosa, e all’appartenenza a un particolare gruppo sociale.

a) Razza e nazionalità

Razza e nazionalità sono due motivazioni distinte, ma in molti casi si possono sovrapporre: la prima comprende infatti gruppi etnici e minoranze, mentre la seconda designa la cittadinanza

⁵¹ Il secondo comma stabilisce che “Nell’esaminare se un richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato è irrilevante che il richiedente possieda effettivamente le caratteristiche razziali, religiose, nazionali, sociali o politiche che provocano gli atti di persecuzione, purché una siffatta caratteristica gli venga attribuita dall’autore delle persecuzioni”.

in senso stretto ma anche, riprendendo l'art.10 della Direttiva Qualifiche, "l'appartenenza ad un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro Stato"⁵². La nazionalità può anche coesistere con l'opinione politica, ad esempio in conflitti nazionali o etnici che si combinano con movimenti politici. La persecuzione *gender-specific* si può mettere in relazione a queste motivazioni nel caso di conflitti interetnici nel corso dei quali le donne, come "propagatrici dell'identità etnica o razziale", possono subire violenza sessuale o controllo della riproduzione⁵³; oppure la perdita di determinati diritti di cittadinanza prevista per una donna in caso di matrimonio con un uomo di diversa nazionalità⁵⁴.

b) Opinione religiosa

La motivazione dell'opinione religiosa è collegata alla libertà di pensiero, coscienza e religione, di manifestare il credo e di cambiare religione⁵⁵, sancita dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, dal Patto dei diritti civili e politici e dalla Dichiarazione del 1981 sull'eliminazione di intolleranza e discriminazione fondate sulla religione o il credo. La Direttiva Qualifiche ne riconosce il senso ampio, includendovi le "convinzioni non teiste", "l'astensione" dagli atti religiosi e "le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte"⁵⁶. Forme di persecuzione basate sul genere possono appunto avere luogo quando sono norme religiose ad assegnare determinati ruoli o comportamenti a uomini e donne, a cui una donna non può, non vuole o viene accusata o sospettata di non conformarsi: ad esempio, l'abbigliamento religioso, o la designazione delle condotte considerate adeguate o immorali. Il motivo religioso può coesistere con quello politico nei casi in cui tali regole, ed eventuali sanzioni in caso di trasgressione, siano promosse dallo Stato a livello normativo come parte di una "religione ufficiale"⁵⁷. Secondo Crawley si può parlare di motivi politici anche nel caso in cui la persecuzione sia portata avanti da attori non statali che però lo Stato non può o non vuole perseguire⁵⁸. Anche questa motivazione può toccare in modo specifico le donne, per le quali sono spesso previste condotte particolarmente restrittive, che possono arrivare a

⁵² Art.10, comma 1, lettera c.

⁵³ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, cit., par.24.

⁵⁴ CRAWLEY, Heaven, *Gender related persecution and women's claims to asylum*, cit.

⁵⁵ UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status*, cit., par.71.

⁵⁶ Art 10, comma 1, lettera b.

⁵⁷ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, cit., par.26.

⁵⁸ CRAWLEY, Heaven, *Refugees and gender: law and process*, cit.; CRAWLEY, Heaven, *Gender related persecution and women's claims to asylum*, cit.

comportare delle violazioni dei diritti sociali, economici e riproduttivi ed essere usate come strumento di contenimento dell'autonomia.

c) Opinione Politica

Questa motivazione è l'esempio migliore di come un'interpretazione basata sull'esperienza maschile possa impedire un equo accesso alla protezione per le richiedenti donne. Essa è stata a lungo intesa prevalentemente come dissidenza rispetto alle linee politiche di un governo, attraverso opinioni manifestamente espresse o azioni che ne dissentono⁵⁹: ad esempio, nei paragrafi dell'Handbook dedicati alla opinione politica si fa riferimento al "Governo", alle "autorità" e alle "istituzioni"⁶⁰. Le forme classicamente riconosciute di tale dissidenza sono quelle tipicamente maschili di militanza politica, coinvolgimento diretto in attività di partito, rifiuto del servizio militare in caso di possibile commissione di crimini di guerra o contro l'umanità. Questo non tiene in considerazione che in molte società il coinvolgimento politico delle donne, volontario o obbligato, non può avvenire che attraverso attività cosiddette "low-level", come trasportare messaggi, preparare e distribuire volantini, reclutare simpatizzanti, fornire cibo e riparo a ribelli in fuga⁶¹. Inoltre, le donne possono subire violenza (*gender-specific* o meno) per l'opinione politica che le viene imputata sulla base di opinioni e azioni dei suoi familiari, e la punizione prevista in caso di azioni di opposizione politica, può essere sproporzionata e discriminatoria sulla base del loro genere.

Il riconoscimento degli attori non statali fa sì che la persecuzione per motivi politici debba essere riferita anche alle opinioni di soggetti persecutori diversi dallo Stato; la Direttiva Qualifiche ad esempio l'ha definita come relativa alla "professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori di cui all'articolo 6 [quindi sia statali che non statali] e alle loro politiche o metodi"⁶². Su questo presupposto è possibile una sua interpretazione *gender-sensitive* che ampli la portata di ciò che si intende per "politico". Le linee guida sul genere del 2002 suggeriscono a riguardo che:

⁵⁹ Non è sufficiente che il richiedente abbia un'opinione diversa, essa deve essere stata espressa o divenuta pubblica, attraverso parole o azioni, al punto da attirare l'attenzione delle autorità di buona parte della società, o da ritenere probabile che questo accada. Questo concetto è chiarito nell'Handbook del 1992 al paragrafo 80 e, per quanto riguarda il fatto che l'attenzione suscitata può venire da "parti rilevanti della società", nelle Linee guida sul genere al paragrafo 32.

⁶⁰ UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status*, cit., par.80-86.

⁶¹ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, cit., par.33.

⁶² Art.10, comma 1 lettera e.

“L’opinione politica dovrebbe essere intesa in senso lato, in modo da ricomprendere ogni opinione o argomento nel quale possono essere coinvolti apparati di Stato, governo, società o politica. Ciò può includere un’opinione sui ruoli di genere. La fattispecie comprenderebbe inoltre un comportamento non conformista che conduce il persecutore a imputare un’opinione politica a lui o a lei. In questo senso non vi è un’inerente attività politica o non politica come tale, ma il contesto del caso dovrebbe determinare la sua natura”.⁶³

Intendere in questo senso l’opinione politica significherebbe comprendervi una parte significativa della violenza di genere, ovvero quella che viene esercitata sulle donne che non conformano la propria condotta a quella per loro stabilita, ad esempio sottraendosi alla mutilazione genitale o al matrimonio forzato, prendendo decisioni rispetto al divorzio e alla procreazione, o semplicemente lavorando, vivendo sole o avendo figli senza essere sposate, a condizione che la violenza temuta o subita sia sufficientemente grave da definirla persecutoria. Nella prassi tuttavia questa interpretazione non è invocata frequentemente⁶⁴, anche se già dal 2002 l’Alto Commissariato ha invitato a non trascurare questo *ground* (e l’opinione religiosa) sostituendolo nei casi *gender-based* con il particolare gruppo sociale⁶⁵.

d) Appartenenza a un particolare gruppo sociale

Prima che crescesse l’attenzione per la violenza di genere nel campo dell’asilo, questa motivazione era spesso impiegata per le richiedenti asilo di sesso femminile nei casi di persecuzione fondata sulla loro appartenenza a un gruppo etnico o familiare, come l’utilizzo della violenza sessuale come arma di guerra o la punizione delle donne di un gruppo familiare per amplificare il danno nei confronti dello stesso. Solo con il tempo ha cominciato a proporsi l’idea che il “gruppo sociale” potesse essere fondato sul genere stesso, e oggi è la più utilizzata nei casi di persecuzione connessa al genere, seppure con vari punti critici. L’appartenenza a un particolare gruppo sociale è infatti la più controversa tra le cinque motivazioni previste dalla definizione di rifugiato, dal momento che è anche la più difficile da definire. Si ritiene che possa

⁶³ UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status*, cit., par.32.

⁶⁴ Si veda a riguardo il caso australiano commentato da Haines, HAINES, Rodger, *Advancing a gendered interpretation of the Refugee Convention: Refugee Appeal No.76044*, presentation for 2009 National Members’ Conference of the Migration Review Tribunal and Refugee Review Tribunal, 2009, disponibile su <http://www.refugee.org.nz/Reference/Sydney09.html> [consultato il 25 settembre 2013].

⁶⁵ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, cit., par.28.

essere stata inserita nella Convenzione come uno strumento flessibile, che si potesse interpretare in relazione all'evoluzione del contesto sociale e storico; anche l'Alto Commissariato ha indicato nel 2002 che "l'espressione dovrebbe essere letta in maniera evolutiva, considerando sia la natura diversa e mutevole dei gruppi all'interno delle diverse società, sia le norme internazionali in materia di diritti umani, che sono un continua evoluzione".⁶⁶ La mancanza di indicazioni interpretative più precise, tuttavia⁶⁷, ha fatto sì che ogni Paese ne elaborasse dei criteri di definizione differenti, utilizzabili solo entro una certa misura per le domande di asilo fondate sul genere. Alla fine degli anni '90, proprio nella valutazione di un caso basato sulla tratta, si è affermato che tali differenze "non sono sorprendenti. La locuzione è indeterminata e manca di una storia e di un dibattito interpretativi. Non solo è impossibile definirla in modo esaustivo, è inutile provare a farlo".⁶⁸ Nel 2002, l'Unhcr ha fornito una guida interpretativa più consistente con le Linee guida sull'"appartenenza a un particolare gruppo sociale". Lo scritto riconduce le sue varie interpretazioni a due principali approcci usati a livello internazionale per verificare la sussistenza di un gruppo sociale: il *protected characteristic approach* e il *social perception approach*. Il primo si basa sulla presenza di una o più caratteristiche, comuni ai suoi membri, che siano immutabili, o tanto fondamentali per l'identità o la coscienza del richiedente che rinunciare lederebbe la sua dignità; l'immutabilità può essere data dal fatto che la caratteristica in questione è innata, come il genere, o inalterabile, come la condivisione di eventi passati quali l'aver esercitato una professione o l'aver fatto parte di un'associazione, mentre la dottrina internazionale dei diritti umani può aiutare a determinare i limiti entro ai quali una caratteristica sia fondamentale per l'identità o la coscienza. Tale approccio è frutto dell'applicazione ai cinque *grounds* della dottrina *ejusdem generis*, secondo la quale un termine generico all'interno di un elenco deve essere interpretato in modo consistente con la natura degli altri termini⁶⁹: così come

⁶⁶ UNHCR, *Guidelines on international protection: "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2002, par.3.

⁶⁷ L'Handbook del 1992 ancora si limitava ad indicare che "un particolare gruppo sociale normalmente comprende persone di simile background, abitudini o status sociale". UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status*, op.cit., par.77.

⁶⁸ McHugh, J., versione originale: "Courts and jurists have taken widely differing views as to what constitutes "membership in a particular social group" for the purposes of the Convention. This is not surprising. The phrase is indeterminate and lacks a detailed legislative history and debate. Not only is it impossible to define the phrase exhaustively, it is pointless to attempt to do so."; in *A v Minister for Immigration & Ethnic Affairs* [1997] HCA 4; (1997) 190 CLR 225; (1997) 142 ALR 331 (24 February 1997), cit. in QUERTON, Christel, *The Interpretation of the Convention Ground of "Membership of a particular social group" in the Context of Gender related Claims for Asylum. A critical analysis of the Tribunal's approach in the UK*, Refugee Law Initiative, Working paper No.3, London 2012. Questo caso australiano, e il caso Acosta menzionato in seguito, si possono considerare i primi ad aver fornito una cornice interpretativa consistente del *ground* in questione.

⁶⁹ Essa è stata formulata esplicitamente per la prima volta dal Board of Immigration Appeals statunitense nel caso Acosta, nel quale il particolare gruppo sociale in questione era costituito dai membri e fondatori di una cooperativa

le altre quattro motivazioni sono basate su caratteristiche immutabili o fondamentali per l'identità di un individuo, lo deve essere anche il particolare gruppo sociale. Uno degli esempi giurisprudenziali fondamentali nel panorama europeo è costituito dal caso inglese *Islam and Shah*:⁷⁰ si trattava di due domande di asilo presentate da donne pakistane e fondate sulla persecuzione di genere (violenza domestica e accusa di adulterio). Entrambe hanno ricevuto asilo sulla base della loro appartenenza al gruppo sociale "donne del Pakistan". Un punto critico di questo approccio sarebbe che per applicarlo adeguatamente è necessaria la conoscenza della legislazione sulla discriminazione, sui diritti umani e delle aree correlate⁷¹. Il secondo approccio è basato sulla "percezione sociale": non è necessario che la caratteristica che accomuna le persone in questione sia immutabile o fondamentale, basta che essa le renda percepibili come un gruppo distinto da parte degli altri membri della società cui appartengono. Esso è utilizzato prevalentemente al di fuori dell'Europa, in particolare dalle corti australiane, e permetterebbe di prendere più adeguatamente in considerazione le caratteristiche politiche e culturali del Paese di origine del richiedente. Al tempo stesso, però, rimane vago e difficile da applicare, dal momento che non è chiaro quanto netto e socialmente diffuso debba essere il distacco percepito⁷². Le linee guida dell'Unhcr riconoscono la validità di entrambi gli approcci, e li coniugano nella seguente definizione di "particolare gruppo sociale":

"un gruppo di persone che condividono una caratteristica comune diversa dal rischio di essere perseguitati, o che sono percepite come un gruppo dalla società. Frequentemente la caratteristica in questione sarà una caratteristica innata, immutabile, o altrimenti d'importanza fondamentale per l'identità, la coscienza o l'esercizio dei diritti umani di una persona".⁷³

L'Alto Commissariato osserva che spesso applicare l'uno o l'altro approccio a una domanda di asilo porta alla stessa conclusione, positiva o negativa, riguardo alla sussistenza di un particolare gruppo sociale; tuttavia riconosce che possono anche divergere, ad esempio nei casi in cui un gruppo venga socialmente percepito come tale sulla base di caratteristiche comuni

di taxisti a San Salvador. *Matter of Acosta*, A-24159781, United States Board of Immigration Appeals, 1 marzo 1985, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/3ae6b6b910.html> [consultato il 30 settembre 2013].

⁷⁰ *Islam (A.P.) v. Secretary of State for the Home Department; R v. Immigration Appeal Tribunal and Another, Ex Parte Shah (A.P.)*, Sessione 1998-1999, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), 25 marzo 1999, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/3dec8abe4.html> [consultato il 25 luglio 2013].

⁷¹ HATHAWAY, James, FOSTER, Michelle, Membership of a Particular Social Group, Discussion Paper No. 4, Advanced Refugee Law Workshop, International Association of Refugee Law Judges, Auckland, New Zealand, in *International Journal of Refugee Law*, 477, 2002, pag.481-482.

⁷² BRESNAHAN, Kristin A., The Board of Immigration Appeals's New Social Visibility Test for Determining Membership of a Particular Social Group in Asylum Claims and Its Legal Policy Implications, in *Berkeley Journal of International Law*, 29, 2011, pag.649.

⁷³ UNHCR, *Guidelines on International protection: Membership of a particular social group*, cit., par.11.

comee la professione o la classe sociale. La sua definizione del gruppo sociale ne propone quindi un utilizzo coordinato e alternativo (“caratteristica comune [...] o percepite come un gruppo dalla società”), in modo che i due approcci possano supplire alle reciproche lacune. Secondo le linee guida, da tale definizione discende che “il genere può essere propriamente considerato come una categoria che individua un gruppo sociale, essendo le donne un chiaro esempio di un sottoinsieme sociale definito da caratteristiche innate ed immutabili, e venendo spesso trattate in modo diverso dagli uomini”,⁷⁴ considerazione ripresa anche in forma simile nelle linee guida sulla persecuzione di genere⁷⁵. Si può quindi affermare che dall’inizio degli anni 2000 l’Unhcr ha fornito degli strumenti per un’interpretazione più omogenea del *ground* in questione; tuttavia esse sono state considerate in modo non uniforme, e, spesso, restrittivo. Anche a livello europeo, giunto il momento di elaborare una normativa comune, è stata riconosciuta la necessità di “introdurre una definizione comune del motivo di persecuzione costituito dall’appartenenza ad un particolare gruppo sociale”:⁷⁶ la Direttiva Qualifiche lo fa riprendendo la definizione elaborata dall’Alto Commissariato, ma prevedendo l’applicazione di entrambi gli approcci in modo cumulativo:

“si considera che un gruppo costituisce un particolare gruppo sociale in particolare quando:

- i membri di tale gruppo condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l’identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, e
- tale gruppo possiede un’identità distinta nel paese di cui trattasi, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante.”⁷⁷

E’ in questo stesso articolo che la Direttiva prevede che nella individuazione di un gruppo sociale “possono valere considerazioni di genere”, richiamando l’indirizzo dell’Unhcr anche se in forma più vaga.

Le linee guida sul gruppo sociale e sul genere indicano che la dimensione non è un criterio rilevante per stabilire l’esistenza di un particolare gruppo sociale, dal momento che non lo è neppure per le altre motivazioni⁷⁸, precisando che non è necessario che tutti i membri del gruppo così identificato siano soggetti a persecuzione: considerando proprio il riconoscimento delle

⁷⁴ *Ivi*, par.12.

⁷⁵ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, cit., par.30.

⁷⁶ Direttiva Qualifiche, recital 21.

⁷⁷ *Ivi*, art.10 comma 1 lettera d.

⁷⁸ UNHCR, *Guidelines on International protection: Membership of a particular social group*, cit., par.18; UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, cit., par.31.

“donne” come particolare gruppo sociale, l’Alto Commissariato ricorda che una richiedente dovrebbe dimostrare, in caso di appartenenza allo stesso, di nutrire un fondato timore di persecuzione, e che essa sarebbe motivata da tale appartenenza, oltre che di soddisfare gli altri criteri fondamentali⁷⁹. Questo chiarimento sulla dimensione ha costituito la base per proposte teoriche di definizioni ancora più allargate, con l’idea che “sarebbe profondamente irrazionale differenziare tra i tipi di persecuzione arbitraria che un regime oppressivo potrebbe imporre”.⁸⁰ A livello pratico, tuttavia, si registra una diffusa resistenza ad una sua applicazione a gruppi troppo vasti. Se così utilizzato in modo sistematico, infatti, amplierebbe la portata della Convenzione di Ginevra in misura tale da confliggere con i suoi scopi originari e con gli impegni internazionali che gli Stati firmatari hanno accettato di assumersi; inoltre, la sua lettura non può essere tanto ampia da rendere superflui gli altri *grounds*⁸¹, o la stessa denominazione di “particolare”.⁸² Per questo motivo, invece che ricondurre la persecuzione di genere all’appartenenza al gruppo sociale “donne”, si tende a delineare gruppi più ristretti, quali “donne che si oppongono alla mutilazione genitale femminile” o “vittime di tratta”, che rendono conto in modo più diretto delle vicende specifiche alla persecuzione, e non comportano il problema della dimensione. Tuttavia, esse incrociano in modo più complesso altri criteri di identificazione. Ad esempio, è comunemente accettato che il gruppo non possa essere definito dalla persecuzione che subisce o rischia di subire,⁸³ a questo principio si affiancano quelli per cui non tutti i suoi membri devono essere soggetti a persecuzione, e quello conseguente per cui non tutti i suoi membri possono essere riconosciuti automaticamente come possibili vittime, sopra esemplificato riguardo ai gruppi sociali fondati sul genere. Come sintetizzato da Aleinikoff, “la definizione deve descrivere un gruppo che si distingue dalla società in cui la caratteristica condivisa riflette la ragione della persecuzione. Questo è significativamente diverso che dire che un gruppo definito

⁷⁹ UNHCR, *Guidelines on International protection: Membership of a particular social group*, cit., par.19.

⁸⁰ HELTON, Arthur, Persecution on Account of Membership in a Social Group as a Basis for Refugee Status, in *Columbia Human Rights Law Review*, 15, 1983, pag.39-59. In questo contributo Helton includeva nella portata della Convenzione di Ginevra, attraverso il particolare gruppo sociale, “gruppi statistici” vittime di discriminazione (ad esempio, persone che soffrono di anemia falciforme); gruppi sociali i cui membri condividono caratteristiche innate, come razza e genere; gruppi sociali che si associano su base volontaria; gruppi associativi che si riuniscono consapevolmente e i cui membri condividono un obiettivo o interesse, come università o sindacati.

⁸¹ ALEINIKOFF, Alexander, Protected characteristics and social perceptions: an analysis of the meaning of ‘membership of a particular social group’, in FELLER, Erika, TURK, Volker, NICHOLSON, Frances, *Refugee protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations in International Protection*, Cambridge University Press, 2003, pag.28-29.

⁸² DOYLE, Crystal, Isn’t “persecution” enough? Redefining the Refugee Definition to Provide Greater Asylum Protection to Victims of Gender-Based Persecution, in *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice*, 519(15), 2009.

⁸³ UNHCR, *Guidelines on International protection: Membership of a particular social group*, cit., par.14.

deve includere solo persone che è probabile vengano perseguitate”⁸⁴. E’ però anche riconosciuto che gli atti di discriminazione o persecuzione potrebbero determinare la visibilità di un gruppo sociale. Esemplificando con una sentenza citata anche nelle relative linee guida:

“Le persone mancine non costituiscono un determinato gruppo sociale. Tuttavia, se fossero perseguitati in quanto mancini, senza dubbio diventerebbero rapidamente riconoscibili all’interno della loro società come un determinato gruppo sociale. La persecuzione attuata nei loro confronti per il fatto che sono mancini creerebbe la percezione pubblica che i mancini rappresentano un determinato gruppo sociale. Tuttavia, sarebbe l’attributo di essere mancini e non gli atti persecutori che permetterebbe di identificarli come un determinato gruppo sociale.”⁸⁵

Il criterio secondo cui un gruppo non può essere definito dalla persecuzione evita la invocazione di gruppi sociali costruiti secondo un ragionamento circolare (persone che vengono perseguitate perchè appartengono a un gruppo oggetto di persecuzione), ma può essere applicato in modo da restringere la portata del *ground*. Aleinikoff porta l’esempio delle donne vittime di violenza coniugale, per le quali la definizione del particolare gruppo sociale si è dimostrata particolarmente difficile: se il gruppo viene definito troppo ampiamente, si potrebbe concludere che troppo pochi dei suoi membri rischiano la persecuzione e che non si tratta quindi di un gruppo percepito come tale dalla società; d’altro canto, se esso è troppo circoscritto, può venire visto come tracciato *ah hoc* caso per caso senza riscontro nella società di origine, o appunto sulla base della persecuzione stessa, come nelle formulazioni “donne maltrattate”, “donne maltrattate non protette dallo Stato”. Nel già citato caso *Islam and Shah*, erano state proposte due formulazioni: la più ristretta, “donne in Pakistan che sono state o possono essere accusate di adulterio o altra condotta trasgressiva delle norme sociali, e che non sono protette dai loro mariti o altri parenti uomini”, indica un gruppo che può venire percepito socialmente sulla base delle condotte manifestate o sospettate, e stigmatizzato di conseguenza; tuttavia è stata definita come “un costrutto artificiale invocato per soddisfare le esigenze del caso”, e fondato sulla persecuzione temuta o subita. Un altro esempio possono essere le domande fondate sul rischio di sterilizzazione o aborto forzati, diniegate in alcuni casi perchè il gruppo così definito è stato considerato come fondato sul solo rischio di violenza da parte dello Stato⁸⁶.

⁸⁴ ALEINIKOFF, Alexander, op.cit., pag.47.

⁸⁵ McHugh, J., in *Applicant A v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs*, (1997) 190 CLR 225, 264, 142 ALR 331.

⁸⁶ ALEINIKOFF, Alexander, op.cit. Un altro aspetto problematico osservato nella prassi della valutazione di casi fondati sul rischio di sterilizzazione o aborto forzato è costituito dall’esitazione a definire come gruppo sociale coloro che si oppongono o violano una politica generale, e come persecuzione la punizione degli stessi, nonostante, come già precisato, l’Unhcr abbia indicato che possono costituire persecuzione anche il perseguimento di obiettivi

Un ulteriore fattore al centro di dibattito è la coesione tra i membri di un gruppo sociale. Le linee guida hanno indicato che “non esiste alcun requisito in base al quale il gruppo debba essere coeso”,⁸⁷ proprio come non è necessaria la coesione tra coloro che detengono una delle altre cinque caratteristiche sulla base delle quali può avvenire la persecuzione. Anche in questo caso la vaghezza del “particolare gruppo sociale” ne aveva comportato, fino a quel momento, un’interpretazione più restrittiva rispetto agli altri *grounds*: negli Stati Uniti, ad esempio, la giurisprudenza *Sanchez-Trujillo*⁸⁸ costituiva il fondamento per il cosiddetto *voluntary association test*. Nel caso in questione, ai due giovani di El Salvador che non avevano svolto il servizio militare era stato negato l’asilo poichè tra i membri del gruppo sociale proposto non sussisteva una relazione di associazione volontaria; la definizione data dalla corte di “particolare gruppo sociale” era quella di “un insieme di persone strettamente affiliate, che sono mosse da un impulso o interesse comune. Di interesse centrale è l’esistenza di una relazione di associazione volontaria tra i presunti membri, che riveli una qualche caratteristica comune che è fondamentale alla loro identità di membri di quel gruppo specifico”⁸⁹. Le stesse domande di Islam e Shah erano state diniegate in prima istanza sulla base dell’assenza di coesione tra i membri dei gruppi sociali proposti. Questo approccio è stato fortemente criticato per la sua restrittività, e le indicazioni del 2002 hanno contribuito a far sì che il suo utilizzo, già poco consolidato, diminuisse; tuttavia anche in seguito non sono stati rari i rimandi a questo filone, in casi che hanno associato a uno degli altri approcci la richiesta di un certo grado di consapevolezza, nei richiedenti o nella società circostante, di un legame di comunanza se non di affiliazione tra i membri del gruppo⁹⁰. La coesione è solo uno dei “test supplementari” riscontrati anche negli ultimi anni nella verifica della sussistenza di particolari gruppi sociali, e spia di un atteggiamento indubbiamente restrittivo rispetto a quanto indicato dall’Unchr; un altro esempio può essere il *social visibility test* riscontrato presso alcune corti americane, fondato sull’idea che le caratteristiche alla base dei

statali legittimi attraverso metodi seriamente lesivi della salute psicofisica, con esplicito riferimento alle politiche di pianificazione familiare cinesi e messicane, e la punizione sproporzionata e/o discriminatoria di una norma o politica statale.

⁸⁷ UNHCR, *Guidelines on International protection: Membership of a particular social group*, cit., par.15.

⁸⁸ *Sanchez-Trujillo, et al., v. Immigration and Naturalization Service*, 801 F.2d 1571, United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, 15 ottobre 1986, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/4a3ae3af50.html> [consultato il 30 settembre 2013].

⁸⁹ QUERTON, Christel, *The Interpretation of the Convention Ground of “Membership of a particular social group” in the Context of Gender related Claims for Asylum. A critical analysis of the Tribunal’s approach in the UK*, Refugee Law Initiative, Working paper No.3, London 2012

⁹⁰ METHA, Cyrus, op.cit.

gruppi sociali riconosciuti dalla giurisprudenza siano sempre state visibili e riconoscibili dalla società circostante⁹¹.

Riassumendo, quindi, le precisazioni fornite dall'Alto Commissariato non sono sufficienti a dissipare la vaghezza implicita nel concetto di "particolare gruppo sociale", e non sempre vengono seguite, aggiungendo spesso all'esame dei casi fondati su questo *ground* una componente di arbitrarietà o di incertezza. Questo interessa particolarmente la mia analisi dal momento che, come vedremo nel quinto capitolo, il particolare gruppo sociale è la motivazione più usata nelle domande fondate sulla persecuzione di genere: da un lato, la sua flessibilità permette di utilizzarlo, ammettendo il genere come caratteristica immutabile; dall'altro, la sua vaghezza ne permette una valutazione restrittiva sulla base di considerazioni che possono variare a seconda del Paese, dei decisori e della domanda. La giurisprudenza internazionale ha riconosciuto nel tempo vari gruppi sociali fondati o connessi al genere e alle forme di violenza e discriminazione a cui sono soggette le donne. Rispetto a molte tipologie di violenza però rimane una questione aperta la formulazione di un "gruppo sociale" che da un lato soddisfi uno dei due approcci indicati, o, come nel caso europeo, entrambi; e che, al tempo stesso, soddisfi pienamente il nesso causale: che sia fondato cioè su una o più caratteristiche che sono anche la ragione ultima della persecuzione dei suoi membri, o della assenza di protezione da parte dello Stato. Prendendo ad esempio i casi fondati sul rischio di mutilazione genitale femminile: come vedremo nel quinto capitolo, nella giurisprudenza francese il gruppo sociale frequentemente invocato è quello delle "donne che si oppongono alle mgf"; nella seconda metà degli anni 2000 gli ufficiali francesi hanno fatto riferimento a questa formulazione per negare l'asilo a coppie che chiedevano protezione per le figlie di pochi mesi o anni, sostenendo che erano troppo piccole per manifestare un'opinione rispetto alla pratica, e che quindi non potevano essere perseguitate a causa della loro opposizione. A rigor di logica inoltre la richiesta di asilo delle donne coinvolte in prima persona, soprattutto se bambine o ragazze, non dovrebbe fare riferimento solo all'ipotetica stigmatizzazione o violenza derivata dall'essersi opposte alla mutilazione, ma al rischio effettivo che essa venga loro imposta in caso di ritorno al Paese di origine (dalla famiglia, se migrano sole, o da famiglia allargata o comunità se a richiedere asilo sono i genitori), la quale

⁹¹ Si veda a riguardo BRESNAHAN, Kristin A., op.cit; MAROUF, Fatma E., *The Emerging Importance of "Social Visibility" in Defining a Particular Social Group and Its Potential Impact on Asylum Claims Related to Sexual Orientation and Gender*, Scholarly Works, Paper 419, 2008. Disponibile su <http://scholars.law.unlv.edu/facpub/419> [consultato il 10 agosto]. Non approfondirò qui questo approccio che esula dal contesto europeo di cui si occupa questa analisi; tuttavia le autrici sopraccitate specificano che i casi fondati sulla persecuzione di genere ne risentono in modo particolare, come negli esempi di violenza domestica e coniugale caratterizzata proprio dal fatto che ha luogo in privato, o tratta e sfruttamento sessuale. In riferimento a questo tipo di casi possiamo capire che tale approccio rischia di rendere meno proteggibili proprio le categorie perseguitate più vulnerabili.

avverrebbe semplicemente sulla base del loro genere. Un simile problema si pone per le domande di richiedenti vittime di tratta, che in caso di ritorno nel Paese di origine possono rischiare ripercussioni, *re-trafficking* o forme di ostracismo sociale: formulazioni sulla linea di “vittime di tratta che temono persecuzione” o “vittime di tratta che hanno contribuito ad un procedimento giudiziario contro ai propri sfruttatori” identificherebbero un gruppo sulla base della potenziale persecuzione; “vittime di tratta” soddisfa l’approccio della caratteristica immutabile, ma non è chiaro quanto possa soddisfare quello della percezione sociale, ed esemplifica la restrittività della definizione di gruppo sociale data dalla normativa europea⁹². Allo stesso modo, come visto in precedenza, è difficile enunciare un gruppo sociale a cui ricondurre la violenza domestica e familiare, che dimostri che essa non avviene solamente su basi personali e che non sia costituito semplicemente dalle donne di un determinato Paese o etnia. Al nucleo della questione c’è il fatto che la ragione ultima di molte forme di violenza, e della mancanza di protezione da parte dello Stato, è proprio “l’essere donne in una società che discrimina le donne”⁹³, come sottolineato da Lord Hope nella valutazione del caso *Islam and Shah*, approvato appunto sulla base dell’appartenenza al gruppo sociale “donne in Pakistan”. Ma la questione della dimensione, nonostante le indicazioni dell’Unhcr, rimane problematica e l’invocazione e riconoscimento di gruppi fondati sul solo genere in molti Paesi sono limitati. Inoltre, la valutazione adeguata di fattori quali la percezione pubblica e gli effetti cumulativi della discriminazione istituzionale o dell’ostracismo sociale dipende in molti casi, più che per altri *ground*, anche da aspetti procedurali, tra cui spicca la possibilità di disporre di informazioni sul Paese di origine aggiornate e approfondite rispetto alla condizione femminile, e la capacità di consultarle in relazione alle informazioni fornite dalla richiedente: questi fattori verranno approfonditi nel prossimo capitolo.

3.4 Conclusioni

In questo capitolo ho tracciato una panoramica non esaustiva delle forme che la violenza di genere può assumere; quindi ho individuato i principali criteri che un’esperienza vissuta o potenziale deve soddisfare per poter dare diritto di asilo sulla base della Convenzione di Ginevra

⁹² MREKAJOVA, Eva, *Recognizing victims of human trafficking as a “particular social group” per se*, Tilburg University working paper, 2012.

⁹³ Lord Hope in *Islam (A.P.) v. Secretary of State for the Home Department; R v. Immigration Appeal Tribunal and Another, Ex Parte Shah (A.P.)*, cit.

e della relativa normativa europea. Ne risulta che in generale l'intensità puntuale o cumulativa di tali forme di violenza può permettere di considerarle persecutorie, specie se in contesti caratterizzati da discriminazione di genere e mancata protezione statale, previa analisi delle circostanze individuali e soggettive di ciascuna domanda. Il riconoscimento degli attori di persecuzione non statali, sancito a livello Europeo dalla Direttiva Qualifiche, ha chiarito uno dei punti più critici per il riconoscimento della persecuzione di genere. L'elemento più problematico è invece identificabile nel nesso causale: se essa non è direttamente riconducibile a norme politiche o religiose, l'opinione politica intesa nel suo senso più ampio suggerita dall'Unhcr è ancora dibattuta, e non rimane che invocare l'appartenenza a un particolare gruppo sociale. Quest'ultimo costituisce quindi uno strumento fondamentale in molte domande fondate sul genere; è però un *ground* poco chiaro, del quale sono convissute per lungo tempo interpretazioni contrastanti. La definizione fornita dalle linee guida non è bastata rendere uniforme il suo utilizzo, che è spesso più restrittivo di quanto indicato dall'Alto Commissariato, mentre la possibilità di riconoscere la persecuzione di genere sulle sue basi richiede al contrario un'interpretazione ampia e connessa ai concetti di persecuzione cumulativa e di discriminazione come persecuzione. La flessibilità del "particolare gruppo sociale" ha quindi reso possibile un ampliamento della protezione internazionale verso il genere, ma su una base che non sembra sufficientemente solida. Nel corso del quinto capitolo incontreremo vari esempi di come esso viene concretamente utilizzato.

4. QUESTIONI PROCEDURALI

Nel capitolo precedente ho individuato i punti critici che incontrano le domande di asilo fondate sul genere al momento del loro esame, che permettono o ostacolano la definizione della violenza di genere come “persecuzione”. La possibilità di accedere alla procedura dell’asilo è però importante quanto la sua fase valutativa finale, dal momento che procedure messe in atto in modo poco accorto possono rendere meno equo il riconoscimento della protezione internazionale. Questo è vero per tutti i richiedenti asilo: l’handbook del 1992 sulla determinazione dello status di rifugiato indicava a riguardo la necessità di impiegare personale formato sulla disciplina dell’asilo; avvalersi dei servizi necessari per un esame adeguato, tra cui interpreti; prestare adeguata attenzione alle eventuali vulnerabilità dei richiedenti; prevedere il loro diritto di rimanere nel territorio del Paese di destinazione fino alla decisione, e il diritto di ricorso¹. Le donne non fanno eccezione, ed anzi è stato notato che il loro accesso alla protezione può essere fortemente inibito da eventuali barriere procedurali, che possono ad esempio non tenere in considerazione la reazione femminile al trauma², limitare la qualità delle informazioni raccolte o della loro analisi³, o ostacolare la stessa presentazione della domanda di protezione. Insomma, come osservato dall’Unhcr, “la protezione delle donne rifugiate non richiede solo un’interpretazione *gender-sensitive* della definizione di rifugiato, ma anche una procedura *gender-sensitive* di determinazione dello status”⁴. Questo capitolo individua i principali aspetti procedurali il cui svolgimento accurato e *gender-sensitive* è condizione per una valutazione appropriata ed equa delle domande fondate sulla persecuzione di genere.

4.1 Informazione

E’ essenziale che i richiedenti asilo vengano informati accuratamente rispetto alle fasi della procedura e alle sue varie implicazioni, ed è stabilito che questo avvenga fin dal momento della

¹ UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1952 convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 1992.

² HINSHELWOOD, Gill, *Interviewing Female Asylum Seekers*, in *International Journal of Refugees*, 9, 1997, Special Issue Supplement, pag.159-164. Nell’esperienza di Hinshelwood le donne vittime di trauma sarebbero più propense a reagire con forme di distacco passivo e negazione, mentre tra gli uomini sarebbe più frequente una reazione attiva.

³ CRAWLEY, Heaven, *Refugees and gender: law and process*, Jordan Publishing, London, 2001.

⁴ UNHCR, *San Remo Expert Roundtable. Summary Conclusions – Gender-Related Persecution*, 6-8 settembre 2001, disponibile su <http://www.unhcr.org/3baf2ef5d.pdf> [consultato il 25 settembre 2013], par.8.

presentazione della domanda. Le linee guida sul genere sottolineano che nel corso del colloquio la richiedente deve ricevere una spiegazione chiara dello scopo dell'intervista e del ruolo degli interlocutori⁵; l'art.10 della Direttiva Procedure prevede che "il richiedente asilo venga informato, in una lingua che è ragionevole supporre possa capire, della procedura da seguire e dei suoi diritti e obblighi durante il procedimento, nonché delle eventuali conseguenze di un mancato adempimento degli obblighi e della mancata cooperazione con le autorità."⁶ Le informazioni non dovrebbero riguardare solo il funzionamento della procedura, ma anche il senso stesso della protezione, e di conseguenza quali esperienze subite o temute possono essere rilevanti per la valutazione della domanda di asilo. Una richiedente al seguito del marito può ad esempio non essere consapevole del fatto che le sue esperienze personali potrebbero permetterle di presentare una domanda autonoma, indipendente dallo status del marito. Inoltre, le violazioni subite sulla base del genere possono essere interpretate come normali, veicolate da norme sociali interiorizzate, e la presa di coscienza del fatto che sono illegittime può avvenire solo dopo l'arrivo in Europa e il confronto con delle norme sociol culturali differenti⁷. A questo riguardo è stato quindi sottolineato che sarebbe necessario predisporre strumenti informativi il più possibile approfonditi e diffusi sui motivi sulla base dei quali poter chiedere asilo, compresi quelli legati al genere, anche prima del momento in cui viene presentata la domanda, ad esempio alle frontiere e ai luoghi di prima accoglienza.⁸

4.2 "Personale adeguatamente formato"

La formazione del personale che si occupa della procedura dell'asilo è un aspetto fondamentale. L'Unhcr, in una conclusione del comitato esecutivo del 1991, ha ritenuto che essa dovrebbe comprendere una "sensibilizzazione rispetto a questioni di genere e cultura"⁹, e nelle linee guida sul genere ha indicato che intervistatori e interpreti dovrebbero essere "consapevoli [...] a ogni sensibilità culturale o religiosa o a fattori personali quali l'età e il livello

⁵ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2002, par.36.

⁶ Art.10 comma 1 lettera a.

⁷ CIR, CEAR, FTDA, *Exchange for change. Cooperazione europea per una efficace protezione di rifugiati vittime di persecuzione di genere*, 2010.

⁸ *Ivi*; lo studio sottolinea in particolare come questo tipo di informazione sia particolarmente problematico per le persone immigrate che una volta nel Paese di destinazione beneficiano del sostegno di una rete di conoscenti o connazionali.

⁹ UNHCR, *UNHCR Executive Committee Conclusion No.73 (XLIV) on Refugee Protection and Sexual Violence*, 1993, disponibile su <http://helid.digicollection.org/es/d/Jh0198e/9.4.html> [consultato il 25 settembre 2013].

d'istruzione"¹⁰. La Direttiva procedure prevede all'art.8 che il personale che esamina e decide delle domande conosca il campo dell'asilo¹¹, e all'art.13 che sia capace di "tener conto del contesto personale o generale in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale o la vulnerabilità del richiedente"¹². Non è prevista esplicitamente una formazione rispetto alle questioni legate al genere e alla persecuzione di genere; nel prossimo capitolo illustrerò come in alcuni Paesi questi aspetti facciano parte del training dei decisori in modo incostante. Sarebbe inoltre auspicabile che a venire formati non fossero solo i soggetti competenti all'esame delle domande, ma, nella misura in cui è possibile, anche tutti gli ufficiali ed operatori che possono avere a che fare con richiedenti o potenziali richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale, come gli addetti ai controlli di frontiera, alla prima registrazione delle domande, coloro che operano nei centri di accoglienza e negli ambienti più genericamente in contatto con la popolazione immigrata. Questo sarebbe funzionale non solo all'identificazione delle potenziali richiedenti asilo e all'adeguata preparazione delle loro domande (e delle richiedenti stesse allo svolgimento della procedura), ma in senso più ampio anche per comprenderne adeguatamente eventuali necessità specifiche.

4.3 Colloquio

Il momento del colloquio è la fase centrale della procedura dell'asilo, nel corso della quale al richiedente è richiesto di rivelare esperienze spesso personali e delicate a coloro che decideranno della sua possibilità di beneficiare della protezione. E' quindi importante che il suo svolgimento permetta allo stesso di fornire tutte le informazioni necessarie e rilevanti e agli intervistatori di raccogliere, comprenderle ed approfondirle tenendo conto delle sue esigenze e vulnerabilità.

Le linee guida dell'Alto Commissariato¹³ hanno indicato come punti fondamentali, oltre alla formazione del personale addetto alla decisione, anche la possibilità di chiedere e ricevere intervistatori e interpreti dello stesso sesso, che tengano un atteggiamento "neutrale, empatico ed obiettivo"; lo stesso ambiente dell'intervista è considerato fondamentale nello stabilire un clima aperto e rassicurante, che favorisca per quanto possibile la fiducia ed eviti di trasmettere la sensazione di una relazione di potere impari. La possibilità di disporre di funzionari e interpreti

¹⁰ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, cit., par.36 punto iii.

¹¹ La Direttiva prevede al punto c dell'art.8 che "il personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito abbia una conoscenza dei criteri applicabili in materia di asilo e di diritto dei rifugiati".

¹² Art.13 comma 3.

¹³ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, cit., par.36 punti iii-v.

di sesso femminile nelle procedure di richiesta di asilo era già stata stabilita a livello europeo nel 1996, soprattutto in relazione a situazioni particolari¹⁴; la Direttiva Procedure non fa riferimento diretto al sesso degli intervistatori, ma prevede che “la persona incaricata di condurre il colloquio abbia la competenza sufficiente per tener conto del contesto personale o generale in cui nasce la domanda, compresa l’origine culturale o la vulnerabilità del richiedente”, e che l’interprete sia “idoneo a garantire una comunicazione appropriata”¹⁵. Il principio dell’esame individuale delle domande è sancito invece dall’art.8¹⁶.

E’ stata sottolineata l’importanza di non considerare automaticamente come derivativo lo status delle donne che presentano domanda con dei familiari, organizzando un’intervista separata ed informandole adeguatamente della loro possibilità di presentare una domanda individuale fondata sulle loro esperienze specifiche. Questa accortezza può permettere alle richiedenti di dotarsi di uno status autonomo da quello del marito o dei familiari, che può comportare anche la possibilità di beneficiare di diritti individuali e più elevati¹⁷.

Un aspetto particolarmente centrale e delicato del colloquio è costituito dalla valutazione della “credibilità” del richiedente. Tale valutazione è resa necessaria dalla presenza di una componente soggettiva nella domanda¹⁸, e dal fatto che spesso il richiedente non può soddisfare l’onere della prova presentando prove documentali della sua situazione. Generalmente la “credibilità” è stata definita in relazione alla coerenza e plausibilità delle affermazioni, e al loro “non contraddire fatti generalmente conosciuti”¹⁹; la Direttiva Qualifiche non si esprime in termini di “credibilità”, ma prevede che, in mancanza di prove documentali, non sia necessaria una conferma se, appunto, “le dichiarazioni sono coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al caso di cui si dispone”; se il richiedente ha presentato la domanda il prima possibile e l’ha circostanziata producendo tutti gli elementi possibili, o, se non lo ha fatto, ne ha spiegato le ragioni in modo convincente; e se è

¹⁴ Ministero degli Interni: <http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/asilo/sottotema006.html> [consultato il 30 settembre 2013].

¹⁵ Art.13, comma 3, lettere a e b.

¹⁶ Art.8, comma 2: “Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni dell’autorità accertante relative alle domande di asilo siano adottate previo congruo esame. A tal fine gli Stati membri dispongono: a) che le domande siano esaminate e le decisioni prese in modo individuale, obiettivo ed imparziale.”

¹⁷ Rispetto alle implicazioni di un permesso derivativo da quello del marito, in termini di dipendenza formale e socioeconomica, si veda MARTIN, Cynthia, MICHEL, Adrienne, *Les femmes étrangères face a la double violence*, in COMEDE, Maux d’Exil, *Dossier: Femmes Migrantes, Femmes Libres*, 31, dicembre 2010, pag.3; BLOCH, Alice, SCHUSTER, Liza, *Asylum and welfare: contemporary debates*, in *Critical Social Policy*, 22(3), 2002, pag.393-413; FREEDMAN, Jane, *Genre et migration forcée: les femmes exiles en Europe*, in *Les Cahiers du CEDREF, Femmes, genre, migrations et mondialisation*, 16, 2008, pag.169-188.

¹⁸ UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status*, cit.

¹⁹ *Ivi*; UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 1998, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html> [consultato il 30 settembre 2013].

accertata la sua generale attendibilità²⁰. Si tratta quindi di un passaggio strettamente connesso alle informazioni disponibili sul Paese di origine, di cui parlerò oltre, e con la capacità dei decisori di mantenere un punto di vista il più possibile oggettivo; è stato infatti scritto che le valutazioni di credibilità “nonostante la loro importanza, sono frequentemente basate su un giudizio personale che è disomogeneo tra i decisori, non revisionabile in appello, e potenzialmente influenzato da malintesi culturali”²¹. Sicuramente i concetti di “coerenza” e “attendibilità” lasciano un margine di discrezionalità ai decisori: tra i fattori a cui prestare particolare attenzione c’è ad esempio il rischio di lasciarsi guidare dall’impressione, che può risultare poco attendibile²² soprattutto quando ci sono in gioco altri fattori come il trauma e le differenze culturali. In questo senso, la “valutazione della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente” prevista dalla Direttiva Qualifiche²³ dovrebbe comprendere la consapevolezza che eventuali inconsistenze o bugie devono essere considerate alla luce delle circostanze specifiche²⁴, soprattutto se non intaccano i fatti fondamentali della domanda²⁵. Un esempio può essere la presenza di una domanda precedente, avanzata dalla stessa richiedente con un altro nome e altri fatti: può essere il caso, come approfondirò più avanti²⁶, di una vittima di tratta spinta dagli sfruttatori a presentare una domanda fasulla in modo da ottenere una regolarizzazione temporanea. La rivelazione tardiva di elementi rilevanti per la domanda di asilo, ad esempio nel corso del colloquio o anche dopo che esso ha avuto luogo, potrebbe essere attribuibile alla mancanza di un’adeguata informazione rispetto a quali siano gli eventi rilevanti, o anche ad un’eventuale atmosfera poco rassicurante e a un’insufficiente fiducia negli

²⁰ Art.4 comma 5.

²¹ KAGAN, Michael, Is Truth in the Eye of the Beholder? Objective Credibility Assessment in Refugee Status Determination, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 17(3), 2003, pag.367. Kagan avanza in questo saggio la proposta di formalizzare un metodo decisionale fondato su una iniziale presunzione di credibilità, che proceda identificando il nucleo della domanda, e quindi le parti problematiche da approfondire e spiegare insieme al/la richiedente, considerando solo alla fine se i gap rimasti sono sufficientemente seri o discordanti da poterne considerare la narrazione non credibile. Riguardo invece alla discrezionalità delle decisioni, lo studio condotto da Jubany nel 2011 sostiene ad esempio che i loro criteri sono in larga parte riconducibili a un set di categorizzazioni, linguaggio, regole e valori che costituisce la subcultura degli ufficiali competenti all’esame delle domande, che influenza l’utilizzo delle norme formali e comprende stereotipi e pregiudizi sociali. JUBANY, Olga, Constructing truths in a culture of disbelief. Understanding asylum screening from within, in *International Sociology*, .26(1), gennaio 2001, Pag.74-94.

²² Juliet Cohen cita ad esempio uno studio di psicologia nel quale giudici e poliziotti addestrati distinguevano verità e bugia sulla sola base degli indizi verbali e prossemici nel 60% dei casi, contro alla media del 40-50%. COHEN, Juliet, Questions of Credibility: Omissions, Discrepancies and Errors of Recall in the Testimony of Asylum Seekers, in *International Journal of Refugee Law*, 23(3), 2001, pag.293-309.

²³ Art. 4, comma 2, lettera c) : l’esame della domanda prevede la valutazione “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”.

²⁴ UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status*, cit.

²⁵ KAGAN, Michael, op. cit.

²⁶ Si veda la sezione del capitol 5 dedicata all’Italia.

intervistatori. Le linee guida sul genere hanno sottolineato che le vittime di violenza di genere necessitano di un ambiente positivo e raccolto e di una particolare attenzione rispetto alla confidenzialità e al rapporto con l'autorità²⁷: una ricerca condotta nel Regno Unito nel 2012 ha ad esempio concluso che le stesse modalità con cui il processo dell'asilo viene condotto può sommarsi alle caratteristiche personali delle richiedenti ed ostacolare la narrazione delle esperienze di violenza sessuale²⁸. E' importante anche che chi si occupa del colloquio sia consapevole degli effetti di eventi traumatici e violenze, e sia in grado di raccogliere informazioni rispetto ad eventi traumatici di cui è a conoscenza²⁹, e di indagare l'eventualità che se ne siano verificati degli altri. Sempre riguardo al trauma è importante ricordare che l'art.12 della Direttiva Qualifiche prevede che nei casi in cui il richiedente non possa ragionevolmente sostenere un colloquio si possa soprassedere allo stesso, disposizione ad esempio applicabile alle situazioni di traumi gravi e certificabili³⁰. Il colloquio dovrebbe anche essere fondato su una "comunicazione culturalmente sensibile"³¹, che cerchi di non attenersi alle rappresentazioni fondate sulle esperienze maschili, ad esempio rispetto a cosa possano consistere la tortura o il coinvolgimento politico, e nella quale comportamenti e reazioni dettati dalla differenza culturale non siano scambiati per indicatori di insincerità o scarsa credibilità. Fattori come l'atteggiamento tenuto nel corso del colloquio (ad esempio occhi bassi, postura, tono di voce), l'apparente freddezza emotiva nel raccontare la propria storia, la narrazione di reazioni difficili da comprendere, non possono essere alla base della valutazione di credibilità, dal momento che "basarsi sul contegno è, nella maggior parte dei casi, attribuire importanza a deviazioni da una norma, quando in realtà non c'è alcuna norma"³². Queste accortezze dovrebbero permettere una

²⁷ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, cit., par.35.

²⁸ BAILLOT, Helen, COWAN, Sharon, MUNRO, Vanessa, *Hearing the right gaps. Enabling and responding to disclosures of sexual violence within the UK asylum process*, Nuffield Foundation, 2012.

²⁹ Le linee guida sul genere suggeriscono ad esempio che in caso di violenza sessuale dovrebbe essere sufficiente porre delle domande sulla situazione che ha portato alla violenza e sulle motivazioni del persecutore, senza scendere nel dettaglio della violenza in sé. Suggestiscono inoltre la possibilità di sospendere un'intervista nel caso in cui il/la richiedente sia emotivamente provato/a, e di prevedere la possibilità di colloqui successivi per approfondire gli aspetti più delicati di eventuali eventi traumatici. UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, cit., par.36 punti xii e viii.

³⁰ Art.12 comma 3: "Si può parimenti soprassedere al colloquio personale quando non è ragionevolmente fattibile, in particolare quando l'autorità competente reputa che il richiedente asilo sia incapace o non sia in grado di sostenere un colloquio personale a causa di circostanze persistenti che sfuggono al suo controllo. In caso di dubbio, gli Stati membri possono esigere il certificato di un medico o di uno psicologo. Quando lo Stato membro non prevede la possibilità per il richiedente di un colloquio personale a norma del presente paragrafo oppure, ove applicabile, per la persona a carico, devono essere compiuti ragionevoli sforzi al fine di consentire al richiedente o alla persona a carico di produrre ulteriori informazioni."

³¹ CRAWLEY, Heaven, *Gender related persecution and women's claims to asylum*, 2012, disponibile su <http://www.refugeelaidinformation.org/gender-related-persecution-and-women%E2%80%99s-claims-asylum> [consultato il 12 agosto 2013].

³² Lord Bingham in *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Dhirubhai Gordhanbhai Patel*, [1986] Imm AR 208, United Kingdom High Court, cit. in CRAWLEY, Heaven, LESTER, Trine, *Comparative analysis of*

valutazione di credibilità più accurata e una migliore comprensione del caso nel suo insieme. Sono state avanzate varie considerazioni ed osservazioni rispetto al rapporto tra prove documentali, elementi orali e valutazione della domanda; ricordo che secondo l'Alto Commissariato è importante non svantaggiare eccessivamente i richiedenti in relazione alla mancanza di prove date le difficoltà particolari inerenti alla loro condizione; d'altro canto, ha anche sostenuto che non si deve necessariamente accettare una domanda se nel suo complesso risulta inconsistente³³. Un'ulteriore indicazione è fornita dalla nota sulle mutilazioni genitali, nella quale sempre l'Unhcr ha sostenuto che il riconoscimento della protezione non dovrebbe essere condizionato alla presentazione di un certificato medico se la domanda riguarda una bambina, per evitare i possibili effetti socio-psicologici della visita ginecologica sulla base del principio dell'interesse del minore³⁴.

Per quanto riguarda nello specifico la violenza di genere, è stato notato che le sue forme più diffuse sono anche quelle che avvengono in maniera più "privata", nascosta, all'interno dell'ambiente familiare, e quindi meno osservabili e meno denunciate: si tratta ad esempio della violenza sessuale e domestica; la conseguenza può essere che la loro diffusione non sia documentata, e quindi elementi di questo tipo in una domanda di asilo vengano considerati poco credibili in relazione alle informazioni disponibili sul Paese di origine. Al contrario, se si tratta di violenze frequentemente denunciate nei colloqui di richiesta di protezione, come la violenza sessuale in un contesto di violenza generale o in detenzione, altrettanto grave è la tendenza a non considerarle elementi di spicco della domanda, in un certo senso "normalizzandole"³⁵.

4.4 Country of Origin Information

Le informazioni sui Paesi di origine costituiscono uno strumento fondamentale per la comprensione e valutazione degli elementi di cui si compone la domanda di asilo³⁶. A livello

gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe, UNHCR survey, 2004, disponibile su

<http://www.jrseurope.org/accompanydetainees/docs/Crawley%20Report%20on%20EU%20Gender%20and%20Asylum.pdf> [consultato il 30 settembre 2013]. Per approfondire la questione delle differenze culturali nel corso del colloquio si può partire da KALIN, Walter, *Troubled Communication: Cross-Cultural Misunderstandings in the Asylum Hearing*, in *International Migration Review*, 230, 1986, pag.232-234.

³³ UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status*, cit.

³⁴ UNHCR, *Guidance note on refugee claims relating to female genital mutilation*, 2009, par.33.

³⁵ BAILLOT, Helen, COWAN, Sharon, MUNRO, op.cit.

³⁶ Le informazioni sui Paesi di origine concorrono anche alla determinazione della cessazione o revoca dello status di protezione, alla pianificazione di soluzioni quali i rimpatri volontari, allo sviluppo di approcci preventivi che influiscano sulle cause degli stessi flussi di rifugiati. UNHCR, *La ricerca di informazioni sui paesi di origine dei*

europeo la Direttiva Procedure prevede che il personale incaricato di esaminare e decidere delle domande abbia accesso a informazioni precise ed aggiornate, provenienti da varie fonti, rispetto alla situazione generale del Paese di origine³⁷. L'Unhcr ha indicato che dovrebbe trattarsi di informazioni precise, accurate, aggiornate, attendibili, oggettive e comprensive; se possibile gli Stati dovrebbero dotarsi di ricercatori specialisti che attingano a fonti interne e pubbliche, possibilmente anche operanti nei Paesi di origine, per ottenere ed assemblare informazioni e report di carattere sia generale che specifico. Le informazioni dovrebbero essere accessibili da chi si occupa della procedura di asilo, in particolare gli addetti all'esame delle domande, per i quali dovrebbe essere prevista una formazione specifica su come ricercarle, consultarle ed utilizzarle al meglio nel processo decisionale³⁸. Questo aspetto è particolarmente rilevante per le richiedenti asilo la cui domanda è fondata sul genere, dal momento che molte delle forme di violenza di genere come abbiamo visto non possono essere provate in modo documentale, e la credibilità delle affermazioni delle richiedenti dipende completamente dalle informazioni disponibili sul Paese di origine, così come ne dipendono la possibilità di valutare la portata degli eventi narrati all'interno di contesti che possono essere caratterizzati dalla disuguaglianza strutturale. Le cosiddette COI dovrebbero quindi affrontare in maniera approfondita i temi connessi alla posizione delle donne nei Paesi di origine e nei gruppi sociali o etnici di cui la sua popolazione si compone, anche in relazione all'età. In una panoramica non esaustiva, le linee guida sul genere individuano la necessità di trattare della posizione delle donne davanti alla legge, i loro diritti politici, economici e sociali, lo status delle donne single, vedove e divorziate, le norme sociali e le conseguenze nel caso in cui vengano trasgredite, l'incidenza di pratiche tradizionali dannose ed altre forme di violenza che colpiscono le donne, i rischi che una donna potrebbe correre se ritornasse nel Paese di origine dopo aver presentato una domanda di asilo, il grado di protezione formalmente ed effettivamente accessibile per una donna sola e l'effettiva applicazione di eventuali sanzioni previste per gli autori di atti di violenza³⁹, nonché informazioni rispetto ai sistemi familiari che permettano di evitare un giudizio etnocentrico rispetto a comportamenti come la partenza lasciando i figli nel Paese di origine. Queste informazioni giocano un ruolo essenziale anche nella valutazione della possibilità di rilocalizzazione interna e della sicurezza di un Paese di origine o terzo. Vedremo nel prossimo capitolo che le

rifugiati, 2011, disponibile su <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/Scheda%20COI%207%206%202011.pdf> [consultato il 30 settembre 2013].

³⁷ Art.8, comma 2 e 3.

³⁸ UNHCR, *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation*, 2004, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/403b2522a.html> [consultato il 30 settembre].

³⁹ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution*, cit., par.36, punto x.

procedure di alcuni Paesi prevedono anche la possibilità per i richiedenti di avvalersi del supporto di esperti e testimoni privilegiati, o la possibilità per l'Alto Commissariato di esprimersi rispetto a casi specifici. Dalle sue varie sezioni trasparirà tuttavia anche che si tratta di una componente del processo valutativo spesso problematica, sia per quanto riguarda la qualità delle COI che il loro utilizzo da parte dei soggetti competenti all'esame delle domande.

4.5 Rilocalizzazione interna

La Direttiva Qualifiche prevede all'art.8 la possibilità per gli Stati membri di non riconoscere la protezione internazionale a un richiedente in relazione alle cui circostanze personali si ritiene che sussista la possibilità di rilocalizzazione interna, o "alternativa di fuga interna"⁴⁰, cioè "se in una parte del territorio del paese d'origine egli non abbia fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corra rischi effettivi di subire danni gravi e se è ragionevole attendere dal richiedente che si stabilisca in quella parte del paese"⁴¹. Questa possibilità non è menzionata nella Convenzione di Ginevra, e si ritiene che le sue basi legali si possano trovare nelle indicazioni dell'Unhcr, secondo le quali nelle situazioni in cui il timore di persecuzione riguarda solo una parte del territorio del Paese di origine una persona non deve essere esclusa dalla possibilità di asilo "solo perchè avrebbe potuto cercare rifugio in un'altra parte dello stesso Paese, se considerate tutte le circostanze non sarebbe stato ragionevole aspettarsi che lo facesse"⁴². Disposizioni in questo senso erano già nate in vari Paesi in seguito all'aumento dei richiedenti asilo negli anni '80, e nel 2003 l'Alto Commissariato ha pubblicato delle linee guida a riguardo che approfondiscono la questione. Esse sottolineano tra l'altro che la possibile area di rilocalizzazione deve essere accessibile al richiedente in modo legale e sicuro: questa indicazione è stata trasgredita nella stesura della relativa disposizione europea, che, fino all'entrata in vigore della nuova Direttiva Qualifiche, prevederà il diniego delle domande su questa base anche in caso di "ostacoli tecnici al ritorno nel Paese di origine"⁴³. Le linee guida ricordano inoltre che la valutazione della condizione di vita per il richiedente nell'area di rilocalizzazione deve essere valutata a lungo termine: dev'essere cioè probabile che l'agente di persecuzione non lo possa rintracciare

⁴⁰ Nella sigla inglese IFA, Internal Flight Alternative.

⁴¹ Art.8 comma 1.

⁴² UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status*, cit., par.91.

⁴³ Art.8 comma 3; alcuni Paesi europei hanno applicato in modo consistente questa disposizione, e non sempre hanno previsto un titolo di soggiorno nel caso in cui la domanda venisse diniegata ma il richiedente non potesse praticamente tornare nel Paese di origine. Queste situazioni di limbo legale non saranno più consentite dalla nuova Direttiva Qualifiche, dal cui art.8 è stato eliminato il terzo comma.

o perseguitare, e che egli non rischi altre forme di persecuzione, danno grave o serie violazioni dei diritti umani; il concetto di “ragionevolezza” viene definito come la possibilità di condurre una vita normale, “senza affrontare difficoltà eccessive” e beneficiando di una “protezione significativa”⁴⁴. Nella valutazione si dovrebbe tenere conto delle caratteristiche personali e psicologiche del richiedente e dotarsi di informazioni approfondite ed aggiornate⁴⁵. La possibilità di rilocalizzazione interna, se non applicata con le dovute considerazioni, può andare a svantaggio dei richiedenti la cui domanda è fondata su forme di persecuzione di tipo cumulativo o che in caso di ritorno nel Paese di origine non rischiano forme di persecuzione puntuali quanto piuttosto cumulative e legate alla discriminazione strutturale. E’ questo il caso di molte domande fondate sul genere: è stato osservato che in alcuni Paesi la possibilità di rilocalizzazione interna è una delle ragioni principali di diniego di questo tipo di domanda⁴⁶, nonostante, come già illustrato in precedenza, molte delle donne che chiedono asilo su queste basi rischiano di non poter ricostruire una “vita normale senza difficoltà eccessive” in caso di ritorno nel proprio Paese ma in una zona diversa da quella di origine. Questa disposizione sottolinea quindi anche l’importanza che i decisori possano disporre di informazioni *gendered* sui Paesi di origine e siano in grado di utilizzarle adeguatamente in relazione alla situazione personale della richiedente, in modo da valutarne la effettiva possibilità non solo di sottrarsi alla persecuzione di genere, ma anche di condurre un’esistenza dignitosa e sicura dal punto di vista economico e sociale in quanto donna sola priva di reti di sostegno e protezione.

4.6 Procedure speciali

Il tema delle procedure speciali meriterebbe una trattazione approfondita; mi limiterò qui ad alcune considerazioni di carattere generale. Esse devono essere menzionate in questa analisi, in quanto possono essere attivate sulla base di categorie generali, e si sono per questo dimostrate

⁴⁴ Le espressioni originali, “without facind undue hardship” e “meaningful protection”, si riferiscono ai principali approcci valutativi della IFA riscontrati presso i Paesi firmatari della Convenzione di Ginevra.

⁴⁵ UNHCR, *Guidelines on international protection: “Internal Flight or Relocation Alternative” within the context of the Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2003.

⁴⁶ BENNETT, Claire, *Relocation, Relocation. The impact of internal relocation on women asylum seekers*, Asylum Aid, London, 2008, disponibile su http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/89/Relocation_Relocation_research_report.pdf [consultato il 30 settembre 2013].

particolarmente svantaggiose per le richiedenti le cui domande sono fondate su motivi di genere, le cui peculiarità richiederebbero invece un esame approfondito⁴⁷.

La Direttiva Procedure prevede la possibilità di attivare una valutazione in via prioritaria o accelerata se la domanda di asilo è manifestamente infondata, il richiedente risulta non credibile per aver presentato dati personali, documentazione o informazioni false nella domanda in questione o in una domanda precedente, o ha soggiornato illegalmente nello Stato di destinazione e non ha presentato domanda di asilo il prima possibile e non può spiegare il motivo, e/o si ritiene che abbia presentato la domanda per non adempiere a un ordine di allontanamento; o, infine, sulla base del Regolamento di Dublino o del fatto che il richiedente proviene da un “Paese di origine sicuro” (artt.29-31 della Direttiva Procedure) o ha un legame con un “terzo Paese sicuro” (art.27)⁴⁸. Molte delle situazioni descritte in questo elenco possono riguardare donne vittime di violenza di genere, soprattutto nel caso in cui vengano a conoscenza tardivamente della possibilità di presentare domanda di asilo sulla base delle loro esperienze specifiche. Ho illustrato nel secondo capitolo le ragioni per cui il concetto di “terzo Paese sicuro” è ritenuto controverso; risulta particolarmente critica la disposizione che ne prevede l’applicazione, così come per quello di “paese di origine sicuro”, sulla base di una lista fissa di Paesi. Questo metodo viene utilizzato solo da alcuni Paesi di destinazione, mentre in altri i concetti vengono applicati in modo più flessibile; in ogni caso emerge in primo luogo l’importanza di fondarne l’applicazione su informazioni riguardo al Paese di origine approfondite ed aggiornate, ma soprattutto è importante notare che in ogni caso questa disposizione può costituire una violazione al principio di analisi individuale delle domande: è molto difficile poter affermare che un Paese è automaticamente sicuro per tutti i suoi cittadini, e questo può andare particolarmente a discapito di quelle categorie di popolazione le cui esperienze si discostano dall’idea di persecuzione standard, che è spesso quella tipicamente maschile.

⁴⁷ CIR, CEAR, FTDA, *Exchange for change*, cit.

⁴⁸ Art.23, comma 4.

5. LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE DALLA PERSECUZIONE DI GENERE: ANALISI DI CINQUE PAESI EUROPEI

Questo capitolo prende in considerazione cinque Paesi europei: Francia, Regno Unito, Spagna, Germania e Italia, e traccia cinque profili rispetto al riconoscimento della persecuzione di genere in relazione ai punti chiave individuati nei precedenti capitoli.

Una parte dell'analisi si concentrerà sui dati numerici nazionali, estraendo dal quadro quantitativo generale dei dati relativi al 2011 le informazioni sulle richiedenti asilo donne in ciascun Paese; quando sarà possibile essi saranno messi in relazione con le informazioni qualitative riguardo ai Paesi di origine e alla persecuzione di genere¹. Questa prima parte di ciascuna analisi funge quindi da contesto per le considerazioni seguenti, sia come quadro d'insieme del riconoscimento (o meno) della persecuzione di genere che come ritratto della composizione delle richiedenti asilo per cui sono valide in generale le osservazioni rispetto alla *gender-sensitiveness* delle procedure. Nella seconda sezione di ciascuna analisi osserveremo infatti l'attenzione riscontrabile a livello procedurale per le specifiche esigenze delle richiedenti donne, con particolare attenzione per il ruolo che le organizzazioni non governative e le associazioni che lavorano con i richiedenti asilo hanno rivestito e rivestono in questo processo dal punto di vista dell'azione di pressione e sensibilizzazione. Infine, una terza parte approfondirà il modo in cui gli strumenti individuati nel terzo capitolo vengono utilizzati da ciascun Paese nei casi fondati sulla persecuzione di genere, e i loro eventuali sviluppi in seguito al recepimento della Direttiva Qualifiche.

Uno degli elementi più interessanti nello svolgimento della ricerca è consistito nella varietà e l'eterogeneità del materiale accessibile per ogni Paese. Le variabili a cui possono essere ricondotte sono numerose, e talvolta non comprensibili. In ognuno di questi Paesi il dibattito rispetto alla posizione della violenza di genere nel campo dell'asilo ha seguito strade diverse, non sempre ricostruibili, mai lineari e spesso scatenato da eventi contingenti: una domanda fondata sulla violenza domestica, la mediatizzazione di un caso relativo alle mutilazioni genitali, la presa di posizione di un'ong rispetto alla persecuzione di genere. Ognuno segue procedure differenti, rende pubblica o meno la sua giurisprudenza, è stato o meno oggetto di ricerche comparative o di report dell'Alto Commissariato. Questo ha portato alla creazione di cinque

¹ Come vedremo, a eccezione della Germania non esistono indicazioni quantitative precise rispetto alle motivazioni delle richieste di asilo, in particolare rispetto ai casi di persecuzione di genere.

quadri differenti tra loro: limitati da tale variabilità, da essi al tempo stesso tali differenze sicuramente risaltano agli occhi del lettore, facendo sì che in un certo senso esse stesse divengano oggetto di analisi indiretta. Un esempio lampante sono le forti differenze tra i dati ufficiali pubblicati dai Paesi. Negli ultimi anni la pubblicazione di dati disaggregati sulla base del genere è stata sollecitata sia dall'Unhcr che dalla Commissione Europea²: tutti i report nazionali suddividono quindi almeno i richiedenti asilo delle nazionalità più numericamente importanti in base al sesso, e si tratta di uno dei pochi elementi che li accomuna. Anche laddove i dati forniti sono accurati, il calcolo di valori quali i tassi di decisione o di accettazione risente del fatto che prime domande, decisioni e ricorsi non coincidono, dal momento che non sappiamo quante delle decisioni prese siano relative a domande presentate nel corso di anni precedenti, e quante invece "duplicino" domande dello stesso 2011 (anno di riferimento dell'analisi). Per tutti questi motivi i valori ricavabili dalla loro osservazione sono meramente indicativi, così come il confronto tra dati e percentuali dei vari Paesi. Degli strumenti di comparabilità si possono trovare in Eurostat o nei report annuali dell'Unhcr, i cui dati però non coincidono completamente con quelli dei report nazionali poichè elaborati sulla base di indicatori differenti. Nel caso dell'Italia, inoltre, i dati nazionali non sono sufficienti per trarne delle osservazioni affidabili, e mi hanno costretto a guardare ad altre fonti.

Un secondo elemento di difficoltà per l'analisi è consistito dalla generale non accessibilità della giurisprudenza, o più in generale di dati estensivi relativi ai tipi di persecuzione sperimentata, temuta o riconosciuta. Per approfondire l'aspetto dell'esame delle domande mi sono quindi affidata alle numerose analisi critiche fornite da ricerche di varia provenienza, e a un campione non rappresentativo di casi esemplificativi forniti da articoli, report e alcune banche dati di giurisprudenza nazionali ed europee. Data l'eterogeneità delle fonti utilizzate, per alcuni Paesi risultano prevalenti i casi di rifiuto fondati su un utilizzo restrittivo degli strumenti disponibili, mentre per altri quelli accolti grazie a una loro interpretazione accurata³. Ciononostante ho scelto di soffermarmi sulle informazioni riguardanti l'applicazione effettiva degli strumenti legislativi e i punti forti o critici che esse indicavano, piuttosto che sulle variazioni teoriche degli strumenti stessi, proprio perchè l'ambito della violenza di genere e della

² Rispetto alla qualità dei dati europei sull'asilo si sono pronunciati il Parlamento europeo (nel 2007 ha osservato che i dati comunitari su immigrazione e asilo erano soggetti a seri problemi di inaccessibilità e armonizzazione); l'Alto Commissariato (nel 2010 ha notato che dati demografici sono disponibili solo per la metà delle persone di interesse in Europa) e la Commissione europea, che ha adottato due regolamenti identificanti definizioni comuni al fine di una raccolta di dati compatibili. Non posso pronunciarmi rispetto ai dati raccolti, ma sicuramente quelli pubblicati dai report nazionali differiscono ad oggi per quantità e qualità.

³ E' ad esempio il caso del Regno Unito da una parte, i cui esempi citati direttamente o riportati sono tratti soprattutto da ricerche di tipo critico, e della Germania dall'altra, per la quale i casi citati sono l'esito della consultazione di due banche dati.

persecuzione sembra essere caratterizzato come molti altri da una discrepanza tra questi due aspetti che va spesso a discapito delle persone coinvolte.

Prima di proseguire è infine necessaria un'ultima precisazione: l'analisi che segue può coprire una sola parte del fenomeno della persecuzione di genere, quella almeno in parte riconosciuta. Dai dati numerici non si possono infatti riconoscere i Paesi da cui provengono pochi casi di questo tipo, quelli le cui richiedenti non ricevono facilmente asilo su queste basi, o quelli da cui provengono donne emigrate che non sono a conoscenza della possibilità di richiedere protezione sulla base di esperienze che talvolta sono parte integrante del loro ruolo e identità di donna. Se sono disponibili delle informazioni qualitative da integrarvi, si può fare luce su una più ampia porzione del fenomeno⁴. Possiamo però immaginare che una parte delle richiedenti asilo e delle donne immigrate in Europa non siano e non vengano a conoscenza della possibilità di richiedere protezione su tali basi, e questa parte della relazione tra violenza di genere, migrazione e asilo rimane perciò nascosta e difficile da indagare.

5.1 FRANCIA

La Francia nel 2011 è stato il primo Stato europeo in termini di domande di asilo ricevute e di richiedenti asilo accolti.

Nel 2003 una riforma della legislazione sull'asilo⁵ ha anticipato le forme di protezione della Direttiva Qualifiche, integrandole nella legislazione nazionale. Al precedente asilo costituzionale, riconosciuto a chi veniva perseguitato nel Paese di origine “a causa delle sue azioni a favore della libertà”⁶ è affiancato e in gran parte sovrapposto l'asilo concesso sulla base della definizione fornita dalla Convenzione di Ginevra e applicato sulla base delle disposizioni europee. E' stata inoltre introdotta la protezione sussidiaria, la cui definizione è stata recepita in tutte le sue parti ed ha riassorbito il preesistente *asile territorial*. Quest'ultimo veniva concesso al richiedente la cui vita era minacciata o potenzialmente esposta a tortura e trattamenti inumani o degradanti, ma non comprendeva i rischi dovuti a situazioni di conflitto interno o internazionale

⁴ E' il caso ad esempio dei richiedenti albanesi in Francia, le cui domande sono quasi totalmente legate a violenze coniugali o familiari e a vendette interfamiliari e di cui solo 39 persone su 463 hanno ricevuto protezione, di cui 19 donne.

⁵ Legge n.2003-1176 del 10 dicembre 2003.

⁶ Si trattava dei profili di militanti politici, sociali, culturali, intellettuali, artisti o giornalisti, in conformità alla concezione del “virtuoso democratico”; a differenza della protezione “convenzionale” (sulla base della Convenzione di Ginevra) riconosciuta in caso di “fondato timore” l'asilo costituzionale è condizionati all'aver effettivamente subito delle persecuzioni.

e conseguente violenza generale: la protezione sussidiaria quindi ne amplia la portata. D'altro canto, però, è stato osservato che negli anni seguenti essa ha cominciato a venire usata anche per alcune forme di persecuzione che prima venivano tutelate con l'asilo, sulla base del suo proteggere individui a rischio di "tortura o trattamenti inumani e degradanti" in caso di ritorno al Paese di origine, secondo la logica descritta nel secondo capitolo. Un esempio è proprio costituito dai casi di persecuzione di genere: in caso di mutilazioni genitali e matrimoni forzati, asilo e protezione sussidiaria sembrano venire riconosciute in maniera disomogenea, mentre per la violenza domestica, anch'essa già riconosciuta in precedenza come forma di persecuzione, sembra essersi affermata una tendenza uniforme a riconoscere la protezione sussidiaria. Come argomentato nel secondo capitolo, questo tipo di utilizzo della sussidiaria ne contravviene la natura di protezione integrativa all'asilo, e ha abbassato in Francia il livello di protezione riconosciuto alle vittime di violenza di genere⁷. Per questo motivo daremo particolare attenzione nella prima sezione anche ai dati relativi al riconoscimento di protezione sussidiaria alle richiedenti donne.

5.1.1 Dati nazionali

I dati nazionali francesi sono forniti dai report nazionali dell'OFPRA (Office national de protection des réfugiés et apatrides), l'organo giuridico che si occupa delle decisioni di prima istanza⁸. Essi fanno riferimento sia alle decisioni dello stesso OFPRA che della CNDA, Court Nationale du Droit d'Asile, responsabile dei ricorsi. Il "rapport d'activité" del 2011, l'anno su cui ci concentreremo, risulta come i precedenti report francesi ricco di informazioni e grafici che danno un'idea immediata dei vari campi d'attività dell'ufficio e della loro portata numerica, disaggregata in relazione a variabili molteplici. Il report presenta una prima parte testuale, la cui sezione più interessante per questa analisi risulta quella in cui viene tracciato un profilo dei Paesi di origine principali, illustrando per ciascuno le prime motivazioni di richiesta di asilo. D'altro canto, le considerazioni qualitative non vengono incrociate o rapportate con le numerose tabelle numeriche allegate. Queste ultime presentano i dati relativi a prime domande, decisioni ed esiti disaggregati per Paese di origine e genere, specificando quante delle domande sono state presentate da minori al seguito. Separatamente vengono fornite le età medie dei richiedenti in

⁷ Si veda il già citato working paper ZEDERMAN, Vera, *The French Reading of Subsidiary Protection*, in International Association of Refugee Law Judges, *Convention Refugee Status and Subsidiary Protection Working Party: First Report, Part II(A): France*, 2006.

⁸ Office français de protection des réfugiés et apatrides, *Rapport d'activité 2011*, Parigi, 2011.

base al Paese di origine (ma non al genere), e una stima degli status familiari dei richiedenti, suddivisi per genere ma non per Paese d'asilo. Infine, risulta interessante la tabella relativa ai motivi di protezione, che purtroppo non sono suddivisi per motivazione specifica (i cinque "grounds" della definizione di rifugiato) ma forniscono alcuni dati quantitativi rispetto alla protezione per unità familiare, e ai tipi di protezione riconosciuti a uomini e donne.

Nel 2011 le persone sotto la protezione dell'Ofpra erano 169.000; se ne sottraiamo gli apolidi, si tratta di 167.707 persone, di cui 157.331 rifugiati (93,8%) e 10.376 beneficiari di protezione sussidiaria (6,2%)⁹. Nel considerare questi ultimi, ricordiamo che fino al 2003 la protezione sussidiaria veniva riconosciuta in modo marginale sulla base dei criteri illustrati in precedenza. L'Ofpra ha stimato che l'aumento annuale di persone sotto la sua protezione è stato, negli ultimi anni¹⁰, costante intorno a un tasso di circa il 5%. Sul totale il 42% sono donne, che costituiscono nello specifico il 41% dei rifugiati e il 58% dei titolari di protezione sussidiaria. Asia, Europa ed Africa sono le principali aree di provenienza (96,5% del totale); le donne ne costituiscono rispettivamente il 40%, 44% e 40%, rispecchiando la media del 42%. A livello continentale, l'80% dei rifugiati asiatici provengono da Cambogia, Laos, Sri Lanka, quasi tutti in possesso di uno status di rifugiato a prescindere dal genere, in relazione ai conflitti interni su base politica o etnica degli ultimi decenni. Allo stesso modo, il 60% delle persone africane sotto la tutela dell'OFpra provengono dalla Repubblica Democratica del Congo (quasi 12.000 persone) e da Mauritania, Guinea, Congo, Angola, Mali, da cui provengono o sono originari rispettivamente tra le 3.000 e le 4.700 persone, di cui la maggior parte titolari di status di rifugiato. In questo sottoinsieme osserviamo però che le donne provenienti dalla Guinea e dal Mali hanno ricevuto con molta più frequenza la protezione sussidiaria rispetto agli uomini: per quanto riguarda la Guinea, essa è il Paese di origine di 3645 persone, di cui le donne costituiscono il 50%; le persone di sesso maschile hanno ricevuto al 94,2% lo status di rifugiato, a fronte del 62,8% delle donne. Similmente, il Mali è il Paese di origine di 3.082 persone, di cui 2.250 (il 73%) donne. Inoltre, due terzi di queste persone sono titolari di protezione sussidiaria, e di esse il 71,1% sono donne. Questo significa che le donne richiedenti asilo provenienti dal Mali hanno ricevuto la protezione sussidiaria nel 71,1% dei casi. Se in generale le differenze tra il tipo di protezione riconosciuta a uomini e donne si possono ricondurre al tipo di persecuzione o danno grave temuti, i dati di questi due Paesi sono per noi particolarmente significativi in quanto Guinea e Mali fanno parte del gruppo di 17 Paesi i cui cittadini hanno presentato una quantità

⁹ Il report avvisa che in queste cifre sono compresi i minori stranieri non accompagnati divenuti maggiorenni, ma non specifica in quale sottoinsieme vengono ricompresi, né fornisce dati quantitativi a riguardo.

¹⁰ Dopo un calo tra il 2002 e il 2006, la quantità di domande di protezione è nuovamente aumentata a partire dal 2007.

rilevante di domande di protezione basate su problematiche di genere (matrimonio forzato, violenze coniugali o familiari, estorsione e ineguaglianza economica in Guinea, mutilazione genitale in Mali). In particolare, vedremo oltre come il Mali costituisca un caso esemplare di attribuzione di protezione sussidiaria in caso di persecuzione di genere.

Per quanto riguarda i dati annuali, nel 2011 la Francia ha ricevuto 40.464 domande di protezione internazionale di prima istanza. Se consideriamo invece il totale delle domande, compresi i riesami e i minori accompagnati, esso ammonta a 57.337. Le decisioni prese dal solo OFPRA sono 42.249, di cui il 4.630 (11%) positive. I dati sembrano dirci che l'Ufficio francese riesce a decidere ogni anno del 73,6% delle domande ricevute, ma si tratta di una percentuale indicativa dato che naturalmente parte delle domande sono state presentate prima del 2011, e il numero di decisioni comprende i riesami¹¹. In ogni caso, questi valori pongono la Francia al terzo posto nel mondo, al secondo posto tra i Paesi ospiti industrializzati¹² e al primo in Europa (la superano gli Stati Uniti con, secondo il report Unhcr del 2011, 74.000 domande di protezione). Sul totale di prime domande, per cui terremo come riferimento il valore di 40.464 (senza domande di riesame ed esclusi i minori al seguito), 13.807 sono state presentate da donne: il 34%, ponendo la Francia molto leggermente al di sopra della media europea¹³ e in linea con il generale aumento registrato nell'ultimo decennio¹⁴. Se guardiamo singolarmente ai tre principali continenti di provenienza, Asia e America hanno una percentuale di donne di qualche punto inferiore, mentre le donne provenienti dai Paesi europei arrivano al 44%, complice probabilmente la vicinanza geografica che rende più accessibile lo spostamento, sia per motivi economici che in termini di sicurezza.

Le decisioni dell'OFPR sono state 42.249, di cui 14.338 relative a richiedenti asilo donne: circa il 33,9%, che quasi coincide con il rapporto delle domande femminili e ci lascia quindi intuire una relativa parità nell'accesso alla valutazione della domanda a prescindere dal genere.

¹¹ Come anticipato nell'introduzione, i valori percentuali che calcoleremo e confronteremo nel corso della seguente analisi sono da considerarsi degli strumenti di lavoro indicativi. Ci soffermiamo brevemente su questo primo calcolo per restituire un'idea delle relative imprecisioni: il report presenta anche i dati relativi ai ricorsi alla CNDA dall'esito positivo; potremmo quindi aggiungerli al numero di domande presentate che già includono i riesami, e la percentuale di decisione salirebbe all'84,2% senza tenere conto dei ricorsi dall'esito negativo (di cui non sappiamo il numero). D'altro canto è probabile che si tratti di ricorsi relativi in gran parte a domande presentate negli anni precedenti. Se aggiungessimo inoltre gli ulteriori 6.072 richiedenti accettati dalla CNDA guardando così al rapporto tra le prime domande e il numero totale di ammissione, il tasso di accettazione salirebbe al 26,4%.

¹² Con "Paesi industrializzati" si fa riferimento al gruppo di 44 Paesi selezionati dall'Unhcr nel suo report del 2011 *Asylum levels and trends in industrialized countries. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries*. A livello mondiale, invece, il primo Paese è stato il Sudafrica, con 107.000 domande (quindi circa un decimo del totale mondiale) (dati tratti da Sprar, SPRAR, *Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti asilo e Rifugiati*, Atlante 2011/2012).

¹³ Nell'Europa a 27, su un totale stimato di 257.495 domande di asilo (nuove domande) sono di uomini il 174.435 (il 67,7%) e donne il 82.880 (il 32,2%) (Dati Eurostat).

¹⁴ Secondo il report Ofpra del 2001, le donne erano il 29,6%.

Di queste, 4.630 sono state positive, di cui 2.511 relative a richiedenti di sesso maschile e 2.119 femminile. Le domande femminili sarebbero quindi accettate nel 14,8% dei casi, mentre quelle maschili nel 8,9%. Se consideriamo i tassi di accettazione dei principali tre continenti di provenienza, essi oscillano tra il 5,5% (uomini europei) e il 24,4% (donne africane), ma in tutti e tre quello relativo alle richiedenti di sesso femminile è più alto da uno a otto punti percentuali. Se guardiamo poi al tipo di protezione, i dati suddivisi per sesso e continente ci dicono che le donne europee ed africane sembrano ricevere protezione sussidiaria piuttosto che status di rifugiate molto più frequentemente rispetto agli uomini. Se scendiamo nel dettaglio e calcoliamo le percentuali dei principali Paesi di provenienza e decisione questa tendenza è indicativamente confermata: per quanto riguarda l'Europa, ad esempio, le donne Kosovare, Armene e Russe ricevono protezione sussidiaria tra il 3 e il 7% in più dei casi. La media continentale africana rileva una differenza di quasi 27 punti (27,8% di protezione sussidiaria agli uomini contro 54,6% per le donne), e seppure per molti dei suoi Paesi essa si riduca, comunque permane quasi in tutti. Sembra quindi lecito ipotizzare che per una richiedente asilo europea e africana sia più frequente una decisione positiva, ma più difficile che essa riconosca la piena protezione sotto alla Convenzione di Ginevra. Se guardiamo alla tabella relativa ai motivi di accettazione totali, anch'essa ci dice che nel 2011 le donne hanno costituito in totale il 46% delle ammesse dall'OFPR, ma il 59% delle titolari di protezione sussidiaria, e il 39% delle ammesse su base di ricorso alla CNDA, ma il 54% di coloro che in questo modo hanno ottenuto la protezione sussidiaria. Naturalmente questo può essere in parte riconducibile alle motivazioni delle richieste di protezione e al loro effettivo rientrare o meno nelle fattispecie che rientrano nella sfera protetta dalla Convenzione di Ginevra. Ciononostante tale tendenza si riscontra anche in quei Paesi presso i quali sono frequenti alcune delle forme di violenza di genere considerate e non segnati da situazioni di violenza generale per motivi di conflitto interno, come ad esempio il Mali nel 2011, ricordando le osservazioni sopra citate rispetto all'utilizzo della protezione sussidiaria nei casi di persecuzione di genere dal 2003.

Possiamo poi osservare che le richiedenti asilo di sesso femminile costituiscono il 64% delle persone ammesse con status di rifugiato per unità di famiglia, ovvero 391 persone di sesso femminile di cui 371 figli o congiunti, a riconfermare che è più frequente che siano le donne ad essere considerate "dipendenti" dal richiedente "principale" (padre o marito) in caso di richiesta familiare, o che siano più frequentemente portate con sé per protezione in caso di allontanamento dal Paese di origine. Sarebbe interessante capire quante delle 105 minori accompagnate sono

essere collegate ai casi di richiesta di asilo per proteggere la figlia da mutilazioni genitali femminili, di cui parleremo più avanti.

Se cerchiamo di identificare i principali Paesi di provenienza dei richiedenti asilo francesi, in riferimento alle prime domande di asilo, troviamo ai primi posti il Bangladesh (3462 prime domande), la Repubblica Democratica del Congo (2827), l'Armenia (2651, raddoppiata rispetto al 2010), lo Sri Lanka (2544), la Russia (2206). Seguono con valori compresi tra le 1990 e le 990 domande circa: Cina, Kosovo, Haiti, Guinea, Turchia, Costa d'Avorio, Pakistan, Georgia, Comore, Algeria, Mauritania. Le prime domande provenienti da questi quindici Paesi, 29.440, costituiscono il 72,7% delle prime domande totali; di esse, le domande provenienti da richiedenti donne sono 9.780, ovvero il 33,1%, ed il 70,8% delle prime domande di donne totali ricevute dalla Francia nel 2011. Due aspetti risultano interessanti dal punto di vista del genere: innanzitutto, dei 17 Paesi da cui secondo il report provengono richiedenti asilo per motivi di genere ben 8 fanno parte di questo gruppo. D'altro canto, possiamo anche osservare come in alcuni di questi Paesi la portata delle domande provenienti da richiedenti di sesso femminile sia piuttosto limitata. Ad esempio, sappiamo che il Pakistan è Paese di provenienza di alcune coppie di richiedenti minacciati in seguito a matrimoni interconfessionali, e che alcune cittadine Bengalesi hanno ottenuto protezione sulla base della loro militanza per i diritti delle donne, ma le domande di donne di questi due Paesi (rispettivamente l'undicesimo e il primo Paese di provenienza delle prime domande del 2011) sono rispettivamente del 3,6% e del 5%. La Mauritania vede il 14% di richiedenti donne, a confermare l'identificazione, da parte del report, di un flusso "costante ma moderato relativo a problemi di genere" quali escissione e matrimoni forzati. Questi bassi valori certamente non compromettono la rilevanza dei casi presentati, ma ci dicono che per queste nazionalità le motivazioni fondate sul genere sono marginali rispetto alle altre. Traiamo una simile conclusione dalla stessa parte testuale del report per quanto riguarda tre Paesi presso i quali è elevato il tasso di donne richiedenti (tra il 52,9% e il 43,3%): la Georgia ("qualche caso di [...] persecuzione in seguito ad unione con persone di altra origine"), e solo in parte il Kosovo ("i motivi più invocati più frequentemente sono politici o etnico-religiosi [...]. La parte dei motivi sociali sembra [però] amplificarsi, i richiedenti invocano delle difficoltà di ordine privato (matrimoni forzati, violenze coniugali, omosessualità"), il quale però ha un tasso di accettazione molto basso (3%), complice la sua iscrizione nella lista dei Paesi sicuri, e la Russia, in cui i casi di violenza coniugale o familiare e crimini d'onore costituiscono parte di un ventaglio di motivazioni molto più ampie. Un tasso di donne più alto della media coincidente con la presenza di violenza di genere rende poi significativa la Guinea, con il 38,9% di

richiedenti donne e una quantità rilevanti seppure in diminuzione di domande fondate su “problematiche sociali”, come matrimonio forzato, violenze coniugali o familiari, escissione, disuguaglianze economiche fondate sul genere.

Proviamo poi a capire quali sono i principali Paesi in quanto a richiedenti di sesso femminile. Se guardiamo ai numeri assoluti, si tratta degli stessi Paesi indicati sopra; se guardiamo invece alla percentuale di donne sul totale di domande, considerando quelli in cui le donne sono superiori al 50%, si tratta di altri Paesi, ad eccezione della Cina con il suo 56% di richiedenti donne. Se escludiamo quei Paesi da cui provengono numeri molto bassi di richiedenti, come quelli sudamericani, rimangono oltre alla Cina quattro Paesi degni di attenzione (tenendo conto che i relativi dati non comprendono i minori al seguito): Angola, Nigeria, Senegal e Mali. La quantità di prime domande provenienti da questi Paesi varia tra le 116 (Senegal) e le 641 (Nigeria), la percentuale di quelle provenienti da donne va dal 53% (Angola) al 66,1% (Mali). L’aspetto interessante è che tre di questi quattro Paesi dall’alto tasso di domande femminili sono anche Paesi riguardo ai quali il report menziona la presenza di persecuzione di genere nella forma delle mutilazioni genitali femminili (Mali) e della tratta per prostituzione (Senegal e Nigeria). Se consideriamo anche i tassi di accettazione, scopriamo inoltre che tra i primi 11 Paesi di provenienza ai cui cittadini la Francia riconosce più spesso la protezione internazionale (tasso di accettazione tra il 74,1% e il 19,5%) troviamo tre dei Paesi le cui richiedenti asilo denunciano persecuzione per motivi di genere: il Mali è al primo posto con il 74,1%, il Senegal al sesto (41,6%) e la Guinea all’undicesimo (19,5%). Calcolando i tassi di accettazione disaggregati per genere, osserviamo inoltre che le donne provenienti dal Mali ricevono protezione nel 76,6% dei casi, a fronte del 67,8% degli uomini, e che d’altro canto quasi il 99% non si vedono riconosciuto lo status di rifugiate ma solo la protezione sussidiaria¹⁵. Similmente, le donne senegalesi ricevono protezione nel 50,5% dei casi (a fronte del 27,9% degli uomini) ma il 93,6% delle decisioni positive non ha riconosciuto loro che la protezione sussidiaria. Infine, le donne provenienti dalla Guinea sono state accettate nel 37,7% dei casi (a fronte dell’8,5% degli uomini), ma anche loro hanno ricevuto la protezione sussidiaria nel 72,7% dei casi (a fronte del 33% degli uomini).

Mettendo insieme queste osservazioni possiamo ipotizzare che i Paesi di origine più rilevanti per quanto riguarda il riconoscimento della persecuzione di genere in Francia possano essere il Mali, la Guinea, il Senegal e la Nigeria. Questo tenendo conto degli indicatori di quantità di

¹⁵ Considereremo più avanti anche il dato relativo ai minori a seguito e ai relativi tassi di accettazione e forme di protezione.

domande in totale e percentuale di domande provenienti da richiedenti donne, ed il tasso di accettazione particolarmente elevato per le stesse, da mettersi in relazione alle indicazioni del report rispetto ai tipi di persecuzione prevalentemente denunciati dai richiedenti. Sono questi i Paesi da cui, si può immaginare, provenga una percentuale rilevante di quelle donne il cui timore di violenza di genere viene riconosciuto come fondato timore di persecuzione, o, più spesso, come timore di danno grave con relativa attribuzione di protezione sussidiaria. Questa tendenza trova riscontro anche dalle descrizioni testuali dei Paesi fornite dall'OFPRA: “alcune domande ricadono sotto alla protezione sussidiaria, che evocano l’orientamento sessuale, i matrimoni forzati o le violenze nel privato” scrive rispetto al Congo, e “per quanto riguarda alla protezione sussidiaria, delle donne imputano talvolta la loro partenza dalla Turchia alla fuga dalla prospettiva di un matrimonio combinato o forzato o a delle violenze nel contesto familiare”¹⁶: espressioni che denotano la tendenza a considerare sistematicamente le violenze di genere come suscettibili di sola protezione sussidiaria.

Naturalmente ipotizzare che questi quattro Paesi siano i più importanti non significa che essi sono effettivamente quelli da cui provengono la maggior parte delle richiedenti asilo in fuga da persecuzione di genere, ma che i dati sembrano indicare che si tratta di quelli da cui proviene una parte consistente delle domande che ricevono esito positivo su questa base. Questo ci porta anche ad immaginare che la violenza di genere nella sua forma della mutilazione genitale femminile sia quella più riconosciuta, anche se principalmente come danno grave. Approfondiremo in seguito il ruolo della Francia rispetto alle fgm e il particolare caso del Mali.

5.1.2 Procedure e genere

A differenza di alcuni Paesi, ma affinemente alla maggioranza, la Francia non ha recepito formalmente le linee guida sul genere o sul trattamento delle richiedenti asilo dell'Unhcr, nè si è dotata di linee guida nazionali in materia. Secondo delle interviste condotte all'interno di un'inchiesta europea¹⁷, questo tipo di approccio è considerato in un certo senso contrario al principio di eguaglianza, e ci si affida quindi al “buonsenso” per un'applicazione della normativa equa e sensibile alle specificità dei richiedenti. Questo però non sembra verificarsi in modo

¹⁶ Office français de protection des réfugiés et apatrides, cit., pag.20 e 28.

¹⁷ CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe. A comparative analysis of law policies and practice focusing on women in nine EU Member States*, Asylum Aid, CEAR, CIR, France Terre d'Asile, Hungarian Helsinki Committee, 2012, disponibile su <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/GENSEN-Report-FINAL.pdf> [consultato il 30 settembre 2013].

regolare nella pratica: varie richiedenti si sono scontrate con la reticenza del personale competente alla raccolta delle domande di protezione, sia per quanto riguarda la registrazione delle stesse che nel fornire informazioni rispetto alla procedura. In particolare, sembra che raramente le donne vengano informate della possibilità di avere un interprete e un intervistatore donna, sia da parte degli ufficiali competenti che degli stakeholder che si occupano di accoglienza e assistenza sociale e legale; inoltre, se la lingua madre della richiedente non è molto diffusa non sempre è disponibile un interprete di sesso femminile¹⁸. E' anche stato registrato che le donne che arrivano nel Paese ospite insieme al marito o alla famiglia non vengono sempre informate della possibilità di presentare domanda autonomamente: questo può non avere a che fare con alcuni tipi di persecuzione di genere (la violenza coniugale o familiare ad esempio continuerà ad avere luogo), ma ha comunque a che vedere con il grado di autonomia della richiedente asilo nel Paese ospite, ad esempio in caso di separazione dal marito, e, più ampiamente, dal momento che l'eventuale dipendenza socio-economica può essere rafforzata dal vincolo legale. Questo si associa alla tendenza a considerare l'uomo (in caso di richiesta di asilo di una coppia o una famiglia) come il richiedente principale. E' previsto il colloquio individuale per le donne, anche se non è associata a servizi di affidamento dei bambini: essa può quindi avvenire in presenza dei figli della richiedente, ostacolandone così una libera testimonianza. Il colloquio individuale non ha inoltre luogo in caso di ricorso alla CNDA. Per quanto riguarda l'informazione, è stata pubblicata solo una guida mirata per le donne, non dagli attori istituzionali ma dal Groupe Asile ed Femmes (di cui parlerò più avanti); nonostante si tratti di un'iniziativa valida essa è disponibile solo in francese e ha diffusione limitata. E' stata quindi registrata una scarsità di informazione *gender-sensitive*, che sarebbe necessaria per chiarire dall'inizio la possibilità di chiedere protezione sulla base del genere; ciononostante, le domande presentate dopo un periodo di permanenza sul territorio nazionale possono venire considerate poco credibili, ed eventuali elementi collegati al genere, se aggiunti alla domanda di protezione in un secondo momento, non vengono spesso considerati adeguatamente.¹⁹ Questi due aspetti fanno immaginare che, per una donna che arriva in Francia senza sapere anticipatamente che eventuali violazioni temute o subite nel Paese di origine possono essere alla base di una richiesta

¹⁸ Il Comité Médical pour les Exilés ha dedicato al ruolo dell'interprete nella procedura di asilo un dossier nel 2008; i contributi che lo compongono trattano del ruolo integrativo dell'interprete nel corso della procedura di asilo e della sua funzione all'interno del più ampio problema dell'accesso ai servizi sanitari e di integrazione. Si veda COMEDE, Maux d'Exil, *Dossier: L'interprétiariat, pour en finir avec les malentendus*, 24, Settembre 2008.

¹⁹ ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, ELENA, 2008, disponibile su <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/150.html> [consultato il 30 settembre 2013].

di asilo, sia particolarmente complesso sia arrivare a presentare la domanda che ad ottenere la protezione.

Gli ufficiali incaricati dell'esame delle domande sono suddivisi in dipartimenti specializzati per regioni geografiche o Paese di provenienza. La loro expertise non comprende però necessariamente conoscenze relative alle questioni di genere; sono previsti dei training non obbligatori le cui tematiche variano di anno in anno; negli ultimi tre anni esse hanno incluso l'intervista delle persone vulnerabili, vittime di trauma e tratta e le linee guida sul genere dell'Unhcr. Esistevano dei training costanti riguardo alle mutilazioni genitali femminili che sono però stati sospesi; in compenso, alcuni dipartimenti geografici costituiscono gruppi di lavoro riguardo a fenomeni di particolare interesse in sinergia con associazioni o organizzazioni esterne all'OFPRA. Nel 2011, ad esempio, un progetto di collaborazione tra il distaccamento africano e l'associazione GAMS (Groupe femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles) per approfondire la questione delle mgf.

Per quanto riguarda le informazioni sui Paesi d'origine, il Centro di informazione geopolitica dell'Ofpra elabora report e schede riassuntive sui Paesi e approfondimenti interamente dedicati a problematiche di particolare rilievo. Secondo alcune analisi esse però non sono aggiornate con grande frequenza, complice le piccole dimensioni del Centro e la grande varietà di Paesi di provenienza, e non sempre includono informazioni precise rispetto al genere. Nonostante, secondo il report annuale il 2011 ha visto un aumento degli studi completati annualmente (da 17 a 24), sulla base delle necessità presentate dalle divisioni geografiche. Il sito dell'OFPRA rende consultabili alcuni dei report: in circa un terzo non è presente una sezione riguardante le donne, seppure si tratti di Paesi come lo Sri Lanka ed il Bangladesh le cui percentuali di richiedenti donne in Francia sono molto basse. Quelli che approfondiscono la situazione femminile non sempre lo fanno in modo esaustivo, dedicandovi un numero limitato di pagine e concentrandosi sulle problematiche più facilmente riconoscibili come persecutorie o dannose, mentre quasi assenti sono le considerazioni rispetto a fattori quali la condizione sociale e familiare della donna, inclusa l'incidenza della violenza domestica e familiare, la possibile indipendenza economica, la possibilità di vivere da sole, il diritto di famiglia e le consuetudini in relazione a divorzi, separazioni e delitti d'onore, o accessibilità effettiva alla giustizia. Da questi documenti sembra insomma che il Centro tenda a documentarsi rispetto a fenomeni già consolidati come fondamento di protezione internazionale, quali mgf e matrimoni forzati, tralasciando le informazioni contestuali che permetterebbero di dare peso ad eventuali domande basate su questioni di più difficile valutazione, quali violenza domestica o discriminazione

economica, forse proprio in virtù della loro ampia diffusione. Sempre rispetto alle informazioni sui Paesi di origine, è inoltre utile citare la partecipazione della Francia al progetto “European Contry of Origin Sponsorship”, sulla base del quale alcuni Paesi europei si assumono la responsabilità di divenire referenti dell’elaborazione di informazioni riguardo ad alcuni Paesi di origine. La Francia ad esempio è insieme a Germania e Regno Unito il Paese referente riguardo allo Sri Lanka, ma ciononostante il consistente report sullo Sri Lanka del 2010 accessibile dal sito dell’ufficio non dedica nessuno spazio particolare alla condizione femminile nel Paese. Altra funzione del Centro di informazione è costituita dalle missioni di ricerca sul campo (tre nel 2011), per raccogliere dati relativi alle caratteristiche generali del Paese o a tematiche specifiche, e come forma di training per gli ufficiali e di creazione di una rete di contatti che va ad arricchire la gamma di fonti di informazione diretta.

La rilocalizzazione interna non sembra costituire un problema particolare per la Francia, che secondo una valutazione di ECRE la applica raramente, in genere nel caso in cui il richiedente, prima di lasciare il suo Paese, già risiedeva in una zona sicura diversa da quella in cui correrebbe il rischio di persecuzione. D’altro canto, l’applicazione del concetto di Paese sicuro risulta problematica nel senso che in questo caso la domanda segue una procedura speciale, accelerata e senza possibilità di ricorso, con i rischi che ne conseguono per le richiedenti di sesso femminile se la valutazione di sicurezza non tiene dovuto conto delle peculiarità della loro condizione nel Paese di origine, il che, a guidicare dalla qualità delle informazioni *gendered* disponibili, non sempre può avvenire. Questo punto critico è in parte controbilanciato dal fatto che la Francia si è dotata di liste di Paesi sicuri differenziate per genere: il Mali, ad esempio, tra il 2010 e il 2011 era annoverato nella lista dei Paesi sicuri²⁰, ma solo per gli uomini, mentre per le donne era richiesta l’applicazione di una procedura standard con esame individuale della domanda, sulla base della grande quantità di domande pervenute in relazione al problema delle mutilazioni genitali femminili e all’alto tasso incidenza di questa pratica.

Varie analisi denunciano la frequenza di casi respinti perchè giudicati poco credibili a causa dell’assenza di prove concrete e documentali dei fatti denunciati²¹; ad esempio, in alcuni casi legati a matrimonio forzato sono stati richiesti certificati matrimoniali, senza tenere conto che il legame potrebbe essere stato celebrato solo in forma religiosa o consuetudinaria. Allo stesso modo, sembrerebbe che in vari casi i riferimenti ad eventuali legami con persone della propria

²⁰ Nel 2012 è stato eliminato dalla lista alla luce dell’instabilità politica e degli scontri in corso a livello civile.

²¹ CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe. A comparative analysis of law policies and practice focusing on women in nine EU Member States*, Asylum Aid, CEAR, CIR, France Terre d’Asile, Hungarian Helsinki Committee, 2012, disponibile su <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/GENSEN-Report-FINAL.pdf> [consultato il 30 settembre 2013].

nazionalità siano stati giudicati contraddittori del denunciato timore di persecuzione, favorendo una valutazione di scarsa credibilità. Lo stesso può accadere alle richiedenti vittime di tratta,²² sulla base dell'utilizzo di nome falso, o dell'incapacità di fornire informazioni dettagliate sulle reti criminali in cui erano coinvolte. Questi atteggiamenti denunciano una preparazione non sempre adeguata rispetto al Paese d'origine e alle dinamiche migratorie con i cambiamenti culturali che essi comportano, e fanno sì che al colloquio venga richiesto un grado di precisione che può non coincidere con quella permessa dalla traumaticità di eventi e forme di violenza subite o temute²³.

Tra tema della giurisprudenza e quello delle procedure si situa la pratica della compilazione e utilizzo di dossier trimestrali di argomento giurisprudenziale: una divisione ad hoc dell'OFPPRA costruisce delle sintesi rispetto agli sviluppi rilevanti della giurisprudenza nazionale sull'asilo e delle principali tendenze decisionali rispetto ai singoli Paesi, e talvolta elabora dei focus riguardo all'atteggiamento interpretativo rispetto a fenomeni particolari, ad esempio, come menzioneremo oltre, alle mutilazioni genitali femminili. Questi dossier sono consultabili da parte degli ufficiali competenti alla decisione delle domande, al fine di supportare il processo decisionale e di armonizzare l'applicazione nazionale della normativa sull'asilo.

Non mi sono occupata in questa indagine delle condizioni di accoglienza e integrazione, ma è opportuno menzionare l'insufficienza del sostegno medico e psicologico nella prima accoglienza. Si tratta infatti del personale più formato per riconoscere e rispettare adeguatamente le esigenze specifiche delle donne soggette a violenza, nonché eventualmente a segnalarle a chi si occupa di seguirle nel processo di presentazione della domanda in modo da poter identificare fattori a sostegno di una domanda basata sul genere. D'altra parte, come già accennato, gli stessi operatori sociali e le associazioni private che si occupano dell'accoglienza possono risultare poco preparati a riguardo.

²² ADFEM, *Droit d'asile et femmes: quelle situation en France aujourd'hui?*, 2012, disponibile su http://doubleviolen.free.fr/spip/IMG/pdf/Femmes_asile_ADFEM_ecran.pdf [consultato il 7 settembre].

²³ Alcuni esempi di mancata considerazione del trauma e dei fattori socioculturali influenti sulla qualità dell'intervista sono forniti nello studio di SOULARD, Elodie, *Le droit d'asile au féminin. Cadre législative et pratiques*, Observatoire de l'asile et des réfugiés, 2011, disponibile su <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/cahiersdusocial/franceterredasile-cahierdusocial32-droitasileaufeminin.pdf> [consultato il 6 settembre]. A questo riguardo si veda anche AGRALI Sibel, MOREL Eleonore, *Prendre soin. Sensibiliser les décideurs* in COMEDE, Maux d'Exil, *Dossier: Santé des exilés: quel accès aux soins?*, 36, Marzo-Aprile 2012, pag.3.

5.1.3 Ruolo di organizzazioni non governative e associazioni

La Francia ha visto nascere vari gruppi di rifugiate, alcuni attivi da vari decenni e associati in gruppi di media portata sia nazionali che accomunati dal solo genere²⁴, ma il ruolo di associazioni ed ong rispetto alle donne e al tema della persecuzione di genere sembra poco consistente. Le grandi organizzazioni che operano con richiedenti asilo e rifugiati a livello nazionale non sembrano essersi dedicate alle donne come categoria dalle esigenze specifiche, aver elaborato dei servizi mirati o aver condotto delle ricerche riguardo ai temi connessi all'asilo e alle donne, o alla persecuzione di genere. Questa mancanza si associa a quanto osservato rispetto alla inaccuratezza delle informazioni fornite alle richiedenti asilo e del tipo di assistenza offerta, presentando un quadro in cui alla crisi più generale del sistema di accoglienza si somma una fragilità specifica per quanto riguarda le donne.

Il tema della persecuzione di genere, portato avanti dagli anni '90 da alcuni gruppi di donne rifugiate, insieme alla crescente attenzione per la violenza di genere e le esigenze specifiche delle richiedenti di sesso femminile, hanno piuttosto riscosso l'attenzione di soggetti di media dimensione, o sono stati al centro di progetti su scala locale elaborati da soggetti già esistenti ma operanti più in generale con gli immigrati, o da piccole organizzazioni specializzate istituite *ad hoc*²⁵. Femmes de la Terre, ad esempio, è stata creata nel 1992 e RAJFIRE nel 1998, ed entrambe si occupano di donne immigrate e rifugiate con un centro di accoglienza, attività di accompagnamento alla domanda di asilo e di sensibilizzazione, operando però sulla sola area di Parigi città; Amnesty Tolosa ha avviato da qualche anno un progetto di accompagnamento delle vittime di tratta alla richiesta di protezione internazionale; alcuni gruppi locali del FASTI (Federation des associations de solidarité avec les travailleur-euse-s immigré-e-s) hanno attivato operazioni di sensibilizzazione rispetto alla persecuzione di genere. Sebbene si tratti di iniziative interessanti e positive, il loro raggio d'azione è ristretto, anche dal punto di vista geografico, e si sta ancora consolidando. Lascia però ben sperare il moltiplicarsi di questo tipo di contributi, e il fatto che i principali soggetti interessati da questa evoluzione (quelli appena menzionati, insieme a Cimade e Comede) si sono messi in rete tra il 2004 e il 2005 con un gruppo di lavoro (il sopra

²⁴ Per un'approfondimento rispetto allo sviluppo di tali gruppi e al modo in cui nella loro attività si sono associate la riflessione sull'asilo e una progressiva presa di coscienza femminista si veda LESSELIER, Claudie, *Femmes, exils et politique en France depuis 1970*, 2009, disponibile su <http://rajfire.free.fr/spip.php?article157> [consultato il 30 agosto 2013]. Lo studio di Lesselier colloca l'emigrazione femminile indipendente nella prospettiva duale di migrazione come esilio da un lato, spazio di libertà, emancipazione e cambiamento dall'altro.

²⁵ Alcuni dei progetti specifici che hanno contribuito alla mobilitazione di campagne di sensibilizzazione e alla creazione di progetti mirati, e il modo in cui si sono intrecciati, sono stati descritti in FREEDMAN, Jane, VALLUY, Jérôme, *Pérecutions des femmes – Savoirs, mobilisations et protections*, Editions Du Croquant, 2007.

menzionato GRAF) incentrato proprio sul riconoscimento della persecuzione di genere. I membri del GRAF si propongono di mettere in campo attività di sensibilizzazione, pressione, ed informazione per le donne, per ora costituite nel concreto da alcuni report, documenti di lavoro e una guida per le richiedenti asilo²⁶; dal 2008 tali attività sono state proseguite dalla più ampia rete ADFEM (Action et Droits des Femmes Exilées et Migrantes). Come ha osservato Jane Freedman nel suo rapporto del 2009 per conto dell'Unhcr²⁷, la portata positiva ma ancora limitata di questo tipo di iniziative beneficerebbe anche dal punto di vista simbolico di un più ampio supporto e attenzione da parte degli attori istituzionali. Esiste anche l'esempio di France Terre d'Asile, grande ong attivatasi recentemente rispetto alle tematiche del genere; è interessante osservare tuttavia che essa ha scelto di far parte di partenariati europei (ad esempio con il CIR italiano, la CEAD spagnola o Asylum Aid inglese con i quali ha intrapreso progetti di ricerca e sensibilizzazione) ma non risulta far parte di alcun network a livello nazionale.

5.1.4 Giurisprudenza

Possiamo fare solo alcune considerazioni rispetto alle tendenze giurisprudenziali francesi, sulla base delle fonti secondarie disponibili. Uno dei pochi casi legati al genere citato a più riprese è anche uno dei primi ad aver aperto il dibattito sulla persecuzione di genere, in concomitanza con le esistenti o nascenti relative linee guida in alcuni Paesi: si tratta del caso Diop del 1991, in cui una giovane donna proveniente dal Mali ha fondato la sua domanda sul timore di escissione²⁸. Si fa anche spesso riferimento al caso Sissoko, del 2001, in cui una coppia di genitori proveniente dal Mali ha invece ottenuto asilo nell'intento di proteggere la figlia dallo stesso tipo di pratica. Secondo l'Unhcr la Francia è uno dei Paesi che più ha riconosciuto una forma di protezione internazionale sulla base del genere; proprio come osservato per quanto riguarda le procedure, anche a livello interpretativo essa non si è però dotata di linee guida nazionali né ha adottato quelle dell'Unhcr del 2002. Le autorità competenti sostengono di farvi riferimento e di applicarne le indicazioni, ma le decisioni positive non vengono motivate, e quindi anche i ricercatori che vi hanno avuto accesso sostengono di non aver potuto trovare

²⁶ GRAF, *Droit d'asile et femmes. Guide pratique*, 2007.

²⁷ FREEDMAN, Jane, *Les femmes en quête d'asile et réfugiées en France*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series – Division des services de protection internationale, 2009, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/4a535d9a2.html> [consultato il 30 settembre 2013].

²⁸ Aminata Diop si vide negare lo status di rifugiata perchè non aveva cercato la protezione statale prima di lasciare il Mali, ma le venne riconosciuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

riscontro del modo in cui la violenza di genere viene valutata, se viene riconosciuta come persecuzione o sulla base di quale motivazione.

Per quanto riguarda gli attori di persecuzione, la Francia in un primo momento riconosceva solo la persecuzione statale; con il tempo la giurisprudenza ha riconosciuto anche varie forme di gruppi o soggetti non statali, ad esempio i membri della famiglia o della comunità locale e i clan o tribù di appartenenza. La legislazione francese non definisce la protezione statale in modo chiaro; nel valutarne la sussistenza ed effettività, sembra basarsi sulla condizione generale di sicurezza nel Paese di origine piuttosto che il sistema legale vigente; dà inoltre particolare peso, in caso di persecuzione non statale, alla richiesta di protezione effettuata dal richiedente asilo, all'accessibilità di eventuali mezzi di ricorso, e richiede motivazioni plausibili e coerenti nel caso in cui essa non abbia avuto luogo. Ha inoltre recepito l'art.7 della Direttiva Qualifiche e ne ha applicato talvolta le disposizioni riconoscendo come attori di protezione non statali delle missioni delle Nazioni Unite in Bosnia e Kosovo.

Per quanto riguarda il "particolare gruppo sociale", la Francia ha recepito la definizione cumulativa introdotta dalla Direttiva Qualifiche. Inoltre, il sito dell'OFPRA lo definisce in relazione alla rivendicazione dell'appartenenza, e come "un insieme circoscritto e sufficientemente identificabile di persone", segnalando una tendenza a concepire questa motivazione in modo più articolato e restrittivo rispetto alle indicazioni dell'Alto Commissariato²⁹. Questo si riflette nella pratica sul fatto che varie sentenze che a partire dal 2005 hanno considerato il matrimonio forzato come persecuzione ne hanno condizionato il riconoscimento al fatto che presso la società di origine il sottrarsi ad esso venisse considerato come una trasgressione delle norme consuetudinarie e che fosse stata attivamente ricercata e negata la protezione dello stato. A questa ipotesi si aggiungono le indicazioni dei già citati report di ECRE e Unhcr, secondo i quali è stato applicato con la richiesta che fosse anche perseguitato in quanto gruppo. Ricordando che il particolare gruppo sociale è il più frequentemente impiegato nel riconoscimento della persecuzione di genere in quanto tale, questi aspetti costituiscono un fattore particolarmente critico³⁰. Questo *ground* viene utilizzato in casi di questo tipo fin dalla fine degli anni '90 in relazione alla persecuzione fondata sull'orientamento sessuale, seguiti da alcune decisioni positive nei primi anni 2000 rispetto al rischio di escissione e alla violazione di norme sociali. Le decisioni favorevoli su queste basi sono aumentate a partire dalla metà degli

²⁹ Questa tendenza è descritta anche in GRAF, *Droit d'asile et persecution visant spécifiquement les femmes*, 2005, reperibile su http://www.gisti.org/doc/actions/2006/graf/raf_asile_femmes_200507.pdf [consultato il 15 settembre 2013].

³⁰ Questa interpretazione del particolare gruppo sociale richiama in parte il test della "visibilità sociale" osservato presso le corti americane e approfondito nel terzo capitolo.

anni 2000, in concomitanza con il recepimento delle prime direttive europee, in particolare la Direttiva Qualifiche che secondo alcune fonti avrebbe favorito una sua interpretazione meno restrittiva che in passato in quanto non più necessariamente legata ad una persecuzione mirata³¹. Ad oggi, i gruppi sociali riconosciuti dalla giurisprudenza francese sono legati alla trasgressione dei costumi (ad esempio in caso di abbigliamento religioso), all'orientamento sessuale, alla fuga da mutilazioni genitali femminili da parte di donne o di genitori che vogliono sottrarre le figlie a tale pratica, crimini d'onore, riti di vedovanza umilianti o degradanti, matrimoni forzati, più alcuni casi legati alle violenze familiari e coniugali. E' inoltre stato riconosciuto come particolare gruppo sociale quello delle madri di bambini albini che temono per le violenze e l'ostracismo che ne conseguono.

Confrontando analisi e commenti³² riguardo alla giurisprudenza francese è possibile dedurre che le forme di violenza di genere le cui vittime sono più protette sono i matrimoni forzati, le mutilazioni genitali femminili e la tratta per prostituzione³³. Le stesse fonti, però, confermano anche la spiccata tendenza a riconoscere alle richiedenti in queste situazioni la protezione sussidiaria piuttosto che lo status di rifugiata. Questo accade ad esempio in relazione alla tratta a scopo di prostituzione: l'articolo precedentemente citato di ADFEM sostiene di aver individuato solo un caso in cui una richiedente ha ottenuto su questa base lo status di rifugiata³⁴, ma che in genere i rischi di ostracismo, ritorsione da parte del circuito criminale, *re-trafficking* che le richiedenti corrono in caso di rientro nel Paese di origine vengono considerati come danni gravi piuttosto che come persecuzione. Come già ipotizzato, la protezione sussidiaria sembra venire riconosciuta quasi routinariamente anche nei casi di violenza domestica. E' particolarmente problematico che la stessa tendenza sia evidente per quanto riguarda le mutilazioni genitali femminili, dal momento che la Francia, fino alla metà degli anni 2000, aveva visto lo sviluppo di una giurisprudenza significativa che riconosceva queste pratiche come persecuzione: già nel 1991 il CRR³⁵ aveva deciso positivamente di un caso di fuga da mgf per la prima volta in Europa, sostenendo la possibilità di riconoscere l'asilo alle donne sottoposte a mutilazione

³¹ “Dal 1997, il Consiglio di Stato legava l'appartenenza ad un gruppo sociale ad una persecuzione specifica e la CNDA l'aveva seguito in questa logica. [...] Per conformarsi alla direttiva qualifiche del 2004, questo legame è divenuto molto attenuato, se non completamente scomparso”. CIMADE, *Droit d'asile: l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat reconnaît que les fillettes risquant l'excision sont un groupe social*, 2012, disponibile su <http://www.lacimade.org/poles/defense-des-droits/nouvelles/4214-Droit-d-asile---l-assembl-e-du-contentieux-du-Conseil-d-Etat-reconna-t-que-les-fillettes-risquant-l-excision-sont-un-groupe-social> [consultato il 10 settembre 2013].

³² Si vedano i report già citati e il materiale informativo reperibile sui siti web di associazioni francesi citati in bibliografia.

³³ Una panoramica aggiornata al 2012 delle tendenze dell'OFPRA rispetto alle principali forme di persecuzione di genere è stata compilata dalla rete ADFEM in ADFEM, op.cit.

³⁴ La richiedente era una donna nigeriana proveniente dallo stato dell'Edo, dal quale proviene la maggioranza delle donne nigeriane vittime di tratta in Francia.

³⁵ L'organo di ricorso francese era all'epoca la Commission des Recours des Réfugiés.

genitale contro il loro volere dove esse sono ufficialmente prescritte, incoraggiate o tollerate. Approfondiremo in una sezione a parte il caso delle richieste di asilo su queste basi da parte di cittadini del Mali, che conferma una tendenza all'abbassamento dei livelli di accettazione e protezione come reazione all'aumento delle domande. Per quanto riguarda la tratta, essa costituisce una delle forme di violenza di genere oggi al centro della discussione sull'asilo, in cui sono stati evidenziati come punti critici il suo carattere di esperienza conclusa e il fatto che necessita di una comprensione ampia per poter essere considerata come fondata sul genere³⁶, conformemente alle indicazioni dell'Unhcr³⁷.

Sono individuabili alcuni ulteriori punti analitici rispetto alle tendenze valutative dei soggetti competenti francesi. Innanzitutto, è preferibile ai fini dell'ottenimento della protezione che violenze di genere, subite o temute, siano associate ad altre forme di persecuzione o danno. Ad esempio, due sentenze della metà degli anni 2000 hanno riconosciuto lo status di rifugiate a due donne (Pakistan e Turchia orientale rurale) i cui casi presentavano situazioni di fuga da matrimonio forzato e rischio di crimini d'onore; due donne curde turche nel 2006 hanno ottenuto la protezione sussidiaria sulla base del rischio di crimini d'onore in relazione all'imputazione della gravidanza all'adulterio. In secondo luogo, come già menzionato, sono reperibili vari esempi in cui alle richiedenti è stato richiesto di presentare le prove di comportamenti o legami non necessariamente dimostrabili, in mancanza delle quali le loro affermazioni non sono state ritenute credibili: ad esempio, l'essersi opposte al matrimonio forzato in modo attivo, la prova documentale dello stesso matrimonio (che non sempre esiste), o l'aver ricevuto minacce personali in relazione al rischio di sterilizzazione forzata. Anche il denunciare atti di violenza sessuale "ormai" sembra avere poco effetto sull'esito della richiesta di protezione, dato che essi ricorrono in un grande numero di domande; è cioè riscontrabile, come per la violenza domestica, un paradosso per cui più una pratica violenta è diffusa meno chi la denuncia viene considerato credibile, complice naturalmente la difficoltà di provare quanto affermato. D'altro canto, le informazioni sul Paese di origine e la giurisprudenza possono anche venire impiegati per stabilire una sorta di presunzione di credibilità: ad esempio, negli ultimi anni determinate provenienze etniche e religiose sono state riconosciute come problematiche per l'alta frequenza di matrimoni forzati, e le donne di alcune zone di Guinea, Togo, Mauritania, Pakistan e Nigeria considerate più credibili in caso di domande su tale base. Il rovescio della medaglia è che il basso tasso di

³⁶ MREKAJOVA, Eva, *Recognizing victims of human trafficking as a "particular social group" per se*, Tilburg University working paper, 2012.

³⁷ UNHCR, *Guidelines on international protection: the application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked*, 2006.

incidenza di queste pratiche in altri Paesi influenza invece la decisione in senso opposto, rischiando di compromettere il principio di analisi delle circostanze individuali del richiedente. Infine, alcune forme di violenza vengono ritenute a volte non comprensibili nella protezione internazionale sulla base della loro appartenenza alla sfera “privata”. Questo avviene principalmente in relazione alla violenza domestica, in genere considerata poco rilevante se non associata a un'altra forma di violenza di genere³⁸; questa logica è stata inoltre applicata ad un caso del 2011 relativo al matrimonio forzato, definendolo come un conflitto familiare privato e indicando forse nuovi spazi di evoluzione nel senso della diminuzione del riconoscimento del matrimonio forzato come persecuzione o almeno danno grave³⁹.

Per quanto riguarda infine l'utilizzo di altre motivazioni in caso di ottenimento dell'asilo, è interessante osservare come in un primo momento (tra gli anni '90 e i primi 2000) opinione politica e religiosa siano state utilizzate per casi che comprendevano scelte considerabili come una manifestazione di opinione contraria alle pratiche di violenza, ad esempio il sottrarre la propria figlia a mutilazione genitale o il sottoporsi a chirurgia ricostruttiva, il rifiutare il matrimonio forzato, oltre che agli stili di vita “occidentali” e le più classiche forme di militanza per i diritti umani femminili. Il loro impiego è però calato cedendo il passo al particolare gruppo sociale, come se il crescere del dibattito su questa motivazione e sul suo potenziale per i casi relativi al genere ne avesse fatto lievitare l'impiego, nonostante si tratti del più controverso e contrariamente alle indicazioni dell'Alto Commissariato.

5.1.5 Approfondimento: le mutilazioni genitali femminili e il caso del Mali

Secondo una stima dell'Unhcr, la Francia sarebbe il primo Paese europeo ospite di donne provenienti da Paesi in cui vengono praticate mutilazioni genitali femminili, nonché tra i principali Paesi in Europa a decidere di casi fondati su queste pratiche⁴⁰. I Paesi d'origine

³⁸ SOULARD, Elodie, *Le droit d'asile au féminin*, cit.

³⁹ Per una breve analisi della disomogeneità tra le forme di protezione riconosciute in Francia nei casi di matrimonio forzato si veda il confronto di Dufour tra i casi Tabe, Dolgor e Diallo (tutti tra il 2005 e il 2006): il primo considera che anche se non si ritiene che la richiedente appartenga a un gruppo sociale perchè il suo comportamento non viene percepito dalla società di appartenenza come infrazione delle norme sociali, essa può ricevere protezione sussidiaria a protezione del rischio di trattamenti inumani o degradanti; il secondo applica tale giurisprudenza mentre nel terzo la richiedente asilo ha ricevuto lo status di rifugiata. DUFOUR, Laurent, *The 1951 Geneva Convention and subsidiary Protection: Uncertain Boundaries in International Association of Refugee Law Judges, Convention Refugee Status and Subsidiary Protection Working Party: First Report, Part II(B): France*, 2006.

⁴⁰ La stima di quasi 700 casi di asilo fondati su mgf pone la Francia al primo posto, ma secondo gli stessi autori dello studio si tratta di una stima imprecisa, basata su un campione ristretto, e quindi un “working tool più che un dato reale”.

principali a livello europeo, in termini di valori numerici, sono Nigeria, Somalia, Eritrea, Guinea, Costa d'Avorio, Congo e Mali; la Francia accoglie buona parte delle donne congolesi e maliane, e una parte significativa di quelle che provengono da Costa d'Avorio, Guinea, Nigeria, le quali costituiscono circa il 20% delle richiedenti asilo totali in Francia. Questo tipo di dati indica in primo luogo necessità di tipo procedurale: molte di queste donne chiedono asilo per motivi non collegati al genere, ma sono comunque portatrici di esigenze specifiche di tipo sanitario o psicologico nel caso in cui siano già state soggette a pratiche mutilatorie, o dovranno essere informate della possibilità di chiedere asilo, se questa esperienza si è sommata ad altre forme di violenza di genere (matrimoni forzati, violenze familiari o coniugali) o se non è ancora stata vissuta, da loro o, più frequentemente, dalle loro figlie⁴¹. Questi dati sottolineano quindi innanzitutto la necessità, per la Francia (sia i soggetti istituzionali che associazioni, ong e altri attori che si occupano di asilo, donne, immigrazione), di dotarsi di relativi strumenti di formazione ed accoglienza, in modo da occuparsi adeguatamente del riconoscimento, dell'accompagnamento e dell'assistenza di queste richiedenti asilo.

Mi soffermerò qui sull'esempio del Mali come caso particolarmente significativo rispetto alla protezione dal rischio di mutilazioni genitali femminili⁴². Abbiamo già fatto riferimento sopra alle caratteristiche numeriche dei richiedenti asilo di questa provenienza: non è uno dei principali Paesi di origine per la Francia (nel 2011, un totale di 739 domande contando le prime domande e quelle di minori al seguito, ovvero il 3,8% del totale), ma spicca per l'alta percentuale di richiedenti asilo donne (il 65% considerando anche le domande di minori al seguito, quando il valore medio è del 27,3%) e per il suo essere il Paese di origine dal tasso di accettazione più alto (74,1%, dove come abbiamo detto il tasso medio francese è dell'11%). Questi elementi risultano di nostro particolare interesse soprattutto quando accostati al fatto che una parte rilevante delle domande di protezione negli ultimi anni sono legate al rischio di escissione. E' stato stimato che in Mali le pratiche mutilatorie coinvolgono il 85,2% della popolazione femminile⁴³.

UNHCR, *Too much pain. Female genital mutilation and asylum in the European Union. A statistical overview*, 2013, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/512c72ec2.html> [consultato il 30 settembre 2013].

⁴¹ L'aver subito una forma di mutilazione non è sufficiente di per sé a ricevere protezione internazionale, poichè se essa è già stata praticata non si corre alcun "fondato timore". D'altro canto, se la richiedente si allontana dal Paese d'origine per sottrarsi ad altre forme di violenza di genere (e spesso le mutilazioni genitali convivono con altre forme di sottomissione) la mgf può costituire un elemento che corrobora la credibilità della sua richiesta; come già sottolineato nel cap.3, però, se si tratta di infibulazione essa può venire ri-praticata nel corso della vita della donna, che può quindi richiedere protezione su questa base. Lo stesso dicasi per quei pochi casi in cui la richiedente si è sottoposta a chirurgia per rimediare alla mutilazione, e teme che quest'ultima possa riverificarsi se tornasse nel Paese d'origine.

⁴² Per un quadro generale rispetto alla protezione che si può ottenere in Francia in casi di rischio di mgf si veda LEGROS, Thérèse, *Quelle place pour les victimes d'excision et de mariages forcés au cœur du droit d'asile?*, in *Pro Asile, numero speciale*, 22, 2011.

⁴³ Tassi UNICEF e DHS citati in UNHCR, *Too much pain*, cit.

Abbiamo già menzionato il fatto che tra i pochi casi francesi conosciuti in relazione alla persecuzione di genere due sono relativi al timore di mutilazione genitale femminile in Mali: il caso Diop del 1991, nel quale la giovane richiedente ricevette asilo in ricorso; e il caso Sissoko del 2001, nel quale ad una coppia maliana è stato riconosciuto lo status di rifugiati insieme alla figlia sulla base della loro appartenenza al gruppo sociale di “genitori che si oppongono alle mutilazioni genitali praticate sulle figlie”. Questi due casi sono rappresentativi dell’evoluzione della giurisprudenza rispetto al riconoscimento delle mgf come pratiche persecutorie; il suo sviluppo però non ha seguito un andamento lineare, influenzato da fattori non necessariamente connessi alla materia dell’asilo in senso stretto: osservare i dati numerici relativi alla protezione riconosciuta ai cittadini del Mali ci può aiutare a capire come. La giurisprudenza Sissoko è stata applicata nella prima metà degli anni 2000 in modo abbastanza consistente, consolidando l’impiego della motivazione di “appartenenza a un particolare gruppo sociale” sia per i genitori che per le loro figlie. Questo può aver contribuito a far aumentare le domande su queste basi. Nel 2005 e 2006, le domande di asilo da parte di cittadini del Mali sono state contenute (568, quindi addirittura 153)⁴⁴; la percentuale di richiedenti donne è però raddoppiata, e quella di minori al seguito è passata dal 6,6% al 23,5%, indicando un aumento delle bambine e ragazze minorenni che hanno presentato domanda con i familiari. Anche il tasso di accettazione è aumentato, passando dall’1,2% al 12,4% e facendo salire il Mali dal 36° al 13° Paese in ordine di tasso di accettazione. Il 2007 non ha visto un particolare aumento delle domande, ma la percentuale di richiedenti donne è salita al 76%, e di minori al seguito al 53,5%. Il 78,4% delle domande sono state accettate, facendo del Mali il primo Paese di origine in relazione al tasso di accettazione. I dati dei report di questi anni non sono precisi rispetto al tipo di protezione riconosciuta, ma sembrerebbe che la maggior parte dei richiedenti ammessi abbia ottenuto asilo.

Il 2008 è stato un anno di grande cambiamento: le domande sono state 2670 (prime domande più minori al seguito), con percentuali di donne e minori simili a quelle dell’anno precedente (74% e 48,2%). Sembrerebbe che l’atteggiamento positivo degli organismi competenti abbia favorito fortemente la richiesta di asilo sulla base del rischio di mutilazioni genitali. Questo fenomeno entra in relazione anche con le problematiche legate alla gestione dell’immigrazione: molte domande relative a mgf non provenivano infatti da genitori singoli o famiglie che avevano appena lasciato il Paese di origine per sottrarre le figlie alla pratica, ma da persone che si trovavano in Francia già da tempo, le cui figlie erano nate sul suo territorio e parte dei quali erano in condizione di irregolarità. Nella seconda metà del 2008 OFPRA e CNDA

⁴⁴ Si vedano i relativi report annuali dell’Ofpra.

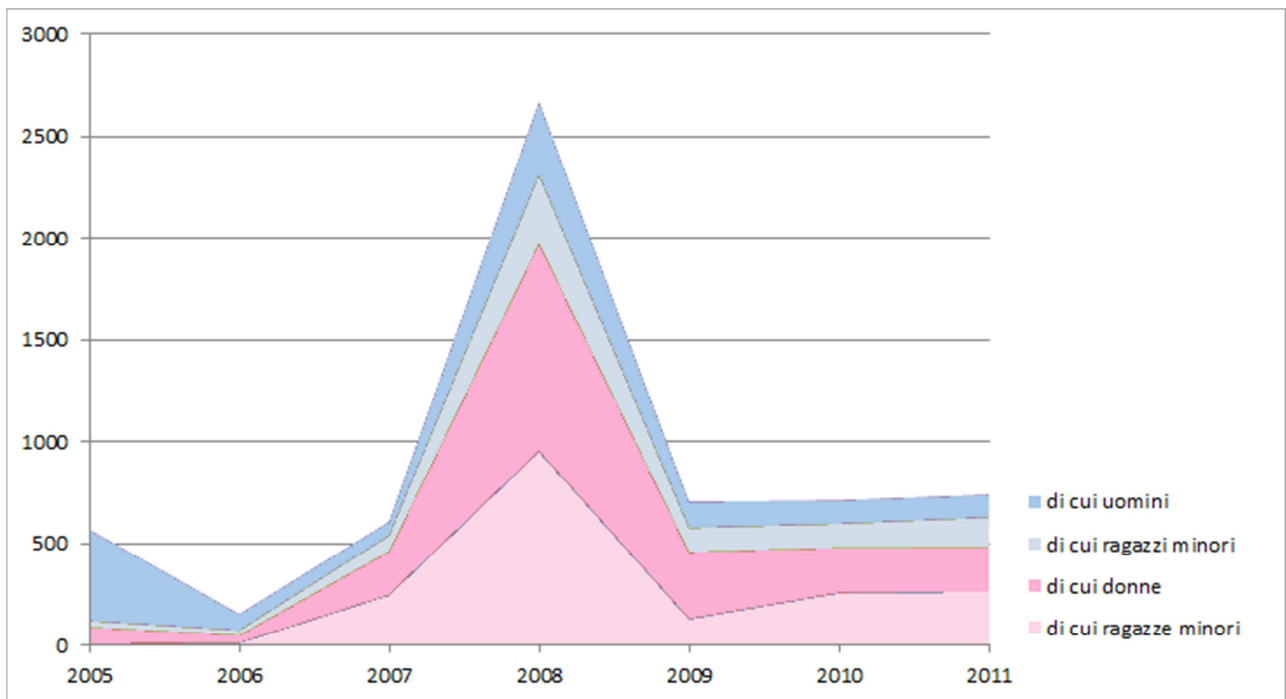


Grafico 5.1: Prime domande di asilo di cittadini del Mali in Francia compresi i minori al seguito, 2005-2011



Grafico 5.2: Esito dell'esame delle domande di asilo di cittadini del Mali in Francia, 2005 - 2011

hanno preso la decisione formale di mutare la propria politica di riconoscimento, applicando la giurisprudenza Sissoko in prevalenza ai casi presentati da persone che avevano appena lasciato il Paese di origine. Se i richiedenti soggiornavano invece in Francia e almeno un membro era in possesso di un titolo di soggiorno, le domande venivano rigettate sulla base del principio per cui genitori e figlie potevano già godere della protezione della Francia, sul cui territorio le mutilazioni genitali sono proibite, e un eventuale rischio sarebbe sussistito quindi solo nel caso di un ritorno volontario nel Paese di origine. Infine, la tendenza predominante in caso di nuclei familiari irregolarmente presenti è stata quella di riconoscere la protezione sussidiaria alle bambine a rischio, e nessuna forma di protezione ai genitori sulla base di un'ipotetica appartenenza a un gruppo sociale, dal momento che non si erano opposti alle pratiche nè avevano potuto ricevere minacce recenti rispetto al loro sottrarre le figlie, trovandosi in Francia da tempo. In altri casi lo status di rifugiata non è stato riconosciuto alle bambine con la motivazione che non potevano appartenere al particolare gruppo sociale già riconosciuto dalla giurisprudenza “donne che si oppongono a mutilazione genitale femminile”, perchè troppo piccole per esprimere volontà autonoma rispetto alla pratica. La CNDA all'inizio del 2009 ha portato avanti questo indirizzo, riconoscendo alle bambine e ragazze in questione solo la protezione sussidiaria. Anche di questo possiamo trovare riscontro nei dati numerici relativi ai richiedenti asilo provenienti dal Mali: il tasso di accettazione dal 78,4% dell'anno precedente è sceso al 46,9%, e questo nonostante il cambiamento di politica sia sopraggiunto solo nella seconda metà del 2008. Inoltre, i titolari di protezione sussidiaria da una quantità marginale (nel 2007, 3 su 217) sono arrivati nel 2008 a costituire il 33% dei richiedenti la cui domanda ha avuto esito positivo. Le osservazioni critiche principali rispetto a questo tipo di cambiamento riguardano naturalmente il fatto che l'applicazione degli strumenti di tutela internazionale sembrano essere stati fortemente influenzati dal grande aumento di domande ricevute, e dal fatto che parte di esse sono state considerate strumentali alla regolarizzazione della permanenza in Francia: aspetti che non dovrebbero avere a che vedere con il modo in cui vengono interpretati e compresi concetti quali “particolare gruppo sociale” o “persecuzione”. La presunzione di strumentalizzazione emerge anche dal fatto che spesso il riconoscimento e il rinnovo del permesso di soggiorno per protezione internazionale vengono condizionati alla presentazione annuale di un certificato medico che attesti che la minorenni in questione non è stata sottoposta a mgf⁴⁵: questa richiesta sembra spia del sospetto che i genitori non richiedano asilo per proteggere

⁴⁵ Il crescente utilizzo di certificati medici come prove delle narrazioni dei richiedenti asilo è stato osservato anche dal punto di vista antropologico nella sua componente di negazione della natura politica delle loro esperienze ed oggettificazione del corpo. Si veda ad esempio FASSIN, Didier, D'HALLUIN, Estelle, *the truth from the body: medical*

le figlie, ma per perseguire un titolo di soggiorno ottenuto il quale non esiteranno a sottoporle essi stessi alle pratiche in questione. Inoltre, si tratta di una misura più restrittiva di quanto indicato dalle clausole di esclusione sancite dalla direttiva qualifiche, che la Francia non ha però recepito, e risulta discriminatoria dal momento che gli altri titolari di protezione non sono tenuti a dimostrare che le condizioni sulla base delle quali vengono tutelati non sono cambiate. Non si tiene inoltre conto delle indicazioni fornite dall'Unhcr in materia di mutilazioni genitali, secondo le quali il riconoscimento della protezione non dovrebbe essere condizionale alla presentazione di un certificato medico, date le implicazioni psicologiche e sociali che una visita ginecologica può avere per una bambina⁴⁶.

Nel 2008 l'OFPPRA ha anche condotto uno studio sul campo proprio in Mali in relazione al fenomeno dell'escissione⁴⁷, analizzandone la diffusione e le conseguenze per famiglie e donne che vi si oppongono. Il report sottolinea come i genitori debbano essere "pronti alla rottura con l'ambiente di origine" se sottraggono le figlie alla pratica, ma conclude anche che le pressioni familiari a cui sono soggetti possono essere violente ma non comprendono quasi mai violenze fisiche, e che la loro portata non è tale da poter essere definita come persecutoria. D'altro canto, evidenzia anche come la mutilazione genitale sia una condizione di accesso allo status di donna e di adulta, e che le donne che non vi sono state sottoposte rischiano l'esclusione da una piena vita sociale se non lo stesso allontanamento dalla comunità di origine "in una società in cui il riconoscimento sociale è basilare". Fondamentalmente, quindi, consolida la tendenza a riconoscere protezione alle donne e bambine a rischio di mgf piuttosto che ai genitori.

Sicuramente il nuovo approccio decisionale ha avuto come effetto un calo delle domande fondate sulla mutilazione genitale. Tra il 2009 e il 2011, il numero di domande presentate da cittadini del Mali è calato a valori leggermente superiori rispetto a quelli registrati fino al 2007, ma notevolmente inferiori al picco del 2008 (sempre sotto alle 750). La percentuale di donne si mantiene superiore al 60%, e quella di bambine e ragazze tra i minori al seguito scende al 28% per poi risalire al 53% circa. L'aspetto interessante è che una volta riabbassatosi il numero di

certificates as ultimate evidence for asylum seekers, in *American Anthropologist*, vol.107, Issue N.4, 2005, pag.597-608.

⁴⁶ UNHCR, *Guidance note on refugee claims relating to female genital mutilation*, 2009, par.33. Per approfondire inoltre la questione della potenziale traumaticità che un esame ginecologico annuale può avere su una bambina, con la consapevolezza che da esso dipende il permesso di soggiorno per sé e la propria famiglia, vedere l'interessante analisi della Coopération française pour le droit d'asile, *De la protection à la suspicion: l'exigence annuelle du certificat de non-excision*, reperibile su http://cfda.rezo.net/asile%20et%20femmes/CFDA_note_Excision_octobre%202012.pdf [consultato il 10 settembre 2013]. Il documento ripercorre inoltre i punti salienti attraverso i quali l'approccio dei decisori si è fatto restrittivo, soffermandosi sulla contrapposizione tra la protezione concessa a tutela delle bambine a rischio di mutilazione e il sospetto di strumentalità nei confronti dei genitori.

⁴⁷ Office français de protection des réfugiés et apatrides, *Les mutilations génitales féminines au Mali. Rapport de mission*, 2008, disponibile su http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Rapport_Mali.pdf [consultato il 10 settembre 2013].

domande si è rialzato il tasso di accettazione, che già nel 2010 (e poi nel 2011) ha superato il 70% riportando il Mali in testa alla classifica dei Paesi di origine. Una spiegazione potrebbe essere che, scoraggiate le domande “strumentali” avanzate da persone già residenti in Francia, siano tornate ad essere predominanti quelle presentate invece da maliani arrivati nel Paese da poco. Questo non giustifica però il fatto che la quasi totalità di decisioni positive riconosce ai richiedenti la protezione sussidiaria, come se la restrittività interpretativa introdotta nel 2008 avesse influito limitatamente sul tasso di accettazione, ma in modo pregnante sul grado di disponibilità a riconoscere piena protezione, considerando il rischio di mutilazioni genitali come fondato timore di *persecuzione*. Così, tra il 2010 e il 2011, il 79,6% e poi il 76,6% delle decisioni positive riguardanti donne del Mali ha riconosciuto loro la protezione sussidiaria, un cambiamento che si iscrive nel più ampio “scivolamento verso la protezione sussidiaria”⁴⁸ descritto in precedenza e comune a tutte le forme di violenza di genere.

Ritengo che questo esperimento analitico possa fornire un buon esempio di come anche nel giro di pochi anni si può evolvere il riconoscimento della persecuzione di genere in una delle sue manifestazioni più forti, anche sotto l’influenza di fattori correlati alla gestione dell’immigrazione. I dati degli anni successivi non sono ancora stati pubblicati, e non ci permettono di capire come si sono evolute le curve dei valori relativi al Mali. Per quanto riguarda l’atteggiamento delle corti, due decisioni del Consiglio di Stato del dicembre 2012⁴⁹ sono state identificate come potenziali nuove aperture, in quanto hanno riconosciuto le bambine e ragazze a rischio di mutilazione genitale come particolare gruppo sociale, facendo riferimento alla definizione dello stesso solo in relazione al *protected characteristic approach* e negando che sia necessario che la persona abbia manifestato un’appartenenza volontaria al gruppo (come invece sostenuto dalla CNDA). Tuttavia il Consiglio ha anche sottolineato come questo gruppo sussista solo in relazione ai Paesi in cui queste pratiche sono norma sociale, oltre che a subordinare l’appartenenza allo stesso alla possibilità di fornire elementi che comprovino il sussistere di un timore personale e a ricordare la possibilità di rilocalizzazione interna; a una delle madri delle bambine ha negato l’appartenenza ad un particolare gruppo sociale, mentre alla seconda ha annullato anche l’attribuzione di protezione sussidiaria decisa dalla CNDA,

⁴⁸ SOULARD, Elodie, *Le droit d’asile au féminin*, cit.

⁴⁹ CHOLET, Guillaume, *Le Conseil d’Etat aux prises avec les mutilations génitales féminines*, in *Combats pour les droits de l’homme*, 19 febbraio 2013, disponibile su <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2013/02/19/le-conseil-detat-aux-prises-avec-les-mutilations-genitales-feminines-ce-ass-21-decembre-2012-mlle-e-f-mme-f-et-ofpra-c-mme-b-c/> [consultato il 30 settembre 2013].

considerando che la corte non aveva valutato adeguatamente se in caso di ritorno al Paese di origine la donna sarebbe stata esposta ad un potenziale danno grave.

5.2 REGNO UNITO

Il Regno Unito costituisce un esempio particolarmente interessante, dal momento che sulla carta è uno dei Paesi più *gender-sensitive* d'Europa nella determinazione dello status di rifugiato. E' uno dei due Paesi dell'Unione, insieme alla Svezia, a essersi dotato di linee guida e indicazioni ufficiali relative al genere nella domanda di asilo, dispone di informazioni estensive sui Paesi di origine, e i suoi dati, come vedremo in seguito, sono disaggregati sulla base di numerose variabili. Ciononostante, varie fonti indicano che gli strumenti di cui dispone vengono utilizzati in modo incostante, rendendo diseguale sia l'accesso alla procedura di asilo che il riconoscimento delle esperienze di persecuzione delle richiedenti donne nella loro specificità.

Oltre allo status di rifugiato riconosciuto sulla base della definizione di persecuzione della Convenzione di Ginevra e della normativa europea, nel Regno Unito sono possibili due forme alternative di protezione: la Humanitarian (o subsidiary) Protection e la Discretionary Leave to remain. Esse sono state introdotte nel 2003 a sostituzione della Exceptional Leave to Remain, la precedente forma di protezione integrativa dell'asilo prevista dalla legge nazionale; la HP è poi stata adattata con il recepimento della Direttiva Qualifiche e corrisponde oggi alla protezione sussidiaria. Essa viene utilizzata però in modo marginale: nel 2011 è stata ad esempio riconosciuta a 81 persone. La DL invece viene riconosciuta nel caso in cui un richiedente non possa ricevere status di rifugiato o HP, ma corra il rischio gravi violazioni dei suoi diritti umani fondamentali, si trovi in condizioni per cui un ritorno al Paese di origine non è possibile per motivi legati alla sua salute o alla sua minore età. Anche la DL viene utilizzata in modo secondario rispetto allo status di rifugiato, e prevalentemente per i minori stranieri non accompagnati; nel 2011 è stata riconosciuta a 1.245 persone. L'asilo quindi, a differenza della Francia, costituisce la forma di protezione prevalente anche per i casi fondati sulla persecuzione di genere.

5.2.1 Dati nazionali

I dati relativi alle domande di asilo ricevute e considerate nel corso del 2011 consistono in svariate tabelle numeriche in formato excel, che presentano le domande, l'esito del primo step decisionale disaggregate per Paese di origine, sesso e nazionalità, separando i familiari al seguito e i minori stranieri non accompagnati; è inoltre l'unico Paese ad offrire dati separati relativi agli appelli e al loro esito, indicanto sesso e nazionalità dei richiedenti. A differenza della Francia, non sappiamo quanti sono in totale le persone titolari di protezione internazionale che risiedono nel Regno Unito al 2011: mi concentrerò quindi sui dati relativi alle nuove richieste. Per quanto riguarda invece le informazioni di tipo qualitativo, i dati pubblicati non sono corredati di spiegazioni o analisi testuali, ma le informazioni sui Paesi di origine nella forma di OGN (Operational Guidance Notes) sono pubbliche e consultabili sul sito del BIA (Board of Immigration Appeals)⁵⁰. I report pubblici riguardano i 38 principali Paesi di origine e contengono anche una sezione riguardo alle principali motivazioni di richiesta di asilo: per 18 di essi vengono identificate cause relative alla violenza di genere⁵¹, corredate da valutazioni indicative di incidenza delle pratiche in questione, accessibilità ed effettività della protezione statale e possibilità di rilocazione interna.

Nel 2011 il Regno Unito ha ricevuto 25.898 domande di protezione internazionale, di cui 19.865 domande individuali e 6.033 di familiari al seguito. Questi valori pongono il Regno Unito al sesto posto nell'Unione europea, di cui ha ricevuto nel corso del 2011 il 9% delle domande (la Francia ne ha ricevute il 20%). E' anche interessante notare come nel corso degli anni 2000 la quantità di domande ricevute da questo Paese ha subito un grande calo, se consideriamo che tra il 2000 e il 2002 il numero annuale di domande ha oscillato tra le 71.000 e le 84.000, mentre dal 2005 si è mantenuto tra le 23.000 e le 26.000 (se consideriamo i familiari al seguito i numeri si alzano di 4.000 - 5.500 unità). Le decisioni di primo grado prese nello stesso anno (esclusi i familiari al seguito) ammontano a 17.380, per un tasso di esame dell'87,5%⁵²; di esse, 5.647 hanno avuto esito positivo, per un tasso di accettazione del 32,5%. A livello di continente di

⁵⁰ Approfondiremo nel paragrafo sulle procedure le varie tipologie di informazioni sui Paesi di origine utilizzate dai soggetti responsabili dell'analisi delle domande. Le OGN sono i documenti di cui si avvalgono le autorità di appello, ed ho deciso di servirmi di queste perchè più numerose dei COI.

⁵¹ Si tratta di Afghanistan, Albania, Bangladesh, Cina, India, Iran, Iraw, Jamaica, Kenia, Libia, Somalia, Sudafrica, Sri Lanka, Siria, Nigeria e Pakistan.

⁵² Anche qui, come nei paragrafi a seguire, calcoleremo dei tassi di tipo indicativo per servircene come strumenti di lavoro quantitativi. Ad esempio, le persone che hanno presentato domanda di asilo nel 2011 non coincidono completamente con quelle le cui domande sono state considerate; lo stesso si dica per le domande riesaminate in appello. Un esempio lampante di tale discrepanza è fornito proprio dai dati sugli appelli: nel 2011 gli appelli sono stato 9.980, ma quelli di cui si è deciso sono 10.521. Abbiamo deciso di attenerci ai dati relativi alle prime domande e alle decisioni di prima istanza.

provenienza, il tasso di accettazione risulta più alto per l’Africa (40,9%), mentre notevolmente più basso per gli altri continenti (26,6% per l’Asia, 19% per l’Europa, 13,4% per l’America). I valori medi calcolabili per i ricorsi risultano inferiori di qualche punto, ma le tendenze sono omogenee.

Delle 19.865 domande di protezione, il 27,1% (5.392) sono state presentate da donne, per le quali il tasso di esame è dell’89,1% e quello di accettazione del 35,9%; anche il tasso di accettazione delle donne africane risulta superiore alla media generale (41,1%) mentre più basso per Europa, Asia e America (rispettivamente 30,6%, 30,1%, 15%). Il tasso di esame simile ci fa presupporre anche in questo caso un pari accesso alla procedura, e anche qui il tasso di accettazione risulta leggermente più alto per le donne che per gli uomini. Osservando i dati numerici rispetto al tipo di protezione riconosciuta, possiamo ad esempio notare che donne africane hanno minore possibilità degli uomini di accedere alla piena protezione, e maggiore di vedersi attribuire un permesso per HP o DL; si tratta però del 30,8% di donne (contro il 34,6% degli uomini) che ottengono lo status di rifugiata, l’1,2% l’HP (contro lo 0,5% degli uomini) e il 9% la DL (rispetto al 5,7% degli uomini). Le (scarse) donne di provenienza americana ricevono più facilmente sia status di rifugiata che DL, e il primo molto più spesso⁵³; le donne provenienti dalla zona asiatica ricevono asilo e HP più spesso dei loro connazionali uomini, ma DL meno frequentemente (rispettivamente 23,8%, 0,6% e 5,6%), così come le europee con la differenza che nessuna di loro ha ricevuto HP (rispettivamente il 28,4% delle donne le cui domande sono state valutate in prima istanza ha ricevuto piena protezione, lo 0% Humanitarian protection e il 2,2% Discretionary Leave). Tutte le differenze tra tassi per uomini e donne qui elencate si riferiscono a un distacco massimo di sei punti, con l’eccezione del riconoscimento di status di rifugiata ai richiedenti di provenienza europea: esso viene riconosciuto in prima istanza al 28,4% delle donne e solo al 9,5% degli uomini. Anche qui le domande presentate da richiedenti di sesso femminile hanno quindi una maggiore probabilità di esito positivo, ma non è riscontrabile una tendenza uniforme o spiccata a riconoscere preferibilmente una protezione inferiore.

I principali Paesi di provenienza dei richiedenti asilo in Regno Unito sono Iran (2.474 prime domande, esclusi i familiari al seguito), Pakistan (2.418), Sri Lanka (1.756), Afghanistan (1.270). Seguono Nigeria, Libia, Sudan, Eritrea, Cina e Somalia. Dai primi quattro Paesi provengono quasi il 40% delle domande di asilo (sempre escludendo i familiari al seguito), e da questi primi dieci Paesi il 61,5%. Se cerchiamo i principali Paesi di origine delle richiedenti donne facendo riferimento ai numeri assoluti, essi coincidono quasi completamente con quelli

⁵³ Non risultano al 2011 donne provenienti dal continente americano che hanno ottenuto la Humanitarian Protection.

sopra indicati; una prima osservazione interessante è che otto di essi sono Paesi presso i quali le OGN pubblicate dal BIA rilevano le manifestazioni della violenza di genere tra le principali cause di richiesta di asilo. Se invece guardiamo alla quantità percentuale di donne sul totale di richiedenti (senza considerare quei Paesi da cui provengono quantità molto esigue di persone) emergono altri Paesi: spiccano Kenia, Gambia, Malawi, Sierra Leone e Sudafrica, le cui richiedenti asilo costituiscono tra il 64,8% e il 60,3% a fronte di una media continentale del 41,1%. Ho individuato 14 Paesi il cui tasso di richiedenti donne si discosta in modo significativo dalla media continentale, di cui 12 sono africani e due asiatici (Cina e Birmania); presso 6 di essi le OGN individuano la possibilità di riceverne domande di asilo fondate sulla violenza di genere: Kenia, Gambia, Nigeria, Somalia, Sudan e Cina. Se di questi sei Paesi dall'alta proporzione di richiedenti donne guardiamo poi il tasso di accettazione delle loro domande di asilo possiamo trarre delle considerazioni interessanti. Risulta infatti pari o più basso al tasso medio africano (41,1%) quello di Kenia, Nigeria e Sudafrica (34,7%, 16,5% e 12,5%): rispetto a questi tre Paesi, le OGN sostengono la possibilità frequente per le donne vittime di mutilazioni genitali, tratta o violenza di genere di ricevere protezione dallo Stato o la possibilità di applicare ragionevolmente la rilocazione interna. Come vedremo in seguito, inoltre, il riconoscimento della tratta (o delle conseguenze del ritorno nel Paese di origine da parte di una sua vittima) nel campo dell'asilo è ancora poco consolidato se non evitato nel Regno Unito, e questo ipoteticamente potrebbe in parte spiegare in parte il basso tasso di accettazione per le donne nigeriane, che secondo la relativa Guidance Note chiedono frequentemente asilo sulla base della loro esperienza di trafficate o sul rischio di mutilazione genitale (per evitare le quali l'ONG sostiene la frequente possibilità di protezione o rilocazione). Così per la Cina, il cui tasso di accettazione per le donne è del 23,9% su una media asiatica del 30,1% per le donne: in questo caso possiamo ipotizzare che le domande legate al rischio di aborto o sterilizzazione forzata non siano numerose, e mettere questo aspetto in relazione alle indicazioni dell'ONG secondo cui non si tratta di forme punitive generalizzate. Il Gambia, il cui tasso di accettazione è leggermente superiore alla media (41,8%), e la Somalia con il suo 77,1%, invece, sono indicati come Paesi presso i quali la violenza di genere nelle sue varie forme, tra cui spiccano le mutilazioni genitali femminili (il tasso di pratica in Somalia è del 90% e vengono praticate anche su donne adulte, fino ai 39 anni), è endemica, la protezione statale è rara e la rilocazione spesso non praticabile a meno che non sia possibile il sostegno da parte di amici o familiari che vivono in una zona differente da quella di origine, ipotesi comunque rischiosa nel caso in cui le forme di violenza vengano praticate o organizzate dalla famiglia stessa come spesso accade nei casi di fgm o matrimonio forzato. Naturalmente una

buona parte dei richiedenti e delle richiedenti provenienti da alcuni di questi Paesi fonda le sue richieste su motivazioni indipendenti dal genere o ad esso associate (ad esempio la situazione di violenza generale e i conflitti interetnici in Somalia), ma le coincidenze che emergono dall'incrocio dei dati numerici con le informazioni qualitative sono comunque interessanti.

5.2.2 Procedure e genere

Le linee guida nazionali adottate dal Regno Unito costituiscono sulla carta un aspetto positivo dal punto di vista della *gender-sensitiveness*. E' interessante che il documento originale a partire dal quale sono state create era stato preparato da un'organizzazione non governativa, il Refugee Women's Legal Group, e ispirato a sua volta alle linee guida dell'Unhcr del 1991⁵⁴ e quelle nazionali già elaborate da Australia, Canada e Stati Uniti. Su questa base l'IAA (Immigration Appellate Authority) nel 2000 ha adottato le *Asylum Gender Guidelines*, di riferimento per la valutazione delle richieste in appello; anche l'UKBA vi si è ispirato nelle sue linee guida *Gender Issues in the Asylum Claim* per le decisioni di primo grado, di cui si è dotato nel 2004 riaggiornandole poi nel 2006 e 2010⁵⁵. Le prime in particolare sono state definite come "le più comprensive in Europa"⁵⁶; ciononostante, nel 2006 l'IAA è stato sostituito dall'AIT (Asylum and Immigration Tribunal), il quale ha dichiarato che le linee guida del 2000 non sono da considerarsi parte del suo approccio; nel 2010 l'AIT è stato sostituito con l'IAC (Immigration and Asylum Chamber), il quale non si è espresso riguardo alle linee guida; l'azione da esso intrapresa più vicina al tema del genere è stata l'adozione di una nota riguardante le esigenze e la piena partecipazione alle procedure dei richiedenti asilo vulnerabili⁵⁷, ma ci si augura che essa, poco specifica rispetto alle esigenze delle richiedenti donne, si accompagni a un rinnovato riferimento alle linee guida di genere. Vedremo oltre il peso che entrambi gli strumenti rivestono dal punto di vista dell'indirizzo giurisprudenziale; possiamo già osservare che nelle procedure

⁵⁴ UNHCR, *Guidelines on the protection of Refugee Women*, 1991.

⁵⁵ UK Border Agency, *Gender Issues in the Asylum Claim*, 2004, disponibile su <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumpolicyinstructions/apis/gender-issue-in-the-asylum.pdf?view=Binary> [consultato il 12 settembre 2013].

⁵⁶ CRAWLEY, Heaven, LESTER, Trine, *Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe*, UNHCR survey, 2004, disponibile su <http://www.jrseurope.org/accompanydetainees/docs/Crawley%20Report%20on%20EU%20Gender%20and%20Asylum.pdf> [consultato il 30 settembre 2013].

⁵⁷ BLAKE, Justice, ARFON-JONES, Elisabeth, *Joint Presidential Guidance Note No2 of 2010: Child, vulnerable adult and sensitive appellant guidance*, 2010, reperibile su <http://www.justice.gov.uk/downloads/tribunals/immigration-and-asylum/lower/ChildWitnessGuidance.pdf> [consultato il 13 settembre 2013].

solo parte degli aspetti indicati dalle linee guida dell'Alto Commissariato vi sono stati inclusi, e questi stessi non sempre vengono applicati.

Varie ricerche hanno rilevato che le informazioni fornite alle richiedenti asilo di sesso femminile molto spesso non fanno riferimento alla possibilità di fondare la propria domanda sulla condizione di genere, o alla rilevanza di fare riferimento ad episodi o situazioni di violenza di genere⁵⁸. Questo ci sembra particolarmente problematico in particolare sapendo che l'introduzione di nuovi elementi in una domanda di asilo in secondo tempo può, a prescindere dalla loro gravità, avere conseguenze negative nella valutazione di credibilità, un aspetto della procedura inglese che approfondiremo a breve. La disomogeneità informativa rilevata coinvolgerebbe sia i soggetti istituzionali che ong e associazioni che si occupano di consulenza e accompagnamento ai richiedenti asilo, ma risulta proporzionale alla consistenza dell'assistenza ricevuta e in particolare al grado di autonomia abitativa: ad esempio una ricerca del 2012⁵⁹ ha riscontrato che tendono a ricevere informazioni adeguate (non solo rispetto alla persecuzione di genere, ma anche rispetto alla procedura in generale) quelle donne che ottengono un posto in un servizio di accoglienza residenziale, essendo a più costante contatto con gli operatori sociali.

Dopo la presentazione di una richiesta scritta, nel sistema inglese ha luogo una prima breve intervista finalizzata a raccogliere gli elementi principali della domanda, sulla base della quale si deciderà della sua accettabilità e se applicarvi eventuali procedure accelerate. Essa ha luogo in ambienti spesso affollati, nei quali più intervistatori lavorano fianco a fianco ricevendo le domande attraverso un vetro protettivo. E' spesso assente un servizio di assistenza per eventuali bambini portati con sé, che rimangono accanto alle madri nel corso dell'intervista. La prima intervista orientativa ha quindi luogo essenzialmente in un ambiente pubblico, privo di privacy, che non favorisce calma o concentrazione: si tratta di un aspetto fortemente criticato, soprattutto tenendo conto che questa prima intervista deciderà dell'andamento della procedura e farà da fondamento alla seguente intervista approfondita e alla valutazione di credibilità.

Per quanto riguarda l'intervista approfondita, è stata rilevata invece adeguata attenzione alla confidenzialità; la possibilità di avere intervistatori e interpreti dello stesso sesso viene proposta sistematicamente. E' anche possibile, in caso di ricorso, chiedere una corte completamente femminile. L'intervista separata verrebbe organizzata regolarmente per chi fa domanda individuale, ma non per i familiari al seguito: questo può costituire una limitazione per coloro che potrebbero presentare una domanda indipendente ma non ne sono a conoscenza; d'altro

⁵⁸ CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*, cit.

⁵⁹ QUERTON, Christel, *"I feel like as a woman I'm not welcome": a gender analysis of UK asylum law, policy and practice*, Asylum Aid, London, 2012, disponibile su http://www.asylumaid.org.uk/data/files/ifeelasawoman_report_web_.pdf [consultato il 30 settembre 2013].

canto, sappiamo che comunque le informazioni che emergono in un secondo momento spesso non vengono considerate o portano ad una valutazione di non credibilità del richiedente, e possiamo quindi considerare che per facilitare l'emersione di eventuali motivi di persecuzione o rischio individuali non basterebbe l'introduzione della intervista separata per i familiari al seguito.

Una buona pratica che caratterizza il Regno Unito è il suo essere il solo Paese che fornisce sistematicamente un servizio di babysitting in occasione delle interviste approfondite. L'intervista può avvenire in presenza del rappresentante legale o di una persona a scelta del richiedente. Per quanto riguarda la qualità della rappresentanza legale, essa risulta spesso problematica nei casi in cui il servizio non venga organizzato da associazioni specializzate sull'asilo, in particolare se hanno una consolidata tradizione nel lavoro con le richiedenti di sesso femminile. I report consultati fanno riferimento a richiedenti le cui esperienze comprendono elementi di violenza di genere, o avrebbero potuto portare a una domanda fondata sul genere: le loro testimonianze, relative soprattutto al primo grado, riferiscono di essere state assistite da legali non preparati sulle questioni di genere, e di avere per questo motivo omesso elementi importanti nelle prime fasi della domanda. Ad alcune di esse, dopo un primo diniego il rappresentante legale ha rifiutato l'assistenza per un ricorso, o non ha fornito supporto nella preparazione dello stesso; altre hanno già esaurito tutti i gradi di ricorso, e solo a questo punto sono entrate in contatto con un legale o con un'organizzazione che, informandole adeguatamente sulla rilevanza degli elementi omessi, le ha supportate nella presentazione di una nuova domanda o "fresh claim"⁶⁰. Per quanto riguarda invece gli ufficiali competenti all'analisi delle domande, la formazione di coloro che si occupano delle domande iniziali comprende un giorno di training obbligatorio rispetto alle questioni relative al genere. I giudici invece possono cominciare ad esercitare con ruolo decisionale anche se provengono da settori diversi e non hanno conoscenze pregresse negli ambiti di immigrazione o diritti umani, e parteciperanno nel tempo a moduli di formazione continua che includono il tema dell'eguaglianza nel riconoscimento della protezione e le problematiche che coinvolgono in prevalenza donne, come la violenza domestica e sessuale. Ciononostante, in vari casi sono stati riportati atteggiamenti inquisitori e domande intime e inappropriate nel corso delle interviste, anche laddove esse non erano strettamente necessarie alla

⁶⁰ E' possibile presentare un "fresh claim" se i nuovi elementi introdotti nella domanda sono ritenuti "sufficientemente diversi" dal materiale già considerato, ovvero se essi non sono già stati considerati e se la nuova domanda che così si viene a creare "crea una prospettiva realistica di successo" nonostante i rifiuti precedenti. Vedi il paragrafo *Procedure and rights of appeal – Fresh claims* sul sito dell'UK Border Agency: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/part12/>.

valutazione degli stessi⁶¹. Possiamo correlare questo aspetto al più ampio problema della sensazione di sfiducia e aggressività riscontrato in varie inchieste da parte delle corti e degli ufficiali addetti alla raccolta delle domande di asilo. Il grado di formazione dei decisori contravviene inoltre l'indicazione dell'API⁶² riguardante il genere, che sostiene che in caso di richiedente donna i decisori devono essere preparati riguardo al ruolo, status e trattamento delle donne nel Paese e società di origine. L'autoformazione dei giudici rispetto ai Paesi di origine, inoltre, non è controllata e quindi nel concreto non obbligatoria, e si presume che essa si consolidi con la pratica, senza tenere conto che se ridotta al minimo essa può consistere nelle sole informazioni fornite ufficialmente sui Paesi di origine (di cui parleremo a breve) e nei documenti e informazioni presentati dai richiedenti, la cui rilevanza e credibilità viene valutata sulla base dei primi.

Un aspetto molto delicato della procedura di asilo inglese è la “valutazione di credibilità”: è infatti frequente che le domande abbiano esito negativo su questa base. Questa tendenza risulta particolarmente rilevante rispetto al tema di nostro interesse, dato che le manifestazioni della violenza di genere sono prevalentemente private o non documentate e che le fonti consultate denunciano una forte restrittività sia nella valutazione di credibilità inglese, sia nel tipo di informazioni alternative che vengono richieste in questi casi per sopperire alla mancanza di prove documentali (ad esempio, il considerare la mancanza di certificato di matrimonio come prova a scapito di eventuali denunce di avvenuti matrimoni forzati, indipendentemente dal tipo di rito spesso non civile con cui questi vengono celebrati, o il richiedere a una vittima di tratta nominativi e informazioni dettagliate sulla struttura della rete criminale responsabile del suo sfruttamento). Ricerche fondate sull'analisi delle lettere di rifiuto hanno rilevato svariati elementi critici: ad esempio, sia secondo una ricerca del 2011 che secondo un'iniziativa di valutazione

⁶¹ Ad esempio, le linee guida dell'UKBA indicano alcune accortezze da seguire nel caso in cui la richiedente abbia denunciato episodi di violenza sessuale, sostenendo che “non è necessario ottenere dettagli precisi dell'atto in sé [...] ma riguardo agli eventi che hanno portato alla violenza e l'hanno seguita, il contesto in cui ha avuto luogo e la motivazione del responsabile (se conosciuta).” (UK Border Agency, *Gender Issues in the Asylum Claim*, op.cit., par.7.2, pag.17). Ciononostante, donne intervistate rispetto a violenza sessuale hanno riferito di aver ricevuto domande riguardanti la violenza sessuale subita, e/o rispetto ai dettagli delle loro reazioni insinuando talvolta l'insufficienza delle stesse (“perchè non ha chiesto aiuto?”, “perchè non è scappata?”) a prescindere dal contesto e dai suoi fattori di pressione psicologica. Sono egualmente stati riportati casi di interviste relative ad episodi di tratta secondo il metodo del rapimento e violenza sessuale a scopo di sfruttamento nella prostituzione in situazioni vissute come totalmente coatte e traumatiche per le richiedenti protezione, nel corso delle quali sono state poste domande specifiche rispetto al gradimento della “professione” esercitata, o implicanti un grado di accordo come può avvenire per il modello “contrattuale” (“le piaceva prostituirsi?”, “perchè non aveva cercato di allontanarsi in precedenza?”).

⁶² Le Asylum Policy Instruction sono circolari dell'UKBA rispetto alla linea politica dell'agenzia su vari aspetti della procedura di asilo. Sono anch'esse pubblicate online e consultabili su <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumpolicyinstructions/>.

qualitativa dell'Alto Commissariato⁶³, esse si concentrano spesso sulla presunta incoerenza di elementi marginali piuttosto che sulla manifesta credibilità di quelli centrali (il cosiddetto “effetto domino”⁶⁴), e sulla credibilità di fatti passati raccontati piuttosto che sulla valutazione delle informazioni relative al rischio futuro di persecuzione o danno grave. Vi sono esempi in cui la non credibilità di una richiedente è stata motivata sulla base del suo iniziale utilizzo di nome falso (casi di vittime di tratta fuggite dagli sfruttatori e timorose di essere controllate e scoperte), o sul fatto che la domanda di asilo non era stata presentata in precedenza; in vari casi anche quando tali circostanze sono state adeguatamente motivate dai richiedenti le motivazioni non hanno ricevuto peso nella valutazione, a contravvenire sia quanto indicato nella Direttiva Qualifiche che nelle API riguardanti la valutazione delle domande. Lo stesso avviene spesso se il richiedente ha presentato domanda trovandosi in situazione di irregolarità sul territorio inglese, e in seguito a tentativi falliti di altre vie di regolarizzazione, a prescindere dalla valutazione dell'effettività del rischio che potrebbe correre nel Paese di origine: in questi casi, la presunzione di strumentalità influenza la stessa valutazione accurata di tutti gli elementi di una domanda. Queste osservazioni restituiscono l'impressione che le domande vengano in primo luogo vagliate alla ricerca di un buon motivo per considerarle non credibili, e solo se passano questo esame vengano esaminate nel merito del timore di persecuzione vero e proprio. Un altro espediente valutativo sembra essere quello di immaginare l'atteggiamento più prevedibile nelle situazioni narrate dal richiedente, considerando poi quest'ultimo non credibile se le sue reazioni si sono discostate da queste supposizioni. Questa tendenza denuncia un certo grado di arbitrarietà, oltre che non tenere conto delle differenze culturali. Una generale incapacità di assumere il punto di vista del richiedente emerge anche dalle osservazioni che notano come spesso atti di violenza o discriminazione descritti con termini diversi da quelli standard (ad esempio “matrimonio

⁶³ MUGGERIDGE, Helen, MAMAN, Chen, *Unsustainable: the quality of initial decision-making in women's asylum claims*, Asylum Aid, London, 2011, disponibile su <http://www.asylumaid.org.uk/data/files/unsustainableweb.pdf> [consultato il 30 settembre 2013] e UNHCR, *Quality initiative project. Key observations and recommendations april 2008 – march 2009*, UNHCR Representation to the United Kingdom in London, 2009, disponibile su http://www.unhcr.org.uk/fileadmin/user_upload/pdf/6_QI_Key_Observations_Recommendations6.pdf [consultato l'11 settembre 2013].

⁶⁴ E' stato osservato che in varie valutazioni di credibilità con esito negativo viene per prima cosa confutata o messa in dubbio la credibilità di un singolo aspetto o evento descritto dal richiedente, utilizzando poi questa presunta inaffidabilità per minare la credibilità di altre parti della sua narrazione in quello che è stato definito come un “effetto domino”. Questa osservazione fa parte della recente ricerca di Amnesty International riguardo alla valutazione di credibilità nella procedura di asilo inglese, condotta sulle domande presentate da richiedenti dei quattro Paesi di origine dal più alto tasso di domande accolte in appello dopo una iniziale valutazione di credibilità negativa. Confrontando gli esiti di questa ricerca con quelli della precedente *Get it right: How Home Office decision making fails refugees* del 2004, gli autori hanno riscontrato che vari dei punti critici già individuati nove anni fa sono ancora presenti, e che la maggior parte delle lettere di rifiuto non sembrano applicare le indicazioni delle linee guida dell'UKBA. Amnesty International, *A Question of credibility: Why so many initial asylum decisions are overturned on appeal in the UK*, 2013, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/518120c64.html> [consultato il 2 settembre 2013].

forzato”, piuttosto che l’utilizzo del termine in lingua originale per descrivere le varie forme di mutilazione genitale femminile) non vengano riconosciuti come tali. Secondo dei rappresentanti legali intervistati tra il 2011 e il 2012⁶⁵, questo porta frequentemente i decisori a “non cogliere i punti salienti delle domande di asilo”⁶⁶. Come accennato sopra, risulta diffusa l’abitudine di non considerare rilevanti elementi rivelati solo in un secondo momento, indipendentemente dalle condizioni contestuali delle prime interviste che come descritto sopra risultano particolarmente difficili, o dalla possibilità del richiedente di spiegarne i motivi. Ancora peggio, la non coincidenza della intervista approfondita con quella iniziale può avere come conseguenza una valutazione di non credibilità della persona del richiedente. Questo aspetto va di pari passo con la capacità di valutare e riconoscere il trauma ed i suoi effetti sulla richiedente e sulla sua narrazione. Naturalmente le indicazioni dell’UKBA sottolineano l’importanza di condurre l’intervista in modo calibrato in caso di eventi particolarmente traumatici, e con attenzione in generale ad eventuali segnali di trauma; ciononostante, anche quando degli eventi non vengono narrati nel corso della prima intervista ma solo di quella approfondita per via della loro traumaticità questo può portare ad un rifiuto per nn credibilità (ad esempio varie fonti citano casi in cui le donne non sono inizialmente riuscite a menzionare episodi di stupro, o gravi problemi sanitari). Si sono inoltre verificati casi in cui i decisori non hanno tenuto in considerazione la certificazione medica di disturbi post-traumatici da stress, i cui sintomi comprendono anche incapacità di ricordare gli eventi o di disporli in sequenza cronologica, e hanno fondato il diniego sull’incoerenza della domanda. Le stesse interviste sono state definite da molte richiedenti come episodi traumatici in sè, in relazione alla loro intensità, allo stress ma anche all’atteggiamento di scetticismo e talvolta aggressività degli intervistatori.

Per quanto riguarda le informazioni sui Paesi di origine, esse sono elaborate da gruppi di lavoro in varie forme di pubblicazione: Country of Origin Reports per i primi venti Paesi di immigrazione, Key Reports per i Paesi tra il ventunesimo e il cinquantesimo posto, bollettini informativi e report di eventuali missioni organizzate nei Paesi di origine rispetto a tematiche di interesse per le quali non sono reperibili informazioni certe. Le autorità di appello si servono invece delle sopraccitate Operational Guidance Notes, più asciutte e mirate a fornire anche indicazioni operative⁶⁷. Si tratta di informazioni aggiornate con frequenza sulla base di indici

⁶⁵ QUERTON, Christel, *“I feel like as a woman I’m not welcome”*, cit.

⁶⁶ La constatazione di queste problematiche insite nella prima fase del processo di asilo ha fatto sì che l’Unhcr avviasse un progetto di monitoraggio insieme al Ministero degli Interni, il Quality initiative project, da cui tra il 2005 e il 2009 sono nati sei report valutativi con raccomandazioni per il miglioramento della qualità decisionale iniziale [<http://www.unhcr.org/4905e1d44.html>].

⁶⁷ Le prime sono reperibili sul sito dell’UKBA, le OGN invece su quello del BIA.

comuni, e quasi sempre comprensive di una sezione significativa riguardo alla situazione delle donne; ciononostante, dei monitoraggi prodotti dall'Advisory Panel on Country Information⁶⁸ e dall'UKBA stessa hanno concluso che essi sono di qualità disomogenea per quanto riguarda le sezioni sulle donne, con frequenti carenze rispetto al contesto sociale e *gendered* in cui hanno luogo le violenze di genere, agli aspetti legali (status legale e diritti delle donne, impunità degli attori di violenza, effettività della protezione statale), alla salute e all'accesso ai servizi in contesti in cui le donne sono spesso doppiamente svantaggiate dal punto di vista economico e sanitario, e alle conseguenze in caso di rilocazione interna. Hanno inoltre esortato i responsabili a servirsi di fonti di informazione più ampie e ad entrare in rete con ong e associazioni locali. Queste lacune influenzano quindi negativamente la qualità decisionale delle domande di asilo presentate da donne, soprattutto ricordando che non sempre i decisori sono informati o hanno esperienza consistente a riguardo e fanno quindi affidamento prevalentemente su questi documenti. Ne consegue un frequente utilizzo selettivo o inappropriato degli stessi: l'esempio più frequente e grave è quello delle domande considerate non credibili sulla base del fatto che eventi e rischi da esse descritti non sono menzionati in COI od ONG. Le ricerche consultate ne parlano ad esempio in casi di rischio di mutilazione genitale femminile o persecuzione sulla base dell'orientamento sessuale non menzionati nelle relative informazioni sui Paesi di origine. Una ricerca del 2009 sulla rilocazione interna⁶⁹ ha definito i documenti informativi sui Paesi di origine uno strumento di pressione sulle corti e di riduzione del numero di rifugiati per gli effetti di questo tipo che possono avere sulla valutazione delle domande, il che risulta particolarmente vero per quelle connesse al genere.

Anche il Regno Unito è dotato di una lista di Paesi di provenienza sicuri, che però non è sempre aggiornata rispetto agli esiti della giurisprudenza. Ad esempio, nel 2009 l'Albania ne faceva parte, nonostante fosse stato riconosciuto l'asilo ad alcune donne sulla base di episodi di tratta e sfruttamento nella prostituzione. E' importante sottolineare che in caso di provenienza da un Paese considerato sicuro è probabile che la domanda venga trattata con una procedura speciale, il cosiddetto Detained Fast Track, che prevede la detenzione e non permette l'appello in

⁶⁸ Si tratta della commissione di esperti istituita per monitorare la qualità delle informazioni sui Paesi di origine. Ha prodotto delle analisi rispetto alle informazioni di genere nei COI nel 2007 e nel 2010. Si veda anche CRAWLEY, Heaven, GUEMAR, Latefa, HINTJENS, Helen, *Thematic review on the coverage of women in Country of Origin Information (COI) reports*, Centre for Migration Policy Research (CMPR), Swansea University, 2011, disponibile su <http://icinspector.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2011/02/Evaluation-of-the-Country-of-Origin-Report-on-Women3.pdf> [consultato l'11 settembre 2013].

⁶⁹ BENNETT, Claire, *Relocation, Relocation. The impact of internal relocation on women asylum seekers*, Asylum Aid, London, 2008, disponibile su http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/89/Relocation_Relocation_research_report.pdf [consultato il 30 settembre 2013].

caso di esito negativo; essa può anche essere applicata discrezionalmente, se si valuta dopo la presentazione della domanda che essa non contiene elementi di particolare complessità e può essere esaminata in tempi brevi. Secondo un'analisi comparativa del 2009⁷⁰, nel Regno Unito le domande basate sulla persecuzione di genere sono regolarmente indirizzate al DFT; la rapidità di questa procedura e il tipo di training degli ufficiali competenti all'esame delle domande sono stati considerati inadeguati alla complessità di questo tipo di casi anche dall'Alto Commissariato e dalla Independent Asylum Commission⁷¹. E' inoltre stato sottolineato che le condizioni di detenzione non seguono le indicazioni delle API relative al genere.

Altro aspetto delicato per quando riguarda la valutazione delle domande di asilo nel Regno Unito è la frequenza dei rifiuti sulla base della possibilità di rilocazione interna⁷². Il Regno Unito ha trasposto l'art.8(3) della Direttiva Qualifiche, e può quindi formalmente negare la protezione per questo motivo anche in caso di "ostacoli tecnici al ritorno"; ciononostante, rilascerebbe in questi casi un permesso di soggiorno temporaneo. La valutazione della possibilità di IFA è complessa, e insorge soprattutto quando gli attori di persecuzione sono non statali (anche se sono stati registrati casi diniegati su questa base in cui la persecuzione era statale⁷³), e infatti i casi basati sulla persecuzione di genere vi sono particolarmente soggetti. Alcuni esempi reperibili nella giurisprudenza inglese riguardano conflitti tra minoranze religiose attivi in una sola zona del Paese di origine (Azerbaijan, Afghanistan), o, per casi fondati sul genere, il rischio di omicidio d'onore (Iraq) o di mutilazione genitale femminile (Costa d'Avorio, Gambia, notando che nonostante si tratti di persecuzione non statale nel Gambia le mgf non sono vietate dalla legge). La valutazione nella pratica ha cominciato recentemente a utilizzare (ispirandosi alla giurisprudenza canadese) in relazione alla "ragionevolezza" la formula *unduly harsh* e chiarendo che il confronto deve avvenire non con una ipotetica vita nel Regno Unito ma con le condizioni di vita nel Paese di origine, le quali però non possono costituire un adeguato termine di paragone se esse sono diffuse ma inaccettabili. Di quest'ultimo errore cita un esempio la ricerca di Bennett sulla rilocazione: il caso di una donna ugandese sarebbe stato rifiutato nel 2008 sulla base dell'IFA, dal momento che trasferendosi a Kampala (identificata come "città sicura") sarebbe probabilmente stata costretta all'indigenza e alla prostituzione forzata, ma in condizioni non

⁷⁰ CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*, cit.

⁷¹ Human Rights Watch ha condotto una ricerca sul DFT focalizzata sulle sue lacune e sui rischi che può comportare per le richiedenti donne, sia nella valutazione della loro domande che per quanto riguarda l'accoglienza, l'informazione e la possibilità di individuare le loro particolari esigenze psicologiche o sanitarie specifiche evitando una ritraumatizzazione. Human Rights Watch, *Fast-Tracked Unfairness: Detention and Denial of Women Asylum Seekers in the UK*, 2010, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/4b8553742.html> [consultato il 30 settembre 2013].

⁷² Secondo la ricerca di Bennett, questo problema sarebbe aumentato dopo l'allontanamento delle autorità di appello dalle indicazioni Linee guida del 2000. BENNETT, Claire, *Relocation, Relocation*, cit.

⁷³ ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, cit.

peggiori di quelle di molte altre donne in Uganda. Più in generale, Bennett si sofferma su cinque casi particolarmente rappresentativi di persecuzione di genere o per orientamento sessuale, e le sue osservazioni richiamano quelle di altre indagini: non è raro che un rifiuto di protezione basato sulla possibilità di rilocazione interna sia preceduto da un'analisi inadeguata di quanto sia effettiva la protezione identificata, e che approfondisca e comprenda il contesto socioculturale del Paese di origine per quanto riguarda questioni primarie quali l'accesso ai servizi sanitari, ad un lavoro che permetta il sostentamento, la protezione e la sicurezza, la percezione diffusa di una donna che vive sola o con i figli, ma senza un marito, e i relativi rischi di ostracismo, povertà, prostituzione e violenza di genere (come nell'esempio estremo sopra riportato)⁷⁴. Per quanto riguarda l'identificazione di protezione alternativa, vengono citati vari casi nei quali l'esistenza anche solo di una casa rifugio o di un'associazione che si occupa del problema specifico (ad esempio tratta o violenza domestica) nel Paese di origine è stata considerata sufficiente. Ricordare che queste valutazioni si fondano spesso sulle informazioni ufficialmente elaborate sui Paesi di origine rende ancora più evidente l'importanza che esse siano accurate ed esaurienti.

5.2.3. Ruolo di organizzazioni non governative e associazioni

Ong e associazioni sono stati definiti come fondamentali nel processo di richiesta di asilo, in particolare rispetto all'informazione e all'accompagnamento fornito in caso di persecuzione di genere e alle donne in generale. I soggetti non istituzionali che nel Regno Unito si occupano di asilo sono numerosi e consolidati, soprattutto dal punto di vista della consulenza legale e dell'*advocacy*, ed hanno dimensioni varie; è interessante notare che molti di loro partecipano ad inchieste o mettono in atto progetti di assistenza o campagne a favore delle richiedenti asilo donne e delle loro situazioni o esigenze specifiche, alcuni dei quali convergenti proprio sulla persecuzione di genere. Ad esempio, grandi gruppi come Refugee Council, ASAP, Refugee Action, portano avanti progetti di consulenza legale, residenziali, di empowerment per richiedenti asilo e rifugiate; tra di essi spicca il Women's Project di Asylum Aid, progetto decennale che combina l'aiuto legale con la ricerca originale e su queste basi progetta training sulle questioni di genere nel sistema dell'asilo e campagne informative e di pressione riguardo ai temi connessi. Al suo interno è stata prodotta una parte significativa delle ricerche utilizzate per la stesura di questo capitolo. Attività di *advocacy* e ricerca rispetto a donne e asilo coinvolgono

⁷⁴ BENNETT, Claire, op.cit.

molti dei soggetti medi e grandi presi in considerazione, che creano partnership anche con organismi di dimensioni più piccole o che lavorano su tematiche diverse dall'asilo, ma ad esso connesse, come la tortura, la tratta o i diritti delle donne (quali Helen Bamber Foundation, Rights of Women, Poppy Project). Se ne trae l'impressione di un network di soggetti di varie dimensioni che si può attivare in modo sinergico intorno a questioni quali quelle di nostro interesse. Un buon esempio è la ricerca condotta nel 2006 dal Refugee Women's Resource Project di Asylum Aid insieme al Poppy Project, che si occupa di vittime di tratta⁷⁵; esso risulta non solo interessante per il partenariato attivatosi, ma anche per il fatto che gli esiti della ricerca sono indicativi dell'effetto che una buona assistenza può avere sugli esiti di una domanda di protezione. Sui 32 casi fondati su esperienze di tratta, infatti, il tasso di approvazione registrato in primo appello era leggermente più alto di quello totale delle richiedenti asilo donne, mentre dopo gli appelli (fase in cui subentrava il supporto del Poppy Project) sei volte tanto. Le ricercatrici ipotizzano che le ragioni risiedano nella probabile valutazione di credibilità positiva, legata al fatto che le donne seguite dal progetto hanno collaborato con la polizia nel perseguimento dei loro sfruttatori, ma anche nella qualità della consulenza legale e nel rapporto di fiducia con i rappresentanti e nei confronti delle corti che è possibile costruire attraverso un supporto adeguato e una informazione approfondita riguardo all'andamento della procedura, alle sue implicazioni, a una piena comprensione dei propri diritti e di quali siano gli elementi rilevanti della propria esperienza ai fini di una domanda coerente ed efficace. L'elevato tasso di accettazione è stato registrato in un periodo in cui la giurisprudenza sulla tratta come persecuzione era ancora scarsa, e l'Home Office ne sosteneva l'insussistenza. D'altro canto è bene ricordare che, come illustrato sopra, alcune ricerche hanno rilevato una qualità disomogenea della consulenza legale e dell'informazione anche quando fornita da questo tipo di soggetti.

5.2.4 Giurisprudenza

Le linee guida nazionali di primo grado e di appello contengono anche indicazioni procedurali, che verrebbero però osservate in modo incostante anche dal punto di vista interpretativo nonostante la stessa Camera dei Comuni abbia raccomandato di attenersi, in

⁷⁵ RICHARDS, Sarah, STEEL, Mel, SINGER, Debora, *Hope betrayed: an analysis of women victims of trafficking and their claims for asylum*, POPPY Project, Refugee Women's Resource Project at Asylum Aid, Londra, 2006, disponibile su http://www.childtrafficking.com/Docs/poppy_proj_06_hbaaowvotatcfa.pdf [consultato il 10 settembre 2013].

particolare nei casi riguardanti la violenza di genere⁷⁶. Il riferimento esplicito alle linee guida è stato riscontrato più frequentemente nelle decisioni di appello; in alcune sentenze esse vengono definite come poco utili per decidere dei casi in questione. Inoltre, il Regno Unito ha deciso di non recepire la nuova Direttiva Qualifiche; nella trasposizione della precedente non ha incluso l'art.9(2)f, che porta l'esempio di persecuzione come "atti specifici diretti contro un sesso o contro l'infanzia", salvo poi sottolineare nelle API sul genere che l'elenco di atti persecutori all'art.9(2) non è esaustivo, e che gli atti di violenza *gender-specific* possono costituire persecuzione. Non è stato trasposto nemmeno il punto d dell'art.10(1), che fornisce delle indicazioni rispetto a cui verificare la sussistenza di un particolare gruppo sociale.

Per quanto riguarda il riconoscimento di attori di persecuzione non statale, esso è sancito da linee guida e API, ma sembra non essersi affermato prima della metà degli anni 2000: una ricerca condotta nel 2004 per conto dell'Unhcr⁷⁷ sostiene che negli anni precedenti le lettere di diniego di domande fondate sul genere motivavano il rifiuto con il fatto che il soggetto responsabile degli atti denunciati non era un agente statale o, se lo era (ad esempio nei casi di violenze sessuali in detenzione), agiva al di fuori del suo ruolo istituzionale. In questo modo sono stati rifiutati casi di violenza domestica, matrimonio forzato e tratta per prostituzione. Altri dinieghi facevano riferimento alla mancata ricerca di protezione delle autorità prima di lasciare il Paese di origine, anche in casi in cui la persecuzione era statale, denotando un'applicazione poco chiara del concetto stesso. Il già citato caso *Islam and Shah*⁷⁸ del 1999 è anche considerato un punto di riferimento giurisprudenziale per quanto riguarda il riconoscimento dei membri familiari come attori di persecuzione. Ad oggi comunque il riconoscimento degli attori non statali è consolidato; in questi casi, formalmente non è necessario che il richiedente abbia cercato (e si sia visto negare) la protezione dello Stato, ciononostante nel caso in cui non l'abbia fatto gliene viene generalmente chiesta una spiegazione plausibile. Sono state rilevati alcuni casi di domande rifiutate sulla base del fatto che tale protezione non era stata ricercata; questo nel caso di violenza di genere può anche essere ritenuta importante come prova addizionale di eventi o situazioni di tipo privato altrimenti non certificabili. Allo stesso modo, non viene generalmente ritenuta indice di protezione statale la semplice presenza di leggi che proibiscono una pratica (ad esempio le mutilazioni genitali femminili in molti Paesi sono formalmente proibite ma

⁷⁶ House of Commons, Home Affairs Committee, *Domestic Violence, Forced Marriage and "honour"-based violence*, Sixth Report of Session 2007-2008, Volume II, 2008.

⁷⁷ CRAWLEY, Heaven, LESTER, Trine, *Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe*, cit.

⁷⁸ *Islam (A.P.) v. Secretary of State for the Home Department; R v. Immigration Appeal Tribunal and Another, Ex Parte Shah (A.P.)*, Session 1998-1999, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), 25 March 1999, reperibile su <http://www.refworld.org/docid/3dec8abe4.html> [consultato il 10 Luglio 2013].

largamente praticate), ma le informazioni sul Paese di origine stimano anche la loro applicazione e implementazione e l'effettività della relativa protezione per chi si rivolgesse alle autorità del Paese di origine. Questo però implica la piena affidabilità di COI e OGN, di cui abbiamo già approfondito le lacune per quanto riguarda le informazioni relative alla condizione sociale e giuridica delle donne. Inoltre, anche nel Regno Unito sono stati rilevati casi in cui richiedenti in fuga dal rischio di mutilazioni genitali sono state rifiutate sulla base della presenza di leggi che le proibiscono nel Paese di origine come unico indicatore di protezione (Costa d'Avorio), o addirittura della presenza di programmi governativi che combattono queste pratiche con progetti educativi, ma senza leggi che le vietano formalmente (Gambia). Per quanto riguarda la protezione, la giurisprudenza inglese ha anche riconosciuto attori non statali (soprattutto organi delle Nazioni Unite) e non recependo la nuova Direttiva Qualifiche probabilmente non aggiungerà la condizione che la protezione da essi fornita sia "effettiva e non temporanea".

Il Regno Unito è tra i pochi Paesi che hanno esplicitamente riconosciuto in vari strumenti ufficiali oltre che nella giurisprudenza che l'imputazione di una delle cinque motivazioni è sufficiente come motivo di persecuzione. Questo principio è stato spesso applicato in casi di imputata opinione politica, e, per quanto riguarda la violenza connessa al genere, alle situazioni in cui una donna può subire persecuzione sulla base dell'opinione politica del marito, ma anche nei casi di accuse di adulterio.

Ad orientare la giurisprudenza possono essere le stesse informazioni sul Paese di origine: COI e OGN contengono infatti riferimenti a casi esemplari per fornire ai decisori una guida interpretativa in relazione alle questioni affrontate; che non sono però chiari i criteri in base ai quali questi "casi guida" vengono selezionati, ed avanzata l'ipotesi critica che in questo modo le informazioni sui Paesi possano venire utilizzate come strumento politico, indirizzando le decisioni in senso restrittivo riguardo a determinati temi attraverso una selezione arbitraria o strumentale. Al tempo stesso, è stato osservato che le indicazioni giurisprudenziali fornite possono venire ignorate o venire utilizzate in modo inadeguato, sempre però in un senso restrittivo. Le OGN contengono inoltre indicazioni di massima sulla base delle quali trattare alcuni dei casi di richiesta di asilo più frequenti di ogni Paese; nonostante essi siano accompagnati dalla raccomandazione di valutare le circostanze individuali di ciascun richiedente, esse indirizzano naturalmente le decisioni e sono state soggette allo stesso tipo di critica.

Anche in questo Paese l'appartenenza a un particolare gruppo sociale è il *ground* più invocato nei casi fondati sulla violenza di genere. D'altro canto, vari dei report già citati hanno

rilevato la tendenza a cercare di evitare, in generale, l'utilizzo dello stesso. Questo sembra tradursi in una dinamica per cui se in una storia sono compresenti episodi collegati a più motivazioni (ad esempio, genere e appartenenza etnica, politica o religiosa) l'attenzione viene concentrata su quelli diversi dal genere, più semplici da trattare e sulla base di una o più delle altre quattro motivazioni; una ricerca di Asylum Aid sulla qualità delle decisioni di prima istanza ha osservato che, su 45 casi analizzati, per quelli in cui “la sola ragione di persecuzione era *gender-related*, non si è mai ritenuto opportuno utilizzare la Convenzione di Ginevra”⁷⁹. Sarebbe inoltre più frequente che negli altri Paesi l'impiego della opinione politica, del cui impegno esistono dei precedenti anche per casi di persecuzione di genere; la giurisprudenza esistente dimostra però anche le difficoltà insite nell'impiego di questa motivazione nel suo senso più ampio, considerando come politici gli equilibri sociali e i ruoli di genere. Anche l'opinione religiosa è ufficialmente riconosciuta come motivazione valida nell'API sul genere, nella misura in cui una donna può rifiutare o non adempiere il ruolo e i comportamenti assegnateli dalle norme religiose⁸⁰; il suo impiego presenta però gli stessi limiti dell'opinione politica.

Come ricordato in precedenza, il Regno Unito non ha trasposto l'art.10(1)(d) della Direttiva Qualifiche nella sua ultima parte, che ricorda che nel verificare la sussistenza di un particolare gruppo sociale “possono valere considerazioni di genere”. L'interpretazione alternativa della definizione di gruppo sociale (caratteristica immutabile o percezione sociale, al contrario della definizione cumulativa fornita dalla Direttiva Qualifiche) è stata favorita dalle API sul genere, dalle linee guida nazionali e dalla Corte Suprema nel caso *Fornah* del 2005, riguardante proprio una richiedente in fuga dalla Sierra Leone e dal rischio di mutilazione genitale femminile⁸¹; sempre la Corte Suprema ha ripreso le linee guida dell'Alto Commissariato sul genere nel ricordare che le donne sono un esempio tipico di particolare gruppo sociale sulla base delle loro caratteristiche innate e immutabili. Nonostante questi indirizzi positivi, il Regno Unito non sembra immune alle criticità individuate nel terzo capitolo: varie domande sono state diniegate anche perchè il gruppo sociale proposto era “troppo ampio”, o sulla base di una sua valutazione con un approccio cumulativo. Insomma da un lato il particolare gruppo sociale è riconosciuto,

⁷⁹ MUGGERIDGE, Helen, MAMAN, Chen, *Unsustainable: the quality of initial decision-making in women's asylum claims*, cit., p.66.

⁸⁰ Il caso citato a riguardo come esempio risale al 1996 e riguarda due donne iraniane i cui comportamenti “occidentalizzati” erano ritenuti contrari alle norme sociali e religiose (qui indistinguibili) e alla base del rischio di persecuzione.

⁸¹ *Secretary of State for the Home Department (Respondent) v. K (FC) (Appellant); Fornah (FC) (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, [2006] UKHL 46, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), 18 October 2006, available at: <http://www.refworld.org/docid/4550a9502.html> [accessed 11 September 2013]

formalmente e dalla giurisprudenza autorevole, nella sua interpretazione più comprensiva e in linea con le indicazioni dell'Unhcr, ed è spesso indicato da COI e OGN come la motivazione più adatta da utilizzare nei casi di persecuzione di genere; ma, dall'altro lato, rappresentanti legali e decisori sembrano restii a cimentarsi con le difficoltà interpretative che lo caratterizzano, e questo sembra costituire uno dei punti più critici e svantaggiosi per le richiedenti asilo di sesso femminile e uno degli ostacoli più importanti al riconoscimento della persecuzione di genere come tale. E' interessante osservare che due dei casi ritenuti fondamentali a livello internazionale nel dibattito sul particolare gruppo sociale sono casi inglesi relativi a richiedenti vittime di persecuzione di genere: si tratta dei già citati casi Islam e Shah (1999) e Fornah (2005). Come illustrato nel terzo capitolo, nel primo caso due richiedenti iraniane hanno basato la loro richiesta di protezione su una gamma di elementi correlati al genere che includeva violenza domestica, false accuse di adulterio e fallimento della protezione statale a causa di leggi discriminatorie nei confronti delle donne, ottenendo lo status di rifugiate sulla base dell'appartenenza al gruppo sociale "donne in Pakistan". Questo caso ha definito alcune caratteristiche fondamentali del particolare gruppo sociale poi riprese e citate: secondo la sentenza e le osservazioni che se ne possono trarre, esso non richiede la coesività volontaria o cosciente dei suoi membri, non può essere definito dalla persecuzione di cui è oggetto, non è necessario che tutti i suoi membri siano oggetto di persecuzione, la dimensione del gruppo è irrilevante. Nel secondo caso, le due richiedenti provenienti dalla Sierra Leone hanno ottenuto lo status di rifugiate poichè appartenenti ad entrambi i gruppi sociali proposti alla corte: "donne in Sierra Leone" (formulazione ampia) e "donne intatte o non iniziate in Sierra Leone in tribù che praticano mgf". Ad oggi, i particolari gruppi sociali riconosciuti dalla giurisprudenza inglese sono comunque numerosi⁸² e molti di essi tanto ampi da comprendere tutta la popolazione femminile del Paese di origine, sicuramente in relazione a situazioni di violenza di genere strutturale.

Se guardiamo alle tendenze giurisprudenziali nei confronti delle forme specifiche di persecuzione di genere, il rischio di mutilazioni genitali femminili viene spesso riconosciuto, a meno che le informazioni sul Paese di origine non indichino che la donna può trovare protezione statale (come nel caso della Nigeria); se esse sono state già praticate, invece, possono essere al centro di domande in cui se ne teme la reiterazione dopo il matrimonio o la nascita del primo

⁸² Si tratta di: donne in Pakistan, in Sierra Leone, Costa d'Avorio, Kenia, Soalia, Afghanistan, Banglaedesh; donne non sottoposte a mgf in Sierra Leone; donne imputate di adulterio in Pakistan; donne che hanno commesso adulterio in Punjab; donne in Liberia appartenenti a gruppi in cui si praticano mutilazioni genitali femminili; donne a rischio di mutilazioni genitali femminili in Sudan; donne iraniane che rifiutano un matrimonio combinato; donne lesbiche in Albania; donne percepite come lesbiche in Jamaica; vittime di tratta in Moldavia, Nigeria, Thailandia, Albania, Cina.

figlio; in cui esse fanno parte di un più ampio rituale per diventare *sowei* (colei che esercita la pratica su altre donne); o in cui la domanda comprende altri elementi legati al genere (ad esempio il matrimonio forzato) o sia basata sulla volontà di tutela di una figlia dallo stesso pericolo, casi nei quali l'esperienza della richiedente depone a favore della credibilità e probabilità del timore denunciato. Si tratta di un aspetto positivo soprattutto se consideriamo che il Regno Unito è stato stimato come il quarto Paese di destinazione di richiedenti asilo donne provenienti da Paesi dove si praticano mgf (1830, di cui indicativamente 1085 donne effettivamente soggette o in fuga dalle stesse), e il primo considerando le sole richiedenti minori di 18 anni. In particolare la stima dell'Unhcr indica 364 decisioni su domande fondate sul timore di mutilazioni genitali, tra le quali i Paesi principali sarebbero Gambia, Nigeria e Sierra Leone⁸³. Il Regno Unito è anche importante destinazione delle reti di tratta a scopo di prostituzione⁸⁴, ma il riconoscimento di quest'ultima, nonostante la giurisprudenza sia recentemente aumentata, non è ancora consolidato: sono ad esempio stati riportati frequenti casi di diniego poichè il gruppo di "donne trafficate" sarebbe definito dalla persecuzione a cui è soggetto e non è quindi accettabile, o in cui le domande sono state considerate strumentali poichè la richiedente non aveva cercato di sottrarsi allo sfruttamento nonostante lo scarso controllo di tipo fisico, ignorando la narrazione delle forme di controllo psicologico. Sarebbe inoltre frequente un atteggiamento di diffidenza nei confronti di questo tipo di domanda, sospettando le richiedenti di usare l'asilo come via di regolarizzazione in seguito al lavoro nella prostituzione sulla base di una relazione "contrattuale" con i trafficanti. Le informazioni sui Paesi di origine possono fornire elementi su cui basare un diniego, ad esempio indicando la presenza di alcuni progetti di sostegno e della possibilità in alcuni casi di trovare protezione statale (ad esempio in OGN di Nigeria ed Albania). Ritengo particolarmente interessante notare che nelle OGN consultate le eventuali sezioni riguardanti la tratta riportano sempre le indicazioni delle linee guida di primo grado sul genere, dalle quali traspare un atteggiamento cauto per quanto riguarda la valutazione delle domande fondate sulla tratta⁸⁵. Infine, come già ricordato, sono state registrate delle discrepanze tra la lista dei Paesi sicuri e la giurisprudenza: nel caso dell'Albania, essa vi era inclusa anche dopo che alcune donne albanesi erano state riconosciute come rifugiate proprio sulla base della loro esperienza di tratta e sfruttamento nella prostituzione. Sono stati valutati dei casi di aborto o sterilizzazione forzata,

⁸³ UNHCR, *Too much pain. Female genital mutilation and asylum in the European Union*, cit.

⁸⁴ Le donne trafficate verso il Regno Unito proverrebbero prevalentemente da Lituania, Romania, Moldavia, Ucraina, Thailandia, Vietnam, Repubblica Democratica del Congo, Sierra Leone, Ghana, Nigeria.

⁸⁵ "Che una persona sia stata trafficata non è di per sè un fondamento per lo status di rifugiato. Comunque, alcune donne hanno stabilito una ragione rientrando nella Convenzione del 1951 (come l'appartenenza a un particolare gruppo sociale) e potrebbero avere diritto allo status di rifugiate." UK Border Agency, *Gender Issues in the Asylum Claim*, op. cit., corsivo mio.

principalmente presentati da donne cinesi, ma la loro scarsità ne rende incerto il tasso di riconoscimento. E' stato riportato il caso di una donna proveniente dallo Zimbabwe che su queste basi ha ricevuto la Humanitarian Protection (sussidiaria), quindi l'aborto forzato è stato considerato danno grave e non persecuzione. Anche nel Regno Unito sono più complessi i casi fondati su violenza domestica e crimini d'onore (in particolare se non si tratta di omicidio), così come sul matrimonio forzato se esso non è già avvenuto e documentabile. Naturalmente il problema di fondo è sempre la possibilità di provare la fondatezza del proprio timore; sono stati però anche rilevati casi in cui le motivazioni poste a fondamento del diniego avevano a che fare con il non riconoscimento della violenza psicologica come forma di violenza domestica, anche in compresenza con un episodio di violenza fisica, o con la considerazione dell'omicidio d'onore come fattispecie non rientrante nella sfera di competenza della Convenzione di Ginevra. D'altro canto, la giurisprudenza inglese che riconosce e protegge dalla violenza domestica sarebbe particolarmente consistente, e riconosce l'adulterio (vero o imputato) come base credibile di pratiche punitive persecutorie.

5.3 SPAGNA

Il caso della Spagna si caratterizza per l'esiguità di richiedenti protezione internazionale rispetto agli altri Paesi considerati; d'altro canto si tratterebbe secondo l'Alto Commissariato di uno dei Paesi che più ha concesso asilo sulla base della persecuzione di genere⁸⁶. Come vedremo, vi sono da un lato vari aspetti che sembrano indicare un'attenzione tardiva per il genere dei richiedenti, e dall'altro strumenti recenti che la rendono formalmente uno dei Paesi più avanzati d'Europa dal punto di vista del riconoscimento della persecuzione di genere.

Per quanto riguarda le forme di protezione riconosciute, una volta che la domanda viene dichiarata ammissibile all'esame della Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR)⁸⁷ essa può avere come esiti positivi il riconoscimento dello statuto di rifugiato o la concessione di protezione sussidiaria, prevista dalla legislazione nazionale per quelle persone la cui situazione non è ritenuta rientrare nel campo della Convenzione di Ginevra ma nella quale sussistono

⁸⁶UNHCR/ACNUR, *La persecución por motivos de genero y el asilo*, disponibile su <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4206.pdf?view=1> [consultato il 15 settembre 2013].

⁸⁷ Si tratta di una commissione interministeriale composta da rappresentanti dei Ministeri dell'Interno, lavoro, immigrazione, giustizia e cooperazione. All'esame presenza anche un rappresentante dell'Alto Commissariato, con diritto di parola ma non di voto. Il CIAR analizza la documentazione presentata dal richiedente e la sua intervista, oltre che eventuale materiale informativo o inerente al caso specifico presentato dall'rappresentante dell'Alto Commissariato.

ragioni umanitarie o di interesse pubblico date in particolare da una fuga dal Paese di origine in conseguenza a conflitti o gravi disordini politici, etnici o religiosi. Questa formulazione della protezione sussidiaria richiama l'art.15(c) della Direttiva Qualifiche, ovvero la definizione di danno grave come minaccia grave e individuale derivante da situazioni di violenza indiscriminata: essa risulta infatti riconosciuta prevalentemente ai richiedenti provenienti da Costa d'Avorio, Somalia, Palestina, Iraq, Afghanistan (oltre che Cuba, per motivi approfonditi a seguire) su queste basi. Esiste poi la protezione umanitaria, generalmente applicata nei casi di particolare vulnerabilità quali minore età, situazioni sanitarie gravi o trauma. Come vedremo, essa viene talvolta riconosciuta a richiedenti donne vittime di episodi o situazioni traumatiche collegate alla violenza di genere, le cui storie non vengono giudicate rientranti nelle altre categorie di protezione ma il cui ritorno nel Paese di origine viene considerato inaccettabile dal punto di vista psicologico. Nel 2011 è stata riconosciuta a 22 richiedenti di cui 11 donne.

Altri due fattori devono essere menzionati nel parlare della protezione internazionale in Spagna nel 2011: il primo è un accordo politico del 2010 tra il governo spagnolo e quello cubano per permettere l'ingresso e regolarizzazione di prigionieri cubani e i loro familiari in territorio spagnolo, 379 persone nel 2010 e 390 nel 2011; non sappiamo quanti dei primi siano stati ammessi nell'anno di arrivo, e quanti nel seguente, ma come vedremo essi influenzano fortemente i dati spagnoli in termini di richieste ricevute e tassi di accettazione. Il secondo è l'entrata in vigore dal 2009 di nuove norme sull'asilo⁸⁸. La legge è stata criticata come restrittiva su fronti quali l'aumento delle cause di esclusione o rifiuto e le nuove limitazioni procedurali introdotte⁸⁹, ma ha introdotto delle aperture interessanti rispetto al riconoscimento della persecuzione di genere. Come approfondiremo in seguito, "genere e orientamento sessuale" sono stati introdotti come sesta motivazione di persecuzione, e nella definizione del particolare gruppo sociale è stato aggiunto il concetto di gruppo basato su una comune caratteristica di orientamento sessuale o identità sessuale, prevedendo così esplicitamente la possibilità di applicarlo anche alle persone che fuggono dal Paese di origine per il fondato timore di persecuzione fondata sul loro genere. Altri aspetti rilevanti dal punto di vista di genere modificati dalla legge del 2009 consistono nell'enunciazione formale che i diritti riconosciuti ai rifugiati devono comprendere i diritti riconosciuti dalla legislazione nazionale riguardo alle persone vittime di violenza di genere (quindi con eventuali forme di tutela e progetti di supporto), e il fatto che lo status di rifugiato o

⁸⁸ Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

⁸⁹ Si veda ad esempio il cap.V di CEAR – Euskadi, *Persecución por motivos de género y derecho de asilo: del contexto global al compromiso local. El sistema de asilo español frente a la violación de los derechos humanos de las mujeres y de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales*, Bilbao, 2009.

protezione sussidiaria sulla base dell'unità familiare può essere ora riconosciuto non solo al coniuge ma anche alla persona legata da un'analoga relazione di affettività e convivenza.

5.3.1 Dati nazionali

I dati pubblicati dal governo spagnolo⁹⁰ consistono in una serie di tabelle che riportano i dati numerici relativi alle domande di protezione internazionale ricevute sulla base di Paese di origine, sesso, e area di presentazione della domanda. Un breve commento degli stessi è fornito separatamente, nel report annuale sulle politiche migratorie e dell'asilo elaborato dal governo in partenariato con l'European Migration Network⁹¹.

L'andamento delle domande negli ultimi anni ha subito un calo costante tra i primi anni 2000 (9490 domande di asilo nel 2001) e il 2010 (2744 domande). Il 2011 segna una lieve ripresa con le sue 3422 domande, che sarebbe però da attribuirsi all'incremento dei richiedenti di origine cubana sulla base dell'accordo di accoglienza Spagna-Cuba; questo valore pone la Spagna al tredicesimo posto tra i Paesi dell'Unione Europea, o, considerando la proporzione tra richiedenti asilo ed abitanti, al ventiquattresimo⁹². Di queste, le domande presentate da donne sono state 908, ovvero il 26,5%. I primi dieci Paesi di provenienza sono Costa d'Avorio (550 domande), Cuba (444), Nigeria (259), Guinea (150), Palestina (133), Camerun (131), Marocco (Sahara occidentale, 131), Algeria (122), Colombia (104) e Siria (97). Le domande presentate dai loro cittadini sono 2.121 e costituiscono il 60% delle domande totali; se guardiamo anche ai Paesi con un numero proporzionalmente significativo (più di trenta) di richiedenti donne risultano tra i principali Paesi di origine anche la Repubblica Democratica del Congo e la Russia. I principali Paesi con un una percentuale di richiedenti donne sul totale superiore alla media spagnola sono invece Nigeria (58,7%), Honduras (48,9%), Cuba (47,7%), Repubblica Democratica del Congo (45,7%), Colombia (42,3%).

Prima di guardare ai tassi di accettazione è necessario specificare che essi per la Spagna si possono calcolare in rapporto alle domande ricevute e non a quelle effettivamente esaminate, in quanto questo dato non rientra tra quelli pubblicati; inoltre, alla luce del suddetto accordo con il

⁹⁰ Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Asilo (Oficina de Asilo y Refugio), *Asilo en cifras 2011*, Madrid, 2012, disponibile su <http://www.publicacionesoficiales.boe.es> [consultato il 2 agosto 2013].

⁹¹ European Migration Network, *Informe anual de políticas de inmigración y asilo, España 2011,2012*, disponibile su http://extranjeros.empleo.gob.es/es/RedEuropeaMigraciones/Informe_Anuar_Políticas_Inmigracion_Asilo/EMN_ES_I_nforme_de_Políticas_2011_ES.pdf [consultato il 16 settembre 2012].

⁹² CEAR, *La situación de las personas refugiadas en España*, Informe, Madrid, 2012, pag.41.

governo Cubano è necessario fare attenzione al peso quantitativo dei richiedenti di questa nazionalità: le 444 domande di protezione provenienti da cittadini cubani infatti costituiscono il 13% delle domande totali; la percentuale di accettazione calcolabile dai dati del 2011 è superiore al 100%, di 518 persone su 144, probabilmente dovuta all'esame nel 2011 anche di domande presentate nel corso dell'anno precedente. Non sappiamo inoltre se gli accordi con Cuba prevedano l'attribuzione di una forma particolare di protezione, e non possiamo quindi sottrarre i relativi valori dai totali nazionali. Gli 80 rifugiati cubani e i 468 titolari di protezione sussidiaria costituiscono rispettivamente il 23,7% e il 74,3% dei totali delle rispettiva categorie, influenzando quindi notevolmente sui valori medi calcolabili per la Spagna. Questo significa che il tasso di accettazione spagnolo, del 28,9%, si abbassa al 12,9% se non consideriamo i cittadini cubani; lo scarto si accresce se consideriamo solo i dati riguardanti la protezione sussidiaria, attribuita al 18,4% dei richiedenti, ma al 4,7% di quelli non provenienti da Cuba (630 o 162).

D'altro canto, come già menzionato nel caso della Spagna ci interessa principalmente lo status di rifugiato, nel qual caso la percentuale di esiti positivi del 9,9% se escludiamo i cittadini cubani si abbassa solo al 7,5%. Soffermandosi sui rifugiati si può notare uno stacco di vari punti tra uomini e donne: il 7,6% (o, senza cubani, il 5,6%) dei richiedenti di sesso maschile ha ottenuto asilo, a fronte del 16,6% (o 12,7%) delle donne. I valori numerici totali ci parlano infatti di 337 rifugiati di cui 192 uomini e 145 donne, rispettivamente il 57% e 43%. Guardando ai valori continentali, notiamo che sono tutti superiori a quelli medi di qualche punto, eccettuata l'Africa per i cui richiedenti il tasso di asilo medio (parliamo sempre del solo status di rifugiato) è del 2,2%; in particolare, per gli uomini dell'1,6% e per le donne del 4,8%. In genere, quindi, per una richiedente asilo in Spagna è più probabile ricevere asilo rispetto ad un uomo.

Come approfondiremo oltre, la Spagna non è dotata di una commissione che si occupi delle informazioni sui Paesi di origine; questo significa che non possiamo sapere quali sono i Paesi principali da cui provengono richiedenti le cui domande sono legate al genere. Indicativamente, dalla giurisprudenza reperita direttamente e indirettamente⁹³ e da alcuni dossier di informazione sui Paesi di origine pubblicati dal CEAR sappiamo che donne portatrici di casi di questo tipo sono provenute negli ultimi anni da Nigeria, Gambia, Guatemala, Congo (Repubblica Democratica), Guinea; inoltre, da Sierra Leone, Somalia e Costa d'Avorio donne vittime di violenza sessuale usata come arma di guerra o avvenuta nel più ampio contesto di violenza generalizzata, in particolare per le donne somale nel corso di spostamenti verso o tra campi

⁹³ Come spiegato sopra, i casi esemplificati in questo paragrafo sono stati reperiti su tre banche dati di giurisprudenza spagnola ed europea, citati nelle altre fonti utilizzate (report e studi comparativi) nella ricerca di CEAR già menzionata che approfondiremo oltre.

profughi. Di questi tre, solo la Somalia ha una percentuale molto alta di riconoscimento di protezione sussidiaria; dei precedenti, quelli quantitativamente rilevanti nel 2011 sono stati Congo e Nigeria: per il primo, il tasso di accettazione è stato superiore alla media sia in totale che per la protezione umanitaria (riconosciuta a tre persone) e per lo status di rifugiato (13,2% per gli uomini e 12,3% per le donne). Per quanto riguarda la Nigeria, invece, essa è il terzo Paese di origine per i richiedenti protezione in Spagna, con 259 domande (il 7,6% delle domande totali del 2011) di cui 152 (il 58,7%) provenienti da donne, ovvero il 16,7% delle domande di asilo femminili; eppure secondo i dati ufficiali del 2011 nessuna di queste donne ha in prima istanza ricevuto una qualsiasi forma di protezione. Come vedremo in seguito, la Nigeria è nelle fonti uno dei Paesi di provenienza citati nei casi di mutilazioni genitali femminili e matrimonio forzato, e il principale per quanto riguarda i casi legati alla tratta, che in Spagna tendono a non venire riconosciuti.

5.3.2 Procedure e genere

Un primo aspetto procedurale su cui ci possiamo soffermare è l'ammissibilità della domanda di protezione: il passaggio tra la prima presentazione all'Oficina de Asilo y Refugio (OAR) e l'esame tramite colloquio risulta, nei report del CEAR consultati, costituire una fase critica della procedura di asilo spagnola. Nel 2009 lo stato spagnolo aveva respinto a questo livello più del 60% delle domande di protezione ricevute, facendo sì che "la maggioranza fossero rifiutate senza venire sottoposte a un esame approfondito [...]; un ostacolo insuperabile per molte delle poche persone che richiedono asilo [in Spagna]"⁹⁴. Abbiamo detto che uno dei punti di maggiore difficoltà oggettiva nel riconoscimento della persecuzione di genere è che molte delle sue manifestazioni avvengono all'interno della sfera privata, ad opera di attori non statali, in modo non documentabile; in Spagna, tale difficoltà tendeva ad emergere proprio in questo primo livello, nel quale la principale causa di inammissibilità invocata dall'OAR consisteva nel fatto che la domanda di protezione era "manifestamente infondata"⁹⁵ e si costituiva di dichiarazioni false, inverosimili o non attuali⁹⁶. Questo avveniva anche sulla sola base dell'assenza di sufficiente documentazione (o documentabilità) delle esperienze narrate. Questa tendenza è stata

⁹⁴ CEAR – Euskadi, *Persecución por motivos de género y derecho de asilo*: cit., pag.118.

⁹⁵ Questa possibilità è prevista, oltre che già dalla legislazione nazionale sull'asilo, anche dalla Direttiva procedure (artt.23 e 28); quello che sembra contraddistinguere la Spagna dagli altri Paesi esaminati è appunto l'ampio uso che se ne fa.

⁹⁶ Art.5.6(d) della Legge 5/1984 sull'asilo.

anche riscontrata in vari casi fondati su genere e orientamento sessuale presentati ai tribunali di ricorso tra il 2005 e il 2009⁹⁷. La stessa tendenza era riscontrabile nella procedura accelerata attivata per le domande presentate alla frontiera. Secondo il CEAR, meno del 20% dei richiedenti iniziali arrivavano al colloquio⁹⁸. Ciononostante, a partire dal 2011 è stato osservato un netto miglioramento nella procedura standard: solo 90 domande di asilo sulle 3.421 considerate sono state diniegate perchè infondate. Il problema continua invece a sussistere per le domande presentate alla frontiera (su 344 totali sono disponibili solo i dati riguardo alle 305 presentate all'aeroporto di Madrid-Barajas, di cui 219 sono state dichiarate inammissibili) e nei CIE, presso i quali il tasso di inammissibilità è stato stimato intorno all'80%. Si tratta di un esempio di restrittività procedurale che può risultare particolarmente sfavorevole per il riconoscimento della persecuzione di genere, in quanto blocca i casi ad una fase iniziale per motivi legati alla sua stessa natura di atto spesso privato, non documentato e parte di una più ampia struttura di violenza sistematica. Vi è un interessante parallelismo con il modo in cui le autorità inglesi applicano la "prova di credibilità"; quello spagnolo è anche però un esempio di pratica in fase di correzione.

La Spagna non è dotata di linee guida rispetto al genere, ma la legge del 2009 ha introdotto l'obbligo di prendere tutte le misure per assicurare al richiedente, se necessario, un trattamento speciale per il suo sesso o in circostanze di particolare vulnerabilità come ad esempio minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne incinte, genitori soli con bambini al seguito, persone che hanno sofferto tortura, stupro o altre forme di danno grave fisico e psicologico, e vittime di tratta. Come vedremo, però, non sempre questo avviene.

La Spagna è il solo Paese che prevede una scadenza entro la quale presentare domanda di protezione: chi richiede asilo dopo un mese dal suo ingresso rischia che la sua domanda venga considerata infondata in quanto il pericolo non viene più ritenuto attuale, nonostante la Corte Suprema abbia stabilito che tale presunzione di non credibilità non dovrebbe venire messa in atto.

⁹⁷ La ricerca viene presentata nella sesto capitolo della pubblicazione sopraccitata CEAR – Euskadi, *Persecución por motivos de género y derecho de asilo*. Essa analizza 110 sentenze di ricorso presentate tra il 2005 e la metà del 2009: di esse il 42% riguarda l'orientamento sessuale, il 16,5% il matrimonio forzato, l'11,6% la mutilazione genitale, l'11,6% la violenza sessuale, il 12,4% la violenza domestica o familiare, il 2,6% la tratta, e il 3,3% la violenza sessuale come arma di guerra. Tra il 70% e il 100% degli appelli hanno avuto esito negativo, tranne quelli fondati sulla violenza sessuale, accolti al 50%. Tra le motivazioni della non ammissibilità delle domande esse sono ad esempio state considerate "non verosimili" perchè era trascorso più di un mese dall'arrivo in Spagna e quindi il pericolo non era più attuale, e perchè il denunciato timore di persecuzione di genere non era considerato credibile sulla base dell'esistenza di leggi, nel Paese di origine, che vietavano le pratiche in questione.

⁹⁸ *Ivi*.

Quando presentano la domanda di protezione i richiedenti ricevono regolarmente informazioni scritte sulla procedura, che sono però poco attente al punto di vista di genere. Le organizzazioni che lavorano con i rifugiati e lo stesso Unhcr spagnolo cercano di sopperire a questa carenza con la distribuzione di brochure, considerate un contributo informativo essenziale. Le linee guida sul genere vengono distribuite sia nei luoghi e servizi frequentati da richiedenti asilo e rifugiati che nel corso di seminari e workshop di formazione per gli operatori del settore.

L'intervista individuale viene sempre effettuata, anche in casi di richiesta di asilo da parte di coppie o famiglie; in tal caso tuttavia generalmente l'uomo viene percepito come il richiedente principale, da cui le domande degli altri dipendono, e questo può conferire ai colloqui di questi ultimi un carattere routinario, atto a confermare le dichiarazioni del primo senza porre domande individualizzate. Inoltre, fino al 2004 la richiesta di un intervistatore o interprete dello stesso sesso era esaudibile solo in casi eccezionali⁹⁹; il richiedente può però essere accompagnato dal suo consulente legale. La formazione degli ufficiali competenti rispetto alle questioni di genere non è sistematica, consistendo in training i cui temi specifici cambiano periodicamente; per questo motivo solo una parte di essi ha ricevuto della formazione specifica. Ne è ad esempio indice il fatto che le differenze culturali nella valutazione della credibilità e nell'esame della domanda sembrano non venire considerate, così come avviene per i possibili effetti di eventi traumatici. D'altro canto è previsto che eventuali prove documentali possano essere presentate anche dopo l'intervista, e prese in adeguata considerazione fino al reindirizzamento del caso e ad un'eventuale secondo colloquio di approfondimento. La sospensione può avere luogo anche nel momento della valutazione di ammissibilità della domanda: l'Alto Commissariato può richiedere alle commissioni dell'OAR di sospenderla per preparare dei report integrativi alla stessa o per documentare la situazione psicologica del richiedente.

Un punto critico delle procedure spagnole è sicuramente costituito dalle informazioni sui Paesi di origine. La Spagna non è dotata di una commissione o un ufficio permanente che renda disponibile ai decisori sui vari livelli una documentazione aggiornata ed approfondita, e nella maggior parte dei casi le sentenze non sono trasparenti a riguardo, non facendo riferimento alle fonti consultate o al tipo di informazioni reperite. La ricerca di CEAR Euskadi ha notato a questo riguardo che i riferimenti rintracciabili sono spesso relativi a informazioni reperite su internet; inoltre ha sottolineato che il materiale informativo fornito dal richiedente (nei casi di

⁹⁹ CRAWLEY, Heaven, LESTER, Trine, *Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe*, cit.

persecuzione di genere può ad esempio consistere in report e pareri di esperti rispetto alla diffusione della violenza di genere in questione nel Paese di origine) è stato spesso svalutato rispetto alle informazioni in possesso delle corti, se non messo da parte. Vi sono d'altro canto alcuni esempi di ricorsi nei quali le informazioni fornite dal richiedente o dall'Alto Commissariato a suo favore hanno portato a una rivalutazione del caso in senso positivo: la ricerca porta l'esempio di una donna nigeriana fuggita dal rischio di mutilazioni genitali e matrimonio forzato, la cui domanda, inizialmente dichiarata non ammissibile, ha avuto esito positivo in ricorso anche con il contributo di materiale documentale proposto dall'Unhcr rispetto alla condizione della donna nel Paese di origine. La disponibilità di informazioni approfondite risulta centrale rispetto alla persecuzione di genere dato che le "condizioni predominanti nel Paese di origine" sono, come approfondirò a breve, la condizione per poter riconoscere il genere come sesto *ground* di persecuzione¹⁰⁰.

La ricerca comparativa del 2012 valuta che nell'atteggiamento procedurale complessivo osservato in Spagna sono stati riscontrati pochi esempi di *gender sensitivity*¹⁰¹.

5.3.3 Ruolo di organizzazioni non governative e associazioni

La situazione spagnola è caratterizzata dalla presenza di poche grandi organizzazioni attive nel campo dell'asilo. A differenza di altri Paesi non ho reperito soggetti di grandi dimensioni la cui azione è concentrata sulle donne richiedenti asilo e rifugiate, quanto piuttosto alcuni consistenti progetti riguardo alla persecuzione di genere messi in atto da quelli che lavorano con l'asilo in generale, da una parte, e con le donne e i loro diritti dall'altra. Tra di essi spicca il già citato CEAR, il quale, oltre ad offrire consulenza legale e accompagnamento ai richiedenti asilo e a fornire analisi aggiornate sui vari aspetti dell'asilo in Spagna, ha intrapreso campagne di sensibilizzazione e due progetti di ricerca recenti rispetto al tema della persecuzione di genere e al riconoscimento dell'asilo alle sue vittime. Una è la ricerca qui citata, organizzata su scala nazionale nel 2009, che analizza le manifestazioni della stessa nel mondo e la risposta data dallo

¹⁰⁰ La ricerca di CEAR Euskadi registra ad esempio al 2009 una tendenza generale, per quanto riguarda le persone LGBT, a respingere le domande di asilo sulla base della sola legislazione vigente nei Paesi di origine e senza considerare le forme di discriminazione socioeconomiche alle quali esse sono soggette. La presenza di leggi formalmente antidiscriminatorie viene cioè ritenuta sufficiente per presumere la possibilità di protezione da parte dello Stato; alle persone già oggetto di minacce o atti intimidatori e violenti viene suggerita la rilocalizzazione interna, e solo gli attivisti ricevono una forma di protezione. Tenendo conto che il campione di ricerca si chiude prima dell'entrata in vigore della nuova legge sull'asilo, si tratta comunque di una tendenza che può proseguire se la "condizione predominante" viene verificata sulla sola base della normativa vigente.

¹⁰¹CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*, cit.

Stato spagnolo presentando poi i risultati di uno screening delle sentenze di appello fondate sul genere come spiegato in precedenza. Il secondo è il progetto europeo “Exchange for change” e si è tenuto nel 2010 in partenariato con France Terre d’Asile e il Consiglio Italiano per i Rifugiati: esso ha prodotto una diagnosi comparativa della situazione nei tre stati partecipanti rispetto al riconoscimento dell’asilo per motivi di genere, la creazione di una guida sul tema e l’organizzazione di seminari nazionali sugli esiti della ricerca mirati alla formazione del personale tecnico e professionale riguardo all’identificazione e l’intervento in questo tipo di casi. La stessa organizzazione si è anche espressa più volte rispetto alla necessità di creare una commissione stabile per l’elaborazione di informazioni sui Paesi di origine, e produce essa stessa, su base volontaria, dei documenti strutturati come quelli creati dai relativi organismi nazionali degli altri Paesi. E’ interessante osservare che, in quelli accessibili al pubblico, le sezioni sulla condizione delle donne contengono informazioni rispetto ad aspetti spesso trascurati dai documenti nazionali, quali la discriminazione socioeconomica, l’effettiva possibilità di accesso al mercato del lavoro e di autosufficienza economica per una donna, l’accesso all’educazione, la discriminazione nella legislazione e nella pratica, la possibilità di partecipazione alla vita pubblica. CEAR è in rete anche con altri soggetti attivi a livello nazionale nel campo dell’asilo, ad esempio ACCEM e Rescate, al fine di promuovere campagne di sensibilizzazione di vario tema, comprese quelle legate al genere, e di fornire informazioni (anche *gendered*) e assistenza legale e integrativa ai richiedenti e alle richiedenti asilo. Queste funzioni complesse, di sensibilizzazione e al tempo stesso accompagnamento e informazione, sono riscontrabili anche presso soggetti la cui ragion d’essere principale non ha a che vedere con l’asilo: è ad esempio il caso della fondazione Women Link Worldwide, attiva nella promozione del mainstreaming di una prospettiva di genere, e in campagne e ricerche riguardo alla discriminazione di genere e ai diritti riproduttivi delle donne. La sua sede spagnola lavora anche con le donne immigrate, e nel 2008 ha pubblicato una guida sulla richiesta d’asilo pensata specificamente per le donne, compreso un accento sugli aspetti della loro storia che possono essere centrali in una domanda di protezione.

5.3.4 Giurisprudenza

La Spagna come accennato non si è dotata di linee guida nazionali rispetto al genere; in compenso, quelle dell’Alto Commissariato vengono distribuite dallo stesso a chi lavora con

richiedenti asilo e sono state esplicitamente promosse dalle autorità di appello, che ne hanno citato i contenuti in varie sentenze legate alla persecuzione di genere sottolineandone l'importanza. Anche in Spagna, le decisioni positive non sono corredate di spiegazioni approfondite, e non è quindi possibile analizzare il modo in cui gli strumenti legislativi vengono utilizzati e interpretati a questo livello decisionale.

L'applicazione della Convenzione di Ginevra, e dei relativi strumenti europei e nazionali, è stata considerata restrittiva¹⁰², in generale e per quanto riguarda la persecuzione di genere. Effettivamente, i dati hanno presentato tassi di riconoscimento più bassi della media. D'altro canto gli esempi di giurisprudenza di cui siamo in possesso ci dicono che effettivamente la protezione sussidiaria viene riconosciuta in prevalenza nei casi di violenza generale, quindi in questo caso non si presenta come fondamentale la dicotomia tra asilo e protezione sussidiaria nei casi di persecuzione di genere; è invece stato osservato, come vedremo, l'utilizzo della protezione umanitaria in vari casi di violenza domestica.

Come anticipato, la legge sull'asilo del 2009 ha introdotto nella stessa definizione di rifugiato i "motivi di genere e orientamento sessuale" come sesto motivo di persecuzione. Fino a questo momento, le forme di persecutorie riconosciute dalla giurisprudenza spagnola includevano violenza sessuale, domestica e familiare, il rischio di punizione per la trasgressione di valori morali e costumi, il rischio di matrimonio forzato o mutilazioni genitali femminili¹⁰³, prevalentemente sulla base dell'appartenenza a un particolare gruppo sociale. Sia l'opinione religiosa che quella politica sono state utilizzate meno che negli altri Paesi nelle domande fondate sul genere, e soprattutto in quelle relative alla trasgressione di norme legate a costumi sociali o abbigliamento sancite a livello religioso¹⁰⁴. Si tratta sicuramente di un'aggiunta che fornisce alla Spagna uno strumento supplementare al fine del riconoscimento della persecuzione di genere, potenzialmente forte per il suo sottrarsi ad alcuni dei punti problematici individuati nel capitolo precedente (ad esempio la difficoltà definitoria del particolare gruppo sociale). Non è possibile dire quanto questo abbia indotto un cambiamento nella giurisprudenza a partire dal 2010, dal momento che molto del materiale reperibile in termini di report si ferma proprio al 2009 e la poca giurisprudenza direttamente accessibile per gli anni seguenti non menziona casi dall'esito positivo sulla base del nuovo *ground*. Sappiamo inoltre che l'implementazione dei rinnovamenti introdotti nel 2009 ha richiesto del tempo. Ciononostante, possiamo sicuramente identificare alcuni punti critici relativi alla prospettiva di un suo utilizzo. Innanzitutto, in Spagna

¹⁰² CEAR – Euskadi, *Persecución por motivos de género y derecho de asilo*, cit.

¹⁰³ CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*, cit.

¹⁰⁴ I casi che ricorrono come esemplificativi di questi *grounds* sono relativi a donne afghane, algerine, palestinesi e del nord caucaso.

il riconoscimento degli attori non statali risulta da alcuni esempi problematico, soprattutto se la protezione delle autorità del Paese di origine non è stata esplicitamente cercata e rifiutata, o se le pratiche denunciate sono vietate dalla legge nel Paese di origine indipendentemente dalla loro implementazione; a questo riguardo il report CEAR del 2011 cita ad esempio casi di violenza ritenuti non ammissibili se messa in atto da gang e bande organizzate¹⁰⁵. Un secondo aspetto particolarmente importante è inoltre costituito dalle modifiche apportate dalla stessa legge del 2009 alla definizione di particolare gruppo sociale: alla sua definizione è stata aggiunta la dicitura “in funzione delle circostanze prevalenti nel Paese di origine, si include nel concetto di particolare gruppo sociale un gruppo basato su una comune caratteristica di orientamento sessuale o identità sessuale, e, o, età [...] Allo stesso modo in funzione delle circostanze prevalenti nel Paese di origine si comprendono le persone che fuggono dai loro Paesi di origine per fondato timore di soffrire persecuzione per motivi di genere, e, o, età, senza che tali aspetti possano di per sè stessi dare luogo all’applicazione di questo articolo.”¹⁰⁶ Questa aggiunta si appoggia sul fatto che già il particolare gruppo sociale è il *ground* più usato in Spagna per i casi fondati sul genere, e ne amplia e consolida la portata¹⁰⁷. D’altro canto, essa presenta una chiara delimitazione nella dicitura “in funzione delle circostanze prevalenti nel Paese di origine”: il gruppo sociale viene definito e applicato con approccio cumulativo, e perchè esso possa fondarsi sul genere la legge pone l’ulteriore condizione della considerazione del contesto di origine. Naturalmente l’adeguata conoscenza della situazione del Paese di provenienza costituisce uno dei presupposti per la stessa applicazione della legislazione sull’asilo in tutte le sue parti; tuttavia riguardo al gruppo sociale fondato sul genere essa va a costituire una condizione tanto importante da venire formulata esplicitamente, e al tempo stesso sufficientemente vaga da poterne permettere un’interpretazione restrittiva. Questo dev’essere messo in relazione all’assenza di informazioni ufficiali sui Paesi di origine e al margine di arbitrarietà che ciò comporta. Inoltre, esplicitare che il genere può essere alla base dell’identificazione di un particolare gruppo sociale perseguitato in un certo senso va a duplicare l’introduzione del genere come sesto motivo di persecuzione: quale dei due *grounds* utilizzare in casi fondati su atti violenza di genere? Forse possiamo presumere che sia più immediato impiegare il particolare gruppo sociale, facilitati da questa sua recente estensione e dall’esistenza di una giurisprudenza precedente a cui fare riferimento; questo potrebbe spiegare in parte il motivo per cui nessuno dei seppur pochi casi reperiti posteriori al 2009 impieghi la motivazione del genere (si tratta di casi

¹⁰⁵ CEAR, *La situación de las personas refugiadas en España*, cit.

¹⁰⁶ Art 7.1 della Legge 5/1984 sull’asilo.

¹⁰⁷ Possiamo notare confrontando i dati forniti dai report comparativi consultati (del 2004, 2008 e 2012) che questo utilizzo del particolare gruppo sociale si è sviluppato nella seconda metà degli anni 2000, consolidandosi rapidamente.

fondati sulla violenza domestica). A questa difficoltà si aggiunge il fatto che “ancora molti ufficiali [nel 2012] hanno problemi nell’analisi del particolare gruppo sociale nelle domande fondate sul genere”¹⁰⁸; nonostante l’utilizzo delle motivazioni alternative (opinione religiosa e politica) sia, in Spagna, meno sviluppato che negli altri Paesi indagati.

Se ci soffermiamo sulle manifestazioni specifiche della violenza di genere, è stato innanzitutto notato un calo nel riconoscimento di protezione alle donne in fuga dal rischio di mutilazioni genitali femminili¹⁰⁹. All’inizio degli anni ’90 è nata la consapevolezza che queste pratiche coinvolgevano anche la Spagna come Paese di residenza di persone immigrate che vi sottoponevano le figlie¹¹⁰, e con essa è arrivata l’accettazione dei primi casi di richiesta di asilo su tale base. Ciononostante, hanno ottenuto protezione solo 2 dei 13 casi identificati dalla ricerca di CEAR del 2009, e 4 dei 14 casi analizzati nel corso della ricerca comparativa del 2012. Questi dati devono essere considerati tenendo conto che essi considerano anche i ricorsi, e che il rischio di mgf è la fattispecie di violenza più protetta. Molte di queste richiedenti erano nigeriane e la loro domanda è stata considerata non ammissibile, o rifiutata nello stadio di esame seguente, sulla base del fatto che le pratiche di mutilazione genitale femminile e matrimonio forzato sono vietate dalla legge in Nigeria; sono anche stati registrati alcuni casi di donne somale sottopostesi a chirurgia ricostruttiva, o con seri e documentati sintomi psicofisici di trauma, le cui domande di asilo sono state rifiutate nonostante le prove documentali presentate dall’Unhcr in sessione di esame, ma che hanno poi ricevuto protezione sussidiaria sulla base della situazione di violenza generale vigente in Somalia. L’atteggiamento nei confronti delle domande di protezione basate sulla mutilazione genitale è stato definito come “negazione sistematica”¹¹¹. Vi sono tuttavia degli esempi di esito positivo nelle cui sentenze si denota attenzione per le effettive condizioni socioeconomiche delle donne nei Paesi di origine, anche grazie ai report documentali presentati dall’Alto Commissariato a sostegno dei casi: nelle due ricerche menzionate sopra si citano tre casi di compresenza del rischio di mutilazione genitale con quello di matrimonio forzato (o fuga dallo stesso) in domande presentate da richiedenti nigeriane. Le relative sentenze (tutti ricorsi)

¹⁰⁸ CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*, cit.

¹⁰⁹ Per la Spagna, l’Unhcr ha identificato che nel 2001 sono state ricevute 190 domande di asilo da parte di donne provenienti da Paesi dove si praticano mutilazioni genitali, di cui 65 sarebbero effettivamente state sottoposte o in fuga dalla pratica, per un valore di appena il 0,45% delle domande femminili totali. UNHCR, *Too much pain. Female genital mutilation and asylum in the European Union*, cit.

¹¹⁰ Un’analisi recente dell’immigrazione in Spagna dal punto di vista della pratica di mutilazioni genitali femminili è stato pubblicato dall’Università di Barcellona nel 2009. Esso analizza distribuzione, composizione e sviluppo sul territorio spagnolo delle comunità nazionali presso i cui Paesi sono registrati alti tassi di incidenza di mgf: KAPLAN MARCUSAN Adriana, LOPEZ GAY Antonio, *Mapa de la mutilación genital femenina en España 2009*, Grupo Interdisciplinar Para la Prevención y el Estudio de las Prácticas Tradicionales Perjudiciales, Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra, 2009.

¹¹¹ CEAR – Euskadi, *Persecución por motivos de género y derecho de asilo*, cit., p.75.

citano le informazioni ricevute in corso d'esame dal report dell'Unhcr rispetto all'endemicità e routinarietà in Nigeria della violenza di genere nelle sue varie forme, e riconoscono che la natura frequentemente privata di queste pratiche impedisce una protezione effettiva da parte dello Stato nonostante il divieto formale attraverso la legge, soprattutto tenendo conto della diffusione delle stesse. D'altro canto, possiamo collegare il basso tasso di ammissione delle domande basate sulla sola mgf con il fatto che quasi il 90% delle donne nigeriane che le subiscono vi vengono sottoposte prima dei 13 anni¹¹², mentre si può ipotizzare che, in caso di rischio o fuga da matrimonio forzato, la mutilazione se già avvenuta sia un fattore che prova la provenienza da famiglie o aree in cui il ruolo assegnato alla donna possa prevedere l'assoggettamento allo stesso. Questo riconoscimento sembra però avvenire più frequentemente nei ricorsi, in particolare in quelli contro la valutazione di inammissibilità della domanda: si può ipotizzare che quando essa costituiva una barriera più solida nel sistema dell'asilo spagnolo essa tendeva a disconoscere la persecuzione cumulativa.

I casi di solo matrimonio forzato (avvenuto o temuto), d'altra parte, risultano nelle stesse ricerche approvati al 20-25%. In alcuni casi, anche molto recenti, si è ritenuto che il fatto che la richiedente non abbia cercato la protezione delle autorità ed essa non le sia stata negata rende difficile accogliere la sua domanda dal momento che dalle informazioni disponibili sul Paese di origine risulta che forse avrebbe potuto ottenerla; mentre in altri, presentati anche da donne delle stesse nazionalità, sono state ritenute sufficienti le informazioni presentate dalla richiedente e reperite dalla commissione per valutare l'assenza di adeguata protezione da parte dello Stato anche senza che la richiedente si fosse direttamente rivolta allo stesso.

Violenza sessuale e discriminazione sono state riconosciute dalla giurisprudenza come forme di persecuzione, ma così come per la violenza domestica i casi di accettazione non sono frequenti a causa della sua natura "privata" e difficile da provare. L'asilo sulla base della violenza domestica sarebbe stato riconosciuto dalla Spagna per la prima volta nel 2005 ad una donna della zona del Golfo Persico, vittima di violenza domestica dal marito sposato attraverso un matrimonio forzato¹¹³. I ricorsi per casi di violenza domestica individuati dalla sopraccitata ricerca di CEAR Euskadi tra il 2005 e il maggio 2009 sono 14, e tra essi solo tre domande sono state ammesse a tramite e due hanno ottenuto asilo. Secondo la ricerca comparativa del 2012¹¹⁴,

¹¹² UNICEF, *Nigeria: female genital mutilation*, disponibile su http://www.unicef.org/nigeria/FGM_.pdf [consultato il 15 settembre 2013].

¹¹³ PRADANOS, Arantza, *España oncede por primera vez asilo a una mujer víctima de violencia de género en su país*, 2005, disponibile su <http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/noticias/asilogenero.pdf> [consultato il 16 settembre 2013].

¹¹⁴ CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*, cit.

la violenza domestica sembra essere il solo tipo di violenza di genere (insieme alla tratta di cui ci occuperemo a breve) che ha portato all'attribuzione in vari casi di protezione umanitaria. Casi reperibili più recenti riguardano il riconoscimento dell'asilo nel 2011 a una donna algerina per maltrattamenti fisici e psicologici a lei e al figlio da parte del marito, anche dopo la separazione, provati con certificati medici e considerando che lo Stato non avrebbe comunque potuto offrire adeguata protezione alla luce della discriminazione sociale e giuridica verso le donne vigente nel Paese di origine, e due casi di rifiuto nel 2012 e nel 2013 sulla base della mancanza di prove documentali, le cui richiedenti provenivano da Guatemala e Algeria.

Un ultimo aspetto di particolare criticità per quanto riguarda la Spagna è l'atteggiamento di OAR, commissione e corti rispetto alle vittime di tratta e sfruttamento sessuale. In generale, l'approccio del governo spagnolo rispetto al problema della tratta è stato considerato pienamente adempiente rispetto agli standard internazionali minimi, e avanzato rispetto alla normativa europea¹¹⁵, ma carente soprattutto dal punto di vista della presa in carico e protezione delle stesse¹¹⁶. Dal punto di vista dell'asilo, la tendenza generale rilevata rispetto alla tratta è quella di non considerarla come una fattispecie suscettibile di protezione sotto la Convenzione di Ginevra; questo nonostante la legislazione preveda per le vittime identificate la possibilità di seguire un percorso di uscita dalla tratta, assistenza e richiesta di permesso di soggiorno "per motivi eccezionali" (che permette il lavoro ed è rinnovabile annualmente in caso di integrazione lavorativa) e contemporaneamente di presentare domanda di asilo. Tale atteggiamento viene rilevato da tutte le fonti consultate per un periodo di riferimento che va dall'inizio degli anni 2000 al 2012; fino a qualche anno fa, la maggioranza delle domande non veniva nemmeno

¹¹⁵ CEAR, *La situación de las personas refugiadas en España*, op.cit. Questo report annuale presenta un capitolo di approfondimento rispetto alla tratta e all'asilo in Spagna, e porta alcuni esempi dettagliati di casi di tratta respinti. La legislazione sulla tratta così come aggiornata nel 2009 e 2011 viene definita come avanzata nel suo introdurre un approccio più basato sull'assistenza e protezione delle vittime identificate. Ciononostante esso sottolinea che l'attivazione di entrambe le possibilità è condizionata alla presenza "indizi" del suo essere vittima di tratta, mentre secondo il report una più corretta formulazione potrebbe essere "indicatori" (verbali e non) in modo da evitarne un'applicazione restrittiva.

¹¹⁶ Nel 2010 il report di Amnesty International sulla Spagna ha definito la risposta istituzionale della Spagna inadeguata, soffermandosi sull'assenza di un sistema di identificazione e *referral* (Amnesty International, *Amnesty International Report 2010 – Spain*, 2010, disponibile su <http://www.refworld.com/docid/4c03a7ff4a.html> [consultato il 15 settembre 2013]); secondo il report sulla tratta del 2011 del Dipartimento di Stato americano, il 90% delle persone che lavorano nella prostituzione in Spagna (non facilmente quantificabili, sarebbero tra le 200 e le 400.000) sono vittime di prostituzione forzata e controllate da reti organizzate a cui sarebbero particolarmente vulnerabili i minori stranieri non accompagnati di entrambi i sessi. Il report sottolinea come la mancanza di procedure di identificazione formali fa sì che frequentemente esse non vengano riconosciute come vittime di tratta e soggette ad espulsione come immigrate irregolari; inoltre analizza le lacune del sistema di protezione delle vittime identificate, che possono portare ad assistenza psicosanitaria inadeguata e all'impossibilità di collaborare con le forze dell'ordine (la collaborazione per la legge spagnola è condizione per l'ottenimento di un permesso di soggiorno). United States Department of State, *2011 Trafficking in Persons Report – Spain*, 2011, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/4e12ee49c.html> [consultato il 16 settembre 2013].

ammessa a tramite, adducendo come motivazione il loro non rientrare nelle fattispecie coperte dall'asilo, o la non credibilità o congruenza dei loro contenuti. La Nigeria è uno dei principali Paesi di provenienza delle richiedenti in tale situazione; come osservato nel primo paragrafo, nel 2011 essa era il terzo Paese di origine per numero di domande ricevute e nessuna di esse aveva in prima istanza ricevuto alcun tipo di protezione. Nei casi di tratta questa viene anche negata in quanto si valuta che lo Stato di origine potrebbe fornire protezione da eventuali rappresaglie, senza considerare (come del resto avviene per le altre nazionalità) il rischio di stigmatizzazione e discriminazione che potrebbe portare ad una maggiore vulnerabilità ed esposizione alle stesse o ad altre reti di tratta. In alcuni dei casi ammessi all'esame è stata riconosciuta a queste richiedenti la protezione umanitaria per motivi relativi alla loro specifica condizione di trauma e vulnerabilità estrema in caso di ritorno nel Paese di origine. Sappiamo ad esempio che tra il gennaio 2009 e l'aprile 2011 sono stati ammessi all'esame 19 casi di cui solo uno ha avuto esito positivo in forma di protezione umanitaria. Questa tendenza è aggravata dal fatto che molte domande vengono presentate negli aeroporti al momento dell'arrivo, ma la procedura accelerata qui applicata come già detto tende a non ammetterle frequentemente all'esame: ad esempio, nel 2008 almeno 12 persone provenienti da Africa subsahariana e Sudamerica hanno chiesto asilo con procedura accelerata alla frontiera (si tratta qui di domande presentate in aeroporto), ma solo la metà sono state ammesse¹¹⁷ (non dimentichiamo che la diminuzione della restrittività di questa fase negli ultimissimi anni non riguarda la procedura alla frontiera, nella quale il tasso di non ammissione all'esame è sempre alto¹¹⁸). Inoltre, è stato osservato che negli ultimi anni la domanda di asilo può venire presentata (in questo caso non alla frontiera ma sul territorio) dalle donne coinvolte nella tratta su esortazione degli stessi sfruttatori, in modo da ottenere una regolarizzazione temporanea: questo di verifica in Spagna soprattutto per le donne provenienti dalla Nigeria e dal Sudan; indizi che si tratta di questo tipo di situazione possono essere costituiti dal fatto che si presentano in gruppo, accompagnate alla soglia, con storie simili tra loro (non connesse alla violenza di genere) e dichiarando di non essere interessate all'accoglienza residenziale. Ciononostante questo tipo di domande vengono tendenzialmente rifiutate senza approfondire l'ipotesi della tratta; un'ulteriore complicazione è data dal fatto che l'iniziale

¹¹⁷ Questi dati e quelli precedent relativi al periodo 2009 – 2011 sono tratti da CEAR – Euskadi, *Persecución por motivos de género y derecho de asilo*, cit. e CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*, op.cit.

¹¹⁸ La tendenza a rifiutare in modo sistematico le domande presentate all'aeroporto da donne provenienti dai Paesi subsahariani, tra cui spicca la Nigeria, è stata identificata anche nel 2013 dal report del consiglio delle Nazioni Unite sui diritti umani. Anche questo approfondisce la questione della tutela delle vittime di tratta e della loro protezione sulla base della Convenzione di Ginevra. UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Addendum : Visit to Spain*, 2013, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/51b5c49d4.html> [consultato il 15 settembre 2013].

utilizzo di documenti falsi (forniti dagli sfruttatori) in caso di una eventuale seconda domanda basata sulla volontà di sottrarsi allo sfruttamento viene spesso considerato prova di poca credibilità. Il mancato riconoscimento del fatto che le vittime di tratta possono correre il rischio di persecuzione è ancora consolidato nonostante le ong nazionali, nonchè l'Unhcr, si siano a più riprese espresse a favore di una più ampia interpretazione della definizione di rifugiato e persecuzione che possa comprendere i casi di tratta, conformemente alle linee guida dell'Alto Commissariato¹¹⁹ e a quanto avviene nella maggior parte degli altri Paesi europei.

5.4 GERMANIA

Nel 2011 la Germania ha ricevuto 45.741 domande di protezione internazionale, ovvero quasi il 18% del totale Europeo¹²⁰, che la rendono il secondo Paese dell'Unione in termini di domande ricevute. Per quanto riguarda la persecuzione di genere, la Germania è caratterizzata dal riconoscimento tardivo degli attori di persecuzione non statali, a cui non è giunta formalmente prima del 2005, ma anche dal fatto che nello stesso anno ha introdotto una definizione di particolare gruppo sociale che fa riferimento al genere in modo più esplicito rispetto alla normativa europea, favorendo così un rapido consolidamento dell'attenzione a questo aspetto.

L'Ufficio federale tedesco che si occupa delle procedure dell'asilo (BAMF, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) pubblica i dati sulla protezione internazionale all'interno di un più ampio report annuale sulle sue attività¹²¹. La parte sull'asilo fornisce dati complessivi rispetto alle domande ricevute e al loro esito, nonchè su età e sesso dei richiedenti, che non sono disaggregati per nazionalità; più approfonditi sono i dati riguardanti i primi dieci Paesi di origine delle domande ricevute. Essi sono disaggregati per genere e, separatamente, in relazione all'esito dell'esame: questo impedisce di calcolare le eventuali differenze di genere tra i tassi di accettazione. In compenso, la Germania è il solo Paese analizzato a dedicare una sezione

¹¹⁹ UNHCR, *Guidelines on international protection: the application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked*, cit.

¹²⁰ Secondo Eurostat nel 2011 i 27 Stati membri dell'Unione Europea hanno ricevuto in totale quasi 257.000 prime domande di asilo [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>].

¹²¹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Das Bundesamt in Zahlen 2011. Asyl, Migration, Aausländische Bevölkerung und Integration, Report 2011*, disponibile su http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2011.pdf?__blob=publicationFile [scaricato il 5 settembre 2013].

specifica alla persecuzione di genere, di cui fornisce una quantificazione precisa suddivisa per Paese di origine e tipologia di attore di persecuzione.

Per quanto riguarda le forme di protezione riconosciute, la definizione europea si è innestata sulla preesistente normativa nazionale che riconosceva su base costituzionale la “persecuzione politica” come una violazione statale o quasi-statale dei diritti dell’individuo in connessione con le sue convinzioni politiche, credenze religiose o caratteristiche immutabili tanto gravi da escluderlo dalla società¹²². A questa forma di asilo è stata affiancata la formulazione europea, direttamente correlata a quella della Convenzione di Ginevra. Anche la protezione sussidiaria come da Direttiva Qualifiche è stata adottata riadattandola alla forma di protezione complementare già prevista dalla normativa nazionale: la dicitura dell’art.15(c)¹²³ è stata trasposta come “pericolo sostanziale individuale alla vita o integrità come risultato di un conflitto armato interno o internazionale”, escludendo il riferimento alla violenza generalizzata e richiedendo quindi più esplicitamente un rischio superiore a quello a cui la popolazione può essere soggetta nel suo complesso¹²⁴. Solo in un secondo momento, nel 2007, essa è stata recepita integralmente¹²⁵. La protezione sussidiaria comprende inoltre le situazioni umanitarie legate a eventuali gravi condizioni di salute fisica o mentale¹²⁶. Il BAMF, soggetto competente all’esame in prima istanza delle domande, mantenendo la possibilità di riconoscere l’asilo costituzionale (Asyl) o sulla base della definizione europea (Flüchtlingsschutz); in caso di non idoneità, sostiene di verificare in seguito la possibilità di protezione sussidiaria su base europea e quindi su base nazionale. Nei dati pubblicati però queste due vengono unificate sotto alla dicitura “divieto di espulsione” (Abschiebungsverbot), indicando un loro impiego effettivamente

¹²² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, op.cit.; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Asyl und Flüchtlingsschutz*, <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/asylfluechtlinge-node.html>.

¹²³ Come abbiamo visto l’art. 15(c) prevede che il danno grave possa consistere in “minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.”

¹²⁴ Nell’esempio tedesco questo atteggiamento traspare dalla formulazione della norma, ma la tendenza ad applicare in questo modo l’art.15 anche qualora recepito nella sua interezza è stata osservata dall’Alto Commissariato nei primi anni dopo alla sua adozione. UNHCR, *Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification Directive*, Dossier, 2007, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/473050632.html> [consultato il 15 settembre 2013]. Si noti inoltre che in Germania il periodo seguente al recepimento ha segnato un dibattito rispetto a differenze e sovrapposizioni tra la protezione sussidiaria già prevista dalla legislazione nazionale e quella introdotta dalla direttiva qualifiche. Per approfondire si vedano le sezioni dedicate alla Germania di ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, cit. A riguardo si è espresso anche l’Alto Commissariato nel suo report del 2007, si veda UNHCR, *Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union*, 2007, disponibile su http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/3_deutschland/3_2_unhcr_stellungnahmen/FR_GER-HCR_Innenausschuss_052007.pdf [consultato il 10 settembre 2013].

¹²⁵ ECRE, *Complementary protection in Europe*, 2009, disponibile su <http://www.refworld.org/pdfid/4a72c9a72.pdf> [consultato il 15 settembre].

¹²⁶ La procedura tedesca è unica e sequenziale, ma è possibile anche candidarsi per la sola protezione sussidiaria per motivi umanitari.

residuale rispetto all'asilo. La giurisprudenza accessibile conferma che l'asilo è il tipo di protezione predominante riconosciuto in caso di persecuzione di genere.

5.4.1 Dati nazionali

Il BAMF pubblica un report annuale delle attività dei suoi vari dipartimenti, suddiviso in una sezione sull'immigrazione e una sull'asilo. La seconda è a sua volta suddivisa in capitoli tematici, ciascuno dei quali è costituito da una parte descrittiva corredata da tabelle numeriche i cui dati sono disaggregati per nazionalità e solo a volte per genere. In particolare, le sezioni illustrano l'andamento delle domande a partire dagli anni '50, il contesto europeo, la ripartizione delle domande tra i Länder tedeschi, la composizione dei gruppi di richiedenti asilo delle nazionalità principali in termini di genere, età, religione, gruppo etnico, e gli esiti degli stessi suddivisi sulla base del tipo di protezione riconosciuta (non suddivisi per genere), considerando a parte dati relativi ai respingimenti sulla base del regolamento di Dublino, alle domande pendenti e alla procedura alla frontiera. Aspetto molto importante per questa analisi è la presenza di un paragrafo dedicato ai casi di persecuzione di genere. Ciononostante, un limite della pubblicazione è che fornisce solamente i dati riguardanti i principali Paesi di provenienza, limitando quindi la possibilità di individuare i Paesi dall'alta percentuale di richiedenti donne o di accettazione. Mi sono per questo servita quando necessario (soprattutto nell'analisi dei Paesi da cui provengono le rifugiate per persecuzione di genere) dei dati Eurostat sulla Germania; i dati sulle domande ricevute risultano qui però leggermente differenti da quelli nazionali in quanto raccolti sulla base di altri criteri, e quelli sul tipo di protezione fornita sono suddivisi in categorie diverse: ho quindi cercato di limitare le analisi comparative che mescolassero dati provenienti da fonti diverse.

Come anticipato, nel 2011 il BAMF ha ricevuto 45.741 prime domande di asilo. Nell'anno di riferimento la Germania è stata il secondo Paese ospite, ed è proseguita la crescita di domande riscontrata dopo un picco negativo nel 2007¹²⁷. Le decisioni prese sono state 43.362, il 94,8%

¹²⁷ Una tendenza alla crescita delle domande di asilo in Germania è stata registrata a partire dagli anni '90. Dei 3,3 milioni di domande ricevute dall'entrata in vigore della Convenzione di Ginevra, 2,4 milioni sono state ricevute dopo il 1990. Dopo il picco del 1992, però, è stato registrato un calo progressivo fino al 2007, anno in cui le domande hanno raggiunto il loro valore minimo di 19.164. In seguito al 2011, inoltre, le domande hanno continuato a salire, e nell'agosto 2013 avevano già oltrepassato le 81.000. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Das Bundesamt in Zahlen 2011*, cit.; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Asyl und Flüchtlingschutz*, cit.

tenendo conto però che questa cifra comprende anche le decisioni reiterate (Folgeanträge).¹²⁸ Di queste, all'1,5% è stato riconosciuto l'asilo politico (costituzionale), al 14,9% lo status di rifugiato, e al 5,9% la protezione sussidiaria, per un tasso di accettazione del 22,3%. Delle prime domande ricevute, il 36,8% provengono da donne (16.825); se consideriamo le fasce di età dei richiedenti, notiamo che quelle di sesso femminile costituiscono il 50% o più dei gruppi sopra ai 50 anni e sotto ai 18, mentre circa il 30% della fascia d'età centrale. Questo risulta particolarmente rilevante se osserviamo che i minorenni di entrambi i sessi costituiscono il 36,3% del totale. Il BAMF non mette a disposizione dati sulle decisioni disaggregati per genere, e non è quindi possibile confrontare il tasso e tipo di protezione riconosciuta alle persone a seconda del loro genere o età.

La Russia e l'Asia Occidentale sono le zone di principale provenienza dei richiedenti asilo in Germania. Le domande presentate da cittadini dell'Afghanistan (7.767), Iraq (5.831), Serbia(4.570), Iran (3.352), Siria (2.634), Pakistan (2.539), Turchia (1.578), Kosovo (1.395) e Macedonia (1.131), ovvero dei primi dieci Paesi di origine¹²⁹, costituiscono il 71% delle domande totali. Se guardiamo alle domande che, su queste, sono state presentate da donne, esse sono in totale 12.687, ovvero il 75,4% delle domande ricevute in Germania. In tutti questi Paesi tranne Pakistan (19,9%) e Turchia (26,9%) le donne costituiscono una componente importante delle domande totali, tra il 39,9% della Siria e il 50,3% della Macedonia. Se invece guardiamo agli altri Paesi che risaltano per il numero assoluto di richiedenti donne essi sono soprattutto africani: Eritrea, Etiopia, Nigeria, Somalia, insieme all'Azerbaijan, sono i Paesi di origine di 1.370 richiedenti asilo donne, ovvero un altro 8,1% delle domande femminili totali. Da ognuno di essi provengono tra le 200 (Etiopia) e le 335 donne (Somalia), che costituiscono tra il 34% e il 46,5% dei rispettivi gruppi nazionali; tutti presentano alti tassi di accettazione per le donne¹³⁰, tranne Nigeria e Azerbaijan che rimangono al di sotto del 18,5%. Inoltre, i Paesi di origine che invece emergono per l'alta proporzione di richiedenti donne sul totale sono il Kenia (120 su 175,

¹²⁸ La possibilità di presentare una seconda domanda di asilo, una volta esauriti i possibili ricorsi della prima, sulla base della variazione delle circostanze personali del richiedente, è documentata dal BAMF che identifica per il 2011 7.606 "seconde domande" presentate prevalentemente da richiedenti provenienti da Serbia, Siria e Macedonia.

¹²⁹ Di questi, Iran, Iraq, Afghanistan, Russia, Siria e Turchia sono stati quasi sempre tra i principali Paesi di origine negli ultimi 10 anni.

¹³⁰ Secondo i dati Eurostat rispetto alle domande esaminate e alle decisioni finali, tutte le domande di donne eritree sono state accettate, il 64% di quelle di donne etiopi e il 57,1% di quelle di donne somale. La categorizzazione delle forme di protezione usata da Eurostat (asilo, protezione sussidiaria, protezione umanitaria) è differente da quella effettivamente usata dal BAMF (asilo politico nazionale, asilo come da normativa europea, "divieto di espulsione").

il 68,6%) e l'Uganda (30 su 50, il 60%), che però registrano tassi di accettazione molto bassi nel caso del Kenia (10%) e pari a zero in quello dell'Uganda¹³¹.

Possiamo analizzare in questo contesto i dati relativi alla persecuzione di genere in Germania: nel 2011 sono state accettate 359 domande di asilo su questa base. La sola Somalia è il Paese di origine di 79 di queste donne, ovvero il 22%; seguono l'Afghanistan (50), l'Iran (50), la Guinea (27), l'Iraq (23), la Nigeria (22), la Turchia (10), la Siria (10), la Gambia (8) e la Russia (7). Da questi dieci Paesi proviene l'85,5% delle domande fondate sul genere, mentre il restante 14,5% delle domande accettate, ovvero 52, è stato presentato da donne di altre nazionalità. Esse costituiscono il 2,1 delle domande totali ricevute da donne nel 2011 (16.825) e, secondo il BAMF, il 9,1% delle decisioni totali se non teniamo conto di quelle relative a familiari al seguito. E' interessante notare che la maggior parte di questi Paesi fanno parte del gruppo dei primi dieci Paesi di origine, o ne hanno fatto parte almeno una volta nel corso degli anni 2000, ad eccezione di Guinea e Gambia; questo può farci ipotizzare che il ricevere e decidere di molte domande provenienti da un determinato Paese approfondisca la conoscenza dello stesso, dia un impulso maggiore alla raccolta di informazioni aggiornate e consolidi l'agevolezza decisionale anche rispetto ai casi fondati sul genere. Se guardiamo al numero di status di rifugiata riconosciuti per ciascun gruppo nazionale in relazione alle domande totali presentate da donne spiccano Gambia e Somalia: i loro 8 e 79 casi dall'esito positivo costituiscono il 26,6% e il 23,6% delle domande presentate dai rispettivi gruppi nazionali nel 2011¹³². Seguono la Guinea (9,6%) e la Nigeria (7,4%), mentre per gli altri Paesi abbiamo valori compresi tra il 4% (Iran) e 0,9% (Russia). Le 52 domande accolte di donne di altre nazionalità costituiscono lo 0,6% delle domande femminili rimanenti. Un'analisi rispetto ad altri indicatori è limitata dal fatto che i dati pubblicati dal BAMF non fanno riferimento ai casi di persecuzione di genere rifiutati, né li disaggregano in relazione alla tipologia specifica di violenza subita. L'unica disaggregazione è quella in base all'autore della stessa: delle 359 donne accolte, 287 (il 79,9%) risultano vittima di persecuzione non statale; sappiamo però che Somalia, Nigeria e Guinea sono tra i Paesi africani ad alto tasso di mutilazioni genitali femminili (rispettivamente il 97,0%, 88,7% e 74,3%). Inoltre, la giurisprudenza reperita è prevalentemente composta da casi di donne Nigeriane la cui domanda è basata sul rischio di mutilazione genitale spesso combinata con

¹³¹ Secondo Eurostat tutte le domande di richiedenti ugandesi esaminate nel 2011 sono state rifiutate; quelle di kenioti invece sono state rifiutate al 90%, e il 10% rimanente è composto da 15 riconoscimenti di protezione umanitaria, tutte a donne. Questo significa che anche per i richiedenti kenioti uomini il tasso di accettazione è pari a zero, mentre per le donne arriva al 16,7%.

¹³² Anche in questo caso le percentuali sono da considerarsi indicative in quanto per i Paesi non appartenenti al gruppo dei primi dieci (Somalia, Guinea, Nigeria, Gambia) abbiamo dovuto fare riferimento ai dati eurostat.

matrimonio forzato, e tratta; donne Turche, Afghane ed Irachene che invece chiedono asilo sulla base del rischio di matrimonio forzato, violenza domestica o familiare, crimini d'onore (spesso in relazione alla fuga da matrimonio forzato e/o violenze domestiche già avvenute). Per le prime due nazionalità vi sono anche alcuni casi legati al rifiuto dell'abbigliamento religioso e ai rischi collegati ad uno stile di vita (presunto o reale) di tipo "occidentale".

5.4.2 Procedure e genere

Già alla metà degli anni 2000 le procedure di asilo tedesche venivano stimate come complessivamente positive dal punto di vista dell'attenzione alle esigenze specifiche delle donne¹³³. Fin dal 2001 le richiedenti asilo, prima di presentare la domanda di protezione, ricevono in modo routinario un opuscolo che spiega i passaggi di cui si compone la procedura, la possibilità di richiedere ufficiali e interpreti dello stesso sesso e di chiedere asilo per motivi collegati al genere¹³⁴; questo strumento è stato segnalato dal report dell'Alto Commissariato come buona pratica dal momento che, oltre che offrire informazioni *gendered* dal punto di vista procedurale, può aumentare la consapevolezza di quali siano le esperienze personali importanti nella domanda, *gender-related* o *specific* o meno. La procedura è condotta in modo individuale anche per le donne al seguito, con intervista separata ed approfondita¹³⁵; l'eventuale richiesta di venire intervistate da ufficiali dello stesso sesso viene sempre esaudita, mentre si incontrano difficoltà per quanto riguarda gli interpreti se la lingua parlata è poco diffusa.

I decisori non ricevono tutti un training sistematico sulle questioni di genere. La strategia adottata dal BAMF è quella di addestrare a cadenza regolare, con l'assistenza dell'Unhcr e dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, un gruppo di ufficiali specializzati facendo in modo che ve ne sia almeno uno in ognuna delle sue venticinque sedi distaccate. Nel 2013 tale formazione comprendeva ad esempio dei moduli riguardanti identificazione e protezione delle vittime di tratta, i minori stranieri non accompagnati, riconoscimento e trattamento del trauma

¹³³ CRAWLEY, Heaven, LESTER, Trine, *Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe*, cit.

¹³⁴ Come vedremo a breve, nonostante l'esplicito riconoscimento degli attori di persecuzione non statale sia stato introdotto nell'ordinamento tedesco solo con il recepimento della Direttiva Qualifiche, la protezione da alcuni tipi di violenza di genere, soprattutto in casi di mutilazioni genitali femminili, aveva già dei precedenti e si era sviluppata nella prima parte degli anni 2000 in seguito a una sentenza di una delle corti supreme federali (Bundesverwaltungsgericht).

¹³⁵ Le fonti del report consultato osservano però come le stesse richiedenti asilo al seguito tendano frequentemente a porsi esse stesse nel ruolo di "dipendenti" dal marito, la cui esperienza o timore individuale di persecuzione va spesso a costituire il punto di riferimento forte delle loro domande anche se eventuali condizioni personali potrebbero talvolta dare luogo a una domanda individuale. CRAWLEY, Heaven, LESTER, Trine, *Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe*, cit.

nella procedura dell'asilo e la persecuzione di genere. Inoltre, l'Alto Commissariato organizza sessioni di formazione per i giudici dei tribunali competenti in caso di ricorso, che convergono su tematiche tra cui le specificità della persecuzione sperimentata dalle donne. Ciononostante, non sempre è possibile fare in modo che i richiedenti portatori di queste esperienze o esigenze vengano intervistati dagli ufficiali specializzati, ma la loro collaborazione con i colleghi può comunque consolidare nel tempo un approccio attento al genere. Lo stesso limite è stato identificato per quanto riguarda la considerazione delle differenze culturali e del trauma. Riguardo a quest'ultimo è stato osservato che tra i "cambiamenti della situazione personale" validi per la riapertura di una domanda che ha avuto esito negativo è riconosciuta la presentazione delle prove documentali di una condizione di trauma che possano spiegare incoerenze e reticenze nel corso del colloquio¹³⁶.

Per quanto riguarda le informazioni sui Paesi di origine, il BAMF comprende un dipartimento di ricerca (IZAM, Informationszentrum Asyl und Migration) che ha svariate funzioni. Esso raccoglie e organizza dati e informazioni di vario genere (schede informative, opinioni di esperti, report di organizzazioni non governative, giurisprudenza, ricerche sul campo prodotte sia da fonti esterne che dallo stesso centro informazioni talvolta in partenariato con altri soggetti europei) rendendoli disponibili agli ufficiali del BAMF¹³⁷ e alle corti competenti agli appelli, la cui oggettività e qualità viene monitorata da una commissione di esperti che include rappresentanti dell'Alto Commissariato e di Amnesty International, ricercatori esterni e professionisti in campo legale. Questa documentazione è inserita in un database (MILo, Migration Information Logistics) in parte accessibile anche al pubblico, suddivisa in base al Paese di origine e alle fonti. L'IZAM inoltre collabora con gli uffici del BAMF responsabili dell'esame di prima istanza e con il dipartimento che si occupa dei casi giudicati dalle corti supreme, per elaborare delle linee guida riguardo ai principali Paesi di origine: esse ripercorrono le principali novità e indirizzi decisionali, in modo da favorire una valutazione uniforme delle

¹³⁶ Un parere dell'Alto Commissariato del 2007 si è soffermato su questo aspetto in relazione al recepimento della direttiva sulle condizioni minime di accoglienza, la quale prevede all'art.17 che gli Stati membri tengano conto della situazione e delle esigenze specifiche delle persone vulnerabili, tra cui le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme di violenza fisica, psicologica o sessuale. L'Unhcr ha prospettato la possibilità di introdurre, tra l'accoglienza del richiedente asilo e la presentazione della sua domanda, un passaggio valutativo da parte di personale medico competente in modo da poterne documentare immediatamente la eventuale condizione di traumatizzazione, evitando così l'annessione di nuovo materiale in un secondo tempo o la riapertura della domanda. Questo risulterebbe particolarmente importante in relazione al fatto che almeno fino al 2008 si registrava presso gli ufficiali del BAMF di non valutare adeguatamente eventuali documenti e certificati presentati in seguito al colloquio, soprattutto se la valutazione ritardava la decisione. Si veda UNHCR, *Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union*, cit.; ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, cit.

¹³⁷ Il lavoro dell'IZAM vuole supportare l'operato di tutti i dipartimenti del Bundesamt, compresi quindi anche quelli che si occupano di forme di migrazione differenti dall'asilo.

situazioni aggiornata agli ultimi sviluppi della giurisprudenza. Infine, esso pubblica un notiziario mensile di aggiornamento rispetto alle procedure. Le linee guida non sono consultabili, ma la banca dati MILO risulta molto vasta e comprende documentazione di vario genere rispetto alla situazione femminile nei Paesi di Origine. Le decisioni accessibili al pubblico¹³⁸, anche quelle positive, citano frequentemente le fonti di informazione a cui ufficiali o giudici hanno attinto nell'esaminare della domanda: queste valutazioni sembrano fondarsi su una documentazione ampia, e considerare in modo articolato la situazione personale e quella del Paese di origine, compreso un bilancio realistico delle possibilità di autosufficienza e delle vulnerabilità a cui è soggetta una donna nella società di provenienza¹³⁹.

La Germania rifiuta automaticamente le domande presentate da persone provenienti da un Paese di origine sicuro o da un Paese terzo sicuro, sulla base di una lista fissa; ha inoltre recepito la norma della Direttiva Qualifiche riguardo alla possibilità di rilocazione interna che ne prevede l'applicazione anche in presenza di ostacoli tecnici al ritorno, e in tal caso il richiedente asilo non riceve alcun titolo di soggiorno come invece accade in altri Paesi, venendosi a trovare in un "limbo legale"¹⁴⁰. E' stato inoltre osservato che la procedura accelerata in caso di domanda di protezione alla frontiera non permette, soprattutto per le persone le cui esperienze di persecuzione sono difficilmente documentabili, e nei casi di trauma, un'adeguata preparazione al colloquio né un esame della domanda approfondito.

Per quanto riguarda il ruolo dell'Alto Commissariato, in Germania come già menzionato esso contribuisce alla formazione degli ufficiali specializzati ma non partecipa direttamente al processo

decisionale. Ha però la facoltà di commentare casi specifici e risulta attivo nella sua funzione di monitoraggio.

5.4.3 Ruolo di organizzazioni non governative e associazioni

La realtà tedesca presenta svariate organizzazioni e associazioni di dimensioni grandi e medie, alcune di esse ecclesiastiche, che si occupano di assistenza e accoglienza dei rifugiati.

¹³⁸ Svariate esiti delle domande di asilo sono raccolte in un database online dall'associazione Informationsverbund Asyl und Migration: <http://www.asyl.net/index.php?id=rechtsprechungsdatenbank>.

¹³⁹ Si tenga conto che i 35 casi consultati nel database di cui sopra la maggior parte sono sentenze di appello e accolgono la domanda di asilo; non possiamo quindi essere certi che le osservazioni possibili siano valide rispetto alla qualità decisionale complessiva.

¹⁴⁰ ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, cit.

Una parte di loro opera esclusivamente in questo campo; altre invece (quali AWO, Caritas, Diakonie) sono soggetti articolati attivi con diversi progetti a favore di più varie categorie sociali. Le principali sono organizzate in un network nazionale, PRO ASYL, che funge da spazio di coordinamento delle attività di intervento, programma campagne di sensibilizzazione, organizza progetti di ricerca e di intervento in Germania e all'estero e partecipa a sua volta come soggetto collettivo a varie reti europee e internazionali sull'asilo e i diritti umani. Parallelamente, esse fanno anche parte dell'Informationsverbund Asyl & Migration che si occupa invece di raccogliere, organizzare e diffondere documentazione di vario genere riguardo ad asilo e migrazioni, sia online che attraverso una rivista mensile.

E' interessante tuttavia notare come la partecipazione di questi soggetti a progetti di ricerca nazionali o europei rispetto al tema specifico della persecuzione di genere sia quasi inesistente, così come l'organizzazione di campagne informative a riguardo. D'altro canto, i rispettivi siti web forniscono articoli e informazioni a riguardo in sezioni dedicate, nelle quali la "persecuzione di genere" costituisce una delle possibili categorie di consultazione, e viene discussa nella sua interazione come problematiche più ampie, come i rischi delle procedure accelerate o della rilocazione interna. Tracce di campagne risalenti agli anni '90 e ai primi anni 2000 ci dicono poi che fino a qualche anno fa questi soggetti hanno invece rivestito un ruolo importante nel dibattito a riguardo¹⁴¹, in cui si sono espressi ad esempio PRO ASYL come soggetto collettivo e Amnesty International Deutschland; questo ci fa pensare che il riconoscimento della persecuzione di genere sia considerato come un obiettivo raggiunto seppure da consolidare.

5.4.4 Giurisprudenza

Gli strumenti a disposizione di ufficiali e giudici nella valutazione delle domande di asilo hanno subito dei cambiamenti importanti con il recepimento della Direttiva Qualifiche nel 2004¹⁴². Innanzitutto, essa ha introdotto nella legislazione tedesca l'esplicito riconoscimento degli attori di persecuzione non statale, fino a questo momento affidato alla interpretazione di

¹⁴¹ Si veda ad esempio la campagna di PRO ASYL "Vervolgte Frauen Schützen!", di cui rimane un comunicato su <http://www.proasyl.de/texte/tag99/frauen.htm>; il ruolo di pressione e sensibilizzazione esercitato in questo periodo dai soggetti attivi nel campo dell'asilo è approfondito dal working paper su Forum Augsburg *Frauen und Flucht – geschlechtsspezifische Fluchtgründe, rechtliche Situation und Hintergründe*, 2005, disponibile su http://www.forumaugsburg.de/s_3themen/Fluechtlinge/060609_frauen-flucht/facharbeit.pdf [consultato il 16 settembre 2013].

¹⁴² Recepita all'interno della più ampia Zuwanderungsgesetz del novembre 2004, in vigore dal 2005.

ufficiali e giudici. Come ho anticipato, la precedente formulazione di ciò che si intendeva per persecuzione ne favoriva un'interpretazione limitata ad azioni da parte dello Stato o di agenti parastatali¹⁴³, creando quello che la Corte Europea dei Diritti Umani aveva definito in una sentenza del 2000 come un "gap di protezione"¹⁴⁴. E' tuttavia necessario sottolineare che questo approccio si era consolidato a partire dagli anni '90, dopo un iniziale periodo nel corso del quale anche la persecuzione non statale aveva buone possibilità di venire riconosciuta¹⁴⁵; risalgono ad esempio agli anni '80 alcuni casi di donne rischio di mutilazione genitale femminile che hanno ottenuto asilo. Nello stesso periodo si era deciso anche di casi fondati sul rifiuto di abiti o codici comportamentali religiosi, riconosciuti prevalentemente come persecuzione statale sulla base dell'opinione politica o religiosa. Inoltre, al momento del recepimento della Direttiva Qualifiche era già in atto da qualche anno un dibattito parlamentare e pubblico¹⁴⁶ rispetto al riconoscimento degli attori non statali, incentrato soprattutto sulla persecuzione di genere¹⁴⁷. Dopo un primo momento di applicazione incerta e talvolta restrittiva (inizialmente alcune corti tendevano a riconoscere come attori non statali solo agenti collettivi organizzatisi in una forma simile a quella di uno stato) la nuova norma ha portato ad un ampliamento effettivo della protezione¹⁴⁸. E' interessante tuttavia notare che ad oggi varie sentenze di appello relative a casi di

¹⁴³ Per Türk tale interpretazione restrittiva sarebbe da ricondursi alla definizione di persecuzione precedente al recepimento come "politica", e al nesso che ne consegue con un'idea restrittiva di "responsabilità statale" fondata sul concetto di "complicità", per la quale lo stato sarebbe da considerarsi responsabile della stessa ("attribuibilità della persecuzione") solo se direttamente coinvolto o appunto complice dei suoi autori. Tale approccio si sarebbe consolidato nella giurisprudenza tedesca nonostante la logica di tale approccio non escluda la possibilità di considerarlo coinvolto anche quando non può o non vuole fornire protezione da azioni persecutorie messe in atto da altri (ovvero l'attuale condizione per il riconoscimento di una persecuzione non statale) TURK, Volker, Non-state agents of persecution, in *Switzerland and the International Protection of Refugees*, Chetail and Gowlland-Debbas Kluwer Law International, pag.95-109.

¹⁴⁴ Questa lacuna del sistema dell'asilo tedesco era stata a suo tempo discussa in PRETZELL, A., HRUSCHKA, C., Non-state agents of persecution: a protection gap in German asylum law?, in *Tolley's Immigration, Asylum and Nationality Law* 4, 2001, p.221, che cita la sentenza della Corte EDU T.I. v. UK, 7 Mar. 2000, Application No.43844/98. Si veda inoltre l'analisi delle sfide incontrate dalle richiedenti asilo fino all'inizio degli anni 2000 nell'articolo di Birthe Ankebrand, Refugee Women under German Asylum Law, in *International Journal of Refugee Law*, 14(1), 2002, p. 45-56.

¹⁴⁵ UNHCR, *Opinion of UNHCR Regarding the Question of "Non-State Persecution", As Discussed With the Committee on Human Rights and Humanitarian Aid of the German Parliament (Lower House) on 29 November 1999*, 1999, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/3df755477.html> [consultato il 9 September 2013].

¹⁴⁶ Una puntuale analisi dello stato dell'arte del dibattito Tedesco prima della Direttiva Qualifiche si trova in JENSEN, Inke, *Frauen im Asyl- und Flüchtlingsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2003. Jensen analizza gli strumenti della legislazione nazionale sulla cui base è stato riconosciuto l'asilo a casi di persecuzione di genere, e identifica delle buone pratiche a cui la Germania avrebbe potuto ispirarsi per adattarsi agli standard internazionali tra cui spiccano proprio la dicotomia stato attore di persecuzione/stato protettore e uno sviluppo *gendered* nell'utilizzo del "particolare gruppo sociale", anticipando i cambiamenti poi introdotti dalla normativa Europea.

¹⁴⁷ ECRE, *Non-State Agents of Persecution and the Inability of the State to Protect - the German Interpretation*, 2000, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3430.html> [consultato il 9 settembre 2013].

¹⁴⁸ Particolarmente rilevante una sentenza della Bundesverwaltungsgericht che nel 2007 ha sottolineato che anche un solo individuo può costituire un agente di persecuzione.

persecuzione di genere esplicitano, probabilmente in riferimento alla prima decisione, che non è rilevante se chi compie la persecuzione non è un soggetto statale.

Il secondo cambiamento introdotto dalla legge sull'immigrazione del 2004 riguarda l'interpretazione del "particolare gruppo sociale": essa vi introduce infatti che quando la vita, la sicurezza dal danno fisico o la libertà di una persona sono minacciate sulla sola base del suo sesso, anche questo può costituire persecuzione. Queste due nuove disposizioni hanno costituito una svolta per il riconoscimento della persecuzione di genere, che sembra da questo momento venire automaticamente incasellata nel *ground*, appunto, del particolare gruppo sociale, segnando un ulteriore distacco rispetto alla tendenza, tra gli anni '90 e primi 2000, di riferirsi piuttosto (come sopra illustrato) l'opinione politica o religiosa. Ad esempio, una donna afghana la cui domanda di asilo era fondata sul suo rifiuto di indossare il burqa e al più generale perseguire l'autonomia economica e sociale rivendicando il diritto all'educazione ha ricevuto asilo nel 2012 non sulla base delle sue opinioni politiche ma dell'appartenenza al gruppo sociale "donne Afghane". Il BAMF spiega la persecuzione di genere sostenendo che il suo riconoscimento "presuppone che le ragazze e donne, o ragazzi e uomini nello Stato in questione costituiscono un particolare gruppo sociale"¹⁴⁹; questa spiegazione sommata a quanto potuto riscontrare nella giurisprudenza consultata fa intuire che, a differenza degli altri Paesi qui considerati, il gruppo sociale di riferimento proposto in questo tipo di casi sia tendenzialmente costituito dall'intera popolazione femminile (o, in linea teorica, maschile) del Paese di origine. E' interessante notare che, tra gli esempi reperiti, varie sentenze di appello favorevoli fondano la protezione sulla stessa possibilità di identificare, nei Paesi di origine considerati, le donne come gruppo sociale sulla base delle loro condizioni generali di vita, l'endemicità della violenza e della discriminazione e sulla relativa impossibilità di vivere in modo autonomo, autosufficiente dal punto di vista economico e sicuro socialmente e sessualmente, piuttosto che sul rischio specifico di atti di violenza o coercizione come mutilazioni genitali, matrimoni forzati o rischio di crimini d'onore. I casi in questione trattano ad esempio la situazione di donne immigrate in Germania da qualche anno, il cui ritorno nel Paese di origine è stato ritenuto inaccettabile perchè la loro condizione di donne sole, prive di una rete di sostegno familiare o amicale, impossibilitate a trovare un lavoro le renderebbe vulnerabili dal punto di vista sociale, economico e sessuale al punto da poter parlare di "persecuzione"¹⁵⁰. La definizione e la verifica della sussistenza di un gruppo sociale si basano sull'approccio cumulativo¹⁵¹.

¹⁴⁹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Das Bundesamt in Zahlen 2011*, cit., p.53.

¹⁵⁰ I quattro casi identificati sono sentenze di appello riguardanti una donna Etiopese considerata anche a rischio di tratta (2013), una donna afghana con figli (2012), una donna algerina con un figlio e in evidente stato di trauma (2011) e una

Questi cambiamenti hanno anche portato ad applicare il “nesso causale” nella sua accezione più ampia, comprendendo cioè le situazioni nelle quali è la mancanza di protezione dalla persecuzione non statale a fondarsi su uno o più dei cinque *ground*. A questo riguardo è interessante confrontare due esempi in cui il meccanismo del nesso causale convive con il riconoscimento della discriminazione come forma di persecuzione di genere: il primo è il caso di una donna iraniana accusata di adulterio, la cui domanda, presentata nel 2005, era fondata sulla prospettiva di una punizione statale o familiare, come esempio estremo delle condizioni di sottomissione più generalmente imposte alle donne nel Paese di origine a livello sia pubblico che sociale. La domanda è stata diniegata in prima istanza, considerando che tutti i cittadini iraniani vengono puniti in caso di adulterio indipendentemente dal sesso; quindi, in sede di appello, è stata accolta sulla base del fatto che la punizione prevista in tal caso per le donne è sproporzionata rispetto agli atti considerati come reato e soprattutto è più grave di quella destinata agli uomini e per questo discriminatoria. In questo caso quindi la protezione è stata concessa non perché la probabile punizione decretata a livello pubblico le sarebbe stata assegnata in quanto donna, ma poiché la sua entità (sproporzionata) sarebbe stata discriminatoria e in questo senso considerabile come persecuzione fondata sul genere. Il secondo esempio è una sentenza d’appello del 2011 e conferma questa tendenza: si tratta del caso di un uomo iraniano la cui domanda, anch’essa riguardante la probabilità di una pena a punizione di un sospettato adulterio, è stata invece diniegata anche in appello sulle stesse basi. Il richiedente ha invece ricevuto la protezione sussidiaria in quanto la punizione sarebbe probabilmente stata sufficientemente grave da minacciarne la vita o l’integrità fisica.

Riguardo alla discriminazione di genere, già nel 2001 la corte suprema aveva determinato che i danni temuti dalle donne afgane ad opera dei talebani (considerati soggetti parastatali) erano da considerarsi persecutori. L’asilo è stato riconosciuto dopo il 2004 a casi relativi alla discriminazione di genere, professionale, educativa, a stili di vita “occidentali” dopo lunghi soggiorni all’estero; la Germania ha anche recentemente accettato le domande di alcune donne cinesi a rischio di sterilizzazione forzata come punizione per aver trasgredito la politica del figlio unico.

donna irachena cresciuta in Germania ed abituata a diritti e stili di vita “occidentali” (2011). In tutte e quattro è stata approfondita la questione dell’assenza di sostegni familiari ed esplicitata l’impossibilità di rilocalizzazione interna a causa della strutturalità della discriminazione che caratterizza la situazione femminile nel Paese di origine.

¹⁵¹ Per una panoramica relativa all’utilizzo cumulativo del gruppo sociale nel contesto tedesco si veda PELZER, Marei, PENNINGTON, Alison, Geschlechtsspezifische Verfolgung: das neue Flüchtlingsrecht in der Praxis, in *Asylmagazin*, 5, 2006.

Per quanto riguarda gli attori di protezione non statale, essi possono essere riconosciuti con una valutazione caso per caso e in relazione alla situazione complessiva del Paese di origine.

Se guardiamo alle forme specifiche di persecuzione di genere, le più riconosciute in Germania sono le mutilazioni genitali femminili, i matrimoni forzati e i delitti d'onore, che si presentino singolarmente o combinate tra loro. I casi fondati sul rischio di mutilazioni genitali, ad esempio, prima del 2005 venivano diniegati frequentemente, anche se non sistematicamente. Intorno ad essi si è sviluppato in realtà parte del dibattito sulla persecuzione di genere precedente alla Direttiva Qualifiche, giocato su due fattori principali: la definizione tedesca di “persecuzione politica” e la questione di attori non statali e protezione statale¹⁵². La persecuzione era infatti definita, come spiegato in precedenza, come una violazione dei diritti dell'individuo che lo esclude dalla società di appartenenza: la mutilazione genitale è allora stata considerata, in alcuni casi, irrilevante in questo senso in quanto rito di passaggio che sancisce al contrario il pieno ingresso nell'età adulta e/o nella propria identità (socialmente costruita) di donna¹⁵³. Quando invece la natura persecutoria della pratica non è stata messa in dubbio, lo è stato spesso la possibilità di fornire protezione per via della sua natura non statale. Se alcuni casi venivano semplicemente rifiutati perché si trattava di pratiche messe in atto da attori non statali (famiglia e/o comunità di appartenenza), altri hanno stimolato il dibattito e talvolta reso più flessibile il concetto della “responsabilità/complicità statale”, creando un ponte di passaggio verso l'approccio fondato sulla protezione. In alcuni casi di questo periodo infatti delle domande fondate sul timore di mutilazione genitale non sono state semplicemente ritenute non statali, ma piuttosto valutate sulla base di “indizi” che provavano l'intenzione dello stato di proteggere le potenziali vittime, in una sorta di prova di complicità all'inverso: ad esempio, in un caso del 2003 la corte suprema ha sostenuto che per rifiutare una domanda di questo tipo era sufficiente che lo stato manifestasse la volontà di combattere queste pratiche, con azioni quali campagne informative, indipendentemente dall'eventuale fallimento della protezione in tutti i casi considerati individualmente. Due donne provenienti dalla Costa d'Avorio e dal Camerun hanno invece ricevuto asilo poiché il tribunale amministrativo ha ritenuto che l'alto tasso di incidenza delle mutilazioni nei rispettivi Paesi provava che gli stati non potevano o non volevano proteggerne le vittime. Per una quantificazione del fenomeno prima della Direttiva Qualifiche, possiamo fare riferimento a un monitoraggio condotto dall'Unhcr all'inizio degli anni 2000:

¹⁵² Si veda a riguardo l'analisi di PELZER, Marei, PENNINGTON, Alison, op.cit.

¹⁵³ Un simile ragionamento è ad esempio alla base di una sentenza di appello del 2009 dall'esito negativo. La domanda era stata presentata da una ragazza nigeriana per timore di mutilazioni genitali e matrimonio forzato: in questo caso le pratiche sono state considerate come parte integrante delle tradizioni della comunità di origine e quindi considerato irrilevante in relazione alla definizione nazionale di persecuzione; le è stata però riconosciuta la protezione sussidiaria.

sono stati contate 173 richiedenti asilo a rischio di mgf, di cui 21 hanno ricevuto asilo sulla base di appartenenza a un particolare gruppo sociale, opinione politica, opinione religiosa o origine etnica; 40 hanno ricevuto protezione sussidiaria su basi umanitarie e le rimanenti 112 sono state rifiutate prevalentemente per i motivi sopra descritti¹⁵⁴. Secondo i dati dell'Alto Commissariato, 1.250 dei richiedenti asilo nel 2011 provenivano da Paesi di origine nei quali sono ancora diffuse pratiche mutilatorie (oltre ai già individuati Nigeria, Somalia e Guinea, esse provengono principalmente da Eritrea, Etiopia e Costa d'Avorio). Possiamo stimare che il 58,6% di esse le abbia effettivamente subite o rischi di subirle: queste oltre 700 donne costituirebbero il 5,1% di tutte le richiedenti asilo del 2011. Di esse, tra le 150 e le 200 donne avrebbero presentato una domanda di asilo fondata sul timore di mutilazione genitale¹⁵⁵. Ricordiamo che sulla base della persecuzione di genere sono state accolte nello stesso anno un totale di 359 persone: ne consegue che una parte significativa di queste domande sono state diniegate, o approvate su altre basi. Ciononostante, a partire dalla seconda metà degli anni 2000 l'eliminazione di alcuni degli ostacoli normativi ha comunque fatto progredire il riconoscimento di questa forma persecutoria.

Anche i delitti d'onore sono stati riconosciuti con difficoltà prima del 2004, sempre perché non "politici" e non statali, e quindi con crescente frequenza negli ultimi anni. Essi si presentano generalmente combinati con altre forme di violenza di genere: le donne che sono state minacciate o temono di essere vittima di un delitto o omicidio d'onore sono ad esempio fuggite per evitare un matrimonio combinato, in seguito allo stesso, e/o a situazioni o episodi di violenza familiare, come ad esempio è accaduto ad alcune donne afghane e turkмене nei casi reperiti relativi al periodo 2011-2013. In alternativa esse hanno avuto rapporti o relazioni extraconiugali o prima del matrimonio, nel Paese di origine o in seguito all'emigrazione, come nei casi di una ragazza turca madre sola di un figlio concepito illegittimamente poco prima di un matrimonio combinato e di una donna afghana emigrata per sfuggire alla situazione di violenza coniugale e convivente in Germania con un compagno e i loro figli. Tutte queste domande hanno avuto un esito positivo al primo ricorso: le valutazioni dei tribunali amministrativi hanno considerato, oltre alla credibilità delle richiedenti e alla probabilità che i delitti temuti o minacciati avessero effettivamente luogo, la possibilità per le richiedenti di una rilocazione interna, concludendo sempre che, in mancanza della volontà o possibilità statale di protezione, e senza il supporto della famiglia o nella necessità di nascondersi alla stessa, è generalmente irragionevole supporre che una donna afghana, turca o turkmena possa vivere da sola o con i figli e provvedere

¹⁵⁴ Monitoraggio citato in CRAWLEY, Heaven, LESTER, Trine, *Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe*, cit.

¹⁵⁵ Questi valori sono stati stimati dall'Alto Commissariato nel report *Too much pain. Female genital mutilation and asylum in the European Union*, cit.

autonomamente al proprio sostentamento. Un tribunale amministrativo è giunto alla stessa conclusione riguardo a entrambi i membri di una giovane coppia sposatasi in contravvenzione alla volontà della famiglia della moglie, e minacciati di morte dai suoi membri: anche per loro è stato valutato che l'unica zona dove sarebbe stato possibile rilocarsi in modo sicuro sarebbe stata Kabul, sicura per una coppia ma dove un uomo giovane e non qualificato professionalmente avrebbe avuto difficoltà a trovare un lavoro atto al mantenimento economico della famiglia. Un'accurata valutazione della possibilità di mantenersi economicamente come condizione della rilocalizzazione ha avuto luogo anche rispetto a una domanda presentata nel 2013 da una donna afghana, che in seguito alla malattia del marito era stata assunta come domestica da una famiglia inglese. Accusata di immoralità e prostituzione e minacciata sia dalla famiglia del marito che attraverso lettere anonime, la sua richiesta di asilo ha avuto esito positivo considerando che in qualunque zona del Paese di origine ella avesse potuto trasferirsi, anche con il marito, la sua necessità di lavorare per mantenere la famiglia sarebbe probabilmente sfociata in una situazione affine. Un ultimo interessante esempio di asilo ottenuto in relazione alle minacce di delitto d'onore è quello di un uomo iraniano che assisteva la sorella vittima di violenza coniugale da parte del marito contrario all'educazione delle donne nel perseguimento di una formazione attraverso lo studio privato. Scoperto dal cognato e minacciato di morte, ha ottenuto lo status di rifugiato sulla base della sua appartenenza al particolare gruppo sociale di "persone/familiari che aiutano vittime di violenza domestica"¹⁵⁶. Naturalmente non tutti i casi di questo tipo hanno esito positivo; tra gli esempi reperiti c'è quello (2011) di una donna turca, a rischio di delitto d'onore dopo la sua fuga per evitare il matrimonio forzato, la cui situazione è stata considerata passabile di sola protezione sussidiaria. E' inoltre interessante il caso in cui una donna irachena, dopo un doppio diniego tra il 2002 e il 2004 (prima istanza e ricorso) ha presentato una nuova domanda di asilo nel 2007, sostenendo che nel frattempo vivendo sola in Germania aveva adottato uno stile di vita "occidentale" che, in caso di ritorno in patria, avrebbe comportato il rischio di un delitto d'onore da parte del padre, informato della condotta da lei tenuta. Il tribunale amministrativo ha ritenuto in questo caso che gli ipotetici atti di violenza non sarebbero avvenuti sulla base di una delle cinque motivazioni riconosciute dalla Convenzione di Ginevra, poiché fondate non sulla sua appartenenza al gruppo "donne irachene" quanto piuttosto sul suo rifiuto a conformarsi agli standard morali della famiglia d'origine. Su questa stessa base è stato ritenuto che la minaccia avrebbe potuto essere evitata attraverso una rilocalizzazione interna.

¹⁵⁶ In questo caso la rilocalizzazione era stata valutata irragionevole in quanto l'appartenenza a una minoranza etnica avrebbe reso molto difficile l'integrazione sociale e professionale del richiedente in una zona dell'Iran diversa da quella di origine, soprattutto se privo di reti familiari.

Anche i casi reperiti riguardanti matrimonio forzato e violenza domestica sono stati esaminati prendendo in considerazione la difficoltà di allontanarsi dalle reti familiari e di parentela senza venire rintracciate, da una parte, e l'impossibilità di condurre una vita indipendente e sicura, dall'altra, confermando così la mancanza di protezione da parte dello Stato e l'assenza di una alternativa di rilocalizzazione interna. Essendo in possesso di informazioni sui Paesi di origine e facendo riferimento ai precedenti a loro disposizione, gli ufficiali e i giudici non sembrano penalizzare le situazioni in cui le richiedenti non hanno cercato la protezione delle autorità prima di andarsene. Le donne che hanno ricevuto asilo per queste ragioni comprendono afgbane, algerine, marocchine e kosovare.

Per quanto riguarda il riconoscimento delle vittime di tratta come vittime di persecuzione di genere, i casi di questo tipo non sono molto frequenti in Germania, aspetto forse riconducibile anche al fatto che il 90% delle persone in questa situazione sono di nazionalità europea¹⁵⁷. Le linee guida di implementazione della legge del 2004 suggerivano la possibilità che le vittime di tratta e sfruttamento sessuale ricevessero la protezione umanitaria; ciononostante abbiamo reperito alcuni casi del 2011 relativi a donne di nazionalità nigeriana che hanno ricevuto asilo sulla base dei concreti rischi di rappresaglie da parte della rete criminale di sfruttamento sulla richiedente o i suoi familiari, all'interno di un più ampio contesto sociale che in caso di ritorno le impedirebbe una vita autonoma e non la doterebbe di protezione statale. Una di queste donne è stata considerata appartenente al gruppo sociale di "donne vittime di tratta che se ne sottraggono e denunciano gli sfruttatori".

Infine, è interessante notare che i cambiamenti introdotti nel 2004 hanno anche favorito il riconoscimento della violenza sessuale come arma di guerra; anche rispetto a questi atti *gender-specific* esistevano già alcuni casi accolti tra gli anni '90 e i primi 2000 che hanno fatto da precedenti una volta riconosciuti gli attori di persecuzione non statale. Le donne che avevano ricevuto protezione su questa base provenivano ad esempio dal Kurdistan turco, dall'Angola, dalla Repubblica democratica del Congo, dall'Azerbaigian e dalla Cecenia.

¹⁵⁷ Per un'analisi aggiornata della stimata composizione delle persone vittime di tratta per sfruttamento sessuale e lavorativo in Germania, e delle misure di intervento e protezione adottate, si veda United States Department of State, *2011 Trafficking in Persons Report – Germany*, 2011, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/51c2f3bd18.html> [consultato il 30 settembre 2013].

5.5 ITALIA

Nel 2011, l'Italia è stata il terzo Paese in Europa per domande di asilo ricevute, collocandosi dopo Francia e Germania come destinazione di quasi il 12% dei richiedenti asilo dell'Unione. I dati quantitativi reperibili sulla situazione italiana sono parziali: le informazioni qualitative si ricavano soprattutto da report elaborati dall'Unhcr o a livello internazionale e approfondiscono prevalentemente gli aspetti procedurali. Ciononostante, possiamo affermare che la quantità di richiedenti donne che si trovano nel nostro Paese sole o con i figli è rilevante, così come quella di coloro che hanno subito o si sono allontanate da esperienze o situazioni connotate da forme di violenza *gender-specific* e *gender-based*¹⁵⁸: come vedremo, le domande su quest'ultima base possono essere stimate intorno al 7-10%.

La normativa nazionale sull'asilo è stata a lungo tempo frammentaria, così come la cornice della legislazione sull'immigrazione, in parte a causa dello sviluppo relativamente tardivo di flussi di immigrazione consistenti diretti verso l'Italia. Il recepimento delle disposizioni comunitarie ha in parte sopperito a tale frammentarietà, che è ancora riscontrabile in alcune delle questioni non trattate a livello comunitario¹⁵⁹. Per quanto riguarda nello specifico le forme di protezione, il recepimento della Direttiva Qualifiche nel 2007¹⁶⁰ ha introdotto la sua definizione di persecuzione (compresi il riferimento agli “atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale” e “atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia”) e quella di particolare gruppo sociale (ma, come vedremo, in modo più favorevole). All'asilo sulla base della Convenzione di Ginevra è rimasto formalmente affiancato l'asilo costituzionale per “lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana”¹⁶¹, tuttavia mai disciplinato a livello di legge e considerato oggi come compreso dallo status di rifugiato¹⁶².

¹⁵⁸ Servizio centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *MOOLAADÉ. Indagine sulla condizione delle richiedenti asilo, rifugiate e titolari di protezione umanitaria accolte nello SPRAR*, 2008, disponibile su http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Moolaade_Indagine_condizione_beneficitarie_SPRAR.pdf [consultato il 12 settembre 2013].

¹⁵⁹ DEGANI, Paola, *Richiedenti asilo e vittime di tratta nel quadro dei flussi migratori misti tra differenziazione dei sistemi di protezione e necessità di coordinamento dei meccanismi di referral*, in Pace Diritti Umani, 2, maggio-agosto 2011, Marsilio, pag.79-116.

¹⁶⁰ Decreto legislativo n.251 del 19 novembre 2007.

¹⁶¹ Art.13 comma 3.

¹⁶² Nonostante l'assenza di una normativa a riguardo, l'Autorità Giudiziaria ordinaria e la Corte di Cassazione hanno stabilito la possibilità per un cittadino straniero di avviare un'azione al Tribunale ordinario del luogo di domicilio se si vuole vedere riconosciuto l'asilo costituzionale come diritto soggettivo. D'altra parte una sentenza della Corte di Cassazione ha osservato nel 2005 che questo strumento potrebbe piuttosto intendersi come una tutela provvisoria al richiedente asilo che gli permette accesso al territorio italiano fino al momento della domanda di protezione. BENVENUTI, Marco, *Un diritto in alto mare. Riflessioni critiche di diritto costituzionale sui recenti respingimenti in*

Non erano invece espressamente previste forme di protezione complementari affini alla sussidiaria, che è quindi stata introdotta dalla Direttiva Qualifiche, con completo recepimento delle relative disposizioni. La sua funzione in precedenza veniva tuttavia assolta dalla protezione umanitaria, che veniva riconosciuta alle persone provenienti da zone di violenza generalizzata.

La legislazione nazionale¹⁶³ ha continuato a normare l'attribuzione del permesso di soggiorno a carattere umanitario, che può essere rilasciato dalle Questure su segnalazione delle Commissioni territoriali¹⁶⁴ nel caso in cui non siano soddisfatti i criteri per la protezione internazionale, ma sussistano “seri motivi di carattere umanitario”. Una sentenza della Corte di Cassazione del 2009¹⁶⁵ ha chiarito che l'art.32 del decreto di recepimento della Direttiva Procedure¹⁶⁶ esplicita che la Commissione ha la competenza di valutare anche la possibilità di attribuire al richiedente la protezione umanitaria, e il ruolo del Questore è quello di attuarne le deliberazioni, senza margini di discrezionalità.

Per quanto riguarda i casi fondati sulla violenza di genere, è prevalente il riconoscimento dell'asilo¹⁶⁷; è stata però osservata anche la tendenza a riconoscere la protezione umanitaria nei casi in cui i richiedenti non siano in grado di portare prove sufficienti per l'attribuzione di status di rifugiato o protezione sussidiaria, ma che vengono considerate vulnerabili come le donne che presentano sintomi di trauma o le donne sole con bambini¹⁶⁸.

5.5.1 Dati nazionali

I dati numerici ufficiali relativi alle domande di asilo in Italia sono particolarmente scarni. I dati pubblicati dal Ministero dell'Interno¹⁶⁹ riguardano solo i principali Paesi di provenienza, fornendone il numero di domande ricevute e gli esiti senza disaggregarli per genere, età o altri

mare di potenziali richiedenti asilo verso la Libia da parte dell'Italia, 2009, reperibile su <http://www.costituzionalismo.it/articoli/313/> [consultato il 20 settembre 2013].

¹⁶³ Art.5 comma 6 del Decreto legislativo del 25 luglio 1998, n.286, fondamento del Testo Unico sull'Immigrazione.

¹⁶⁴ Le dieci Commissioni (istituite nel 2002 dalla Legge n.189/2002, poi aumentate da sette a dieci con il Decreto legislativo n.25 del 28 gennaio 2008) sono distribuite sul territorio italiano e fanno capo alla Commissione nazionale per il diritto di asilo. Sono composte da un funzionario della pubblica sicurezza, un rappresentante degli enti locali, un prefetto e un rappresentante dell'Unhcr.

¹⁶⁵ Cass. 21 aprile 2009, n. 11535, disponibile su http://www.asgi.it/public/parser_download/save/corte.cassazione.sezioni.unite.civili.sentenza.n.11535.del.2009.pdf [consultato il 30 settembre].

¹⁶⁶ Decreto legislativo n.25 del 2008; all'art.32 si dispone che “Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e iritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione Territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno [...]”.

¹⁶⁷ Intervista a F.Paltenghi, rappresentante Unhcr presso la Commissione Territoriale di Milano.

¹⁶⁸ CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*, cit.

¹⁶⁹ Ministero dell'Interno, *Quaderno statistico per gli anni 1990-2011*, reperibile su http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0551_statistiche_asilo.pdf [consultato il 20 settembre 2013].

indicatori¹⁷⁰; alternativamente si può consultare il report di attività dello SPRAR, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati¹⁷¹, che disaggrega i dati in relazione a provenienza, genere, fascia d'età, regione di presentazione della domanda, e li inserisce nel più ampio contesto dei servizi di accoglienza e integrazione. Questa seconda fonte però si concentra solo sui beneficiari del proprio servizio, ovvero, per il 2011, 7.598 persone su 37.350. Ho dovuto quindi ricorrere per alcune informazioni integrative ai dati forniti da Eurostat, che non coincidono sempre con quelli nazionali; in particolare, mi sono attenuta alle indicazioni nazionali per quanto riguarda le domande ricevute e l'esito del loro esame, mentre tutte le informazioni relative alla componente femminile sono ricavate dai dati Eurostat. Questi ultimi risultano profondamente differenti da quelli nazionali per quanto riguarda la protezione umanitaria, sulla quale non mi sono quindi potuta soffermare.

Secondo l'Alto Commissariato, nel 2012 l'Italia ospitava 64.000 rifugiati¹⁷²; negli ultimi anni, la quantità di domande ricevute annualmente ha subito grandi cambiamenti, salendo tra il 2005 (10.704) e il 2007 (13.710), arrivando ad un picco di 31.723 nel 2008 e quindi un calo nei due anni seguenti (rispettivamente 19.090 e 12.121), attribuibile in parte agli accordi sui rimpatri tra Italia e Libia¹⁷³. Nel 2011 i richiedenti asilo sono stati 37.350: l'aumento del 208,1% rispetto all'anno precedente (che ha fatto salire l'Italia dal quattordicesimo al terzo posto in Europa) è in parte attribuibile alla cosiddetta "emergenza Nord Africa". Questo si può riscontrare in modo diretto dai numeri di domande provenienti dalla Tunisia: nel 2011 è stata il secondo Paese di provenienza, con 4.805 richiedenti asilo; i cittadini tunisini sono arrivati in Italia soprattutto tra il gennaio e il marzo 2013, quindi, anche in seguito ad un accordo con il governo tunisino, gli arrivi si sono ridotti del 75%. La cosiddetta "primavera araba" non ha invece comportato un grande arrivo di cittadini libici (appena 419 domande), che si sarebbero spostati prevalentemente nei Paesi confinanti con la Libia stessa. L'apporto degli eventi politici nordafricani va però oltre ai soli cittadini dei Paesi direttamente coinvolti dai conflitti interni, e riguarda le persone provenienti dall'Africa subsahariana: sia quelle stabilitesi nei Paesi nordafricani, soprattutto in Libia, per motivi economici prima del 2010, e messi in fuga in un secondo tempo dal crescere delle violenze razziste, che quelle che si sono dirette verso l'Europa attraverso l'Africa del nord

¹⁷⁰ Per il 2011 ad esempio i casi così selezionati sono 25.626 sui totali 37.350.

¹⁷¹ SPRAR, *Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti asilo e Rifugiati*, cit.

¹⁷² UNHCR, *Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia, 2012*, disponibile su http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Adv-Paper-IT-FINALE_1.pdf [consultato il 10 settembre 2013].

¹⁷³ Ministero dell'Interno, *Quaderno statistico per gli anni 1990-2011*, op.cit.

beneficiando dell'allentamento dei controlli predisposti da questi Paesi¹⁷⁴. Osservando sotto questa luce gli altri Paesi di provenienza principali si nota ad esempio un forte aumento dei richiedenti provenienti da Nigeria (primo Paese di origine con 7030 domande, a fronte delle 1632 che nel 2010 lo ponevano al secondo posto); Ghana (3402, nel 2010 erano state 349); Mali (2607, nel 2010 erano state 86), Costa d'Avorio (2095), Somalia (1244, nel 2010 erano state 99), Senegal (801, nel 2010 erano state 182). Insieme al Pakistan, al Bangladesh, all'Afghanistan e alla già citata Tunisia si tratta dei primi dieci Paesi di provenienza, da cui provengono il 74% dei richiedenti asilo del 2011. Ad eccezione di Tunisia e Costa d'Avorio, anche negli anni precedenti essi erano tra i primi Paesi di provenienza, e questo ci parla di un aumento dei flussi piuttosto che di un loro cambiamento. Sappiamo inoltre che presso vari di questi Paesi si registrano alte incidenze di mgf, matrimoni forzati ed altre forme di violenza di genere, ed è quindi possibile desumere che una parte delle domande possano essere fondate su di esse indipendentemente dai fattori che hanno reso possibile l'immigrazione. Al tempo stesso, per il 2012 è stato registrato un nuovo calo di domande: è quindi necessario guardare ai dati del 2011 ricordando che il quadro assume generalmente una scala inferiore.

Sulle 37.350 domande ricevute nel 2011 le Commissioni hanno deciso di 25.627; di esse, 10.288 hanno avuto come esito una forma di Protezione, ovvero il 40%. In particolare, l'8% (2057) delle domande esaminate ha portato al riconoscimento dell'asilo, il 10% (2569) alla protezione sussidiaria e il 22,1% (5662) alla protezione umanitaria¹⁷⁵.

Secondo i dati Eurostat, le richiedenti donne in Italia costituiscono il 12,1% del totale; la percentuale dell'Asia è molto più bassa (6,2%) mentre quella delle donne europee arriva al 23,1%. Tra i Paesi identificati come principali, la percentuale di donne è compresa tra lo 0,8% (Mali) e il 5,3% (Ghana), ad eccezione di Somalia (17,8%) e Nigeria (30,1%); si tratterebbe comunque di 2.695 domande femminili sulle totali 4.635, ovvero il 65,2%¹⁷⁶. Provengono inoltre quantità significative di richiedenti donne da Eritrea ed Etiopia: rispettivamente 200 su 494 domande totali e 115 su 220; si possono poi individuare alte percentuali di richiedenti di sesso femminile sul totale da parte di persone provenienti da Congo (40,9%), Repubblica Democratica

¹⁷⁴ Per approfondire l'impatto della crisi nordafricana nei suoi risvolti politici ed economici sulle dinamiche migratorie verso l'Italia, si veda ZUPI, Marco, MAZZALI, Alberto, HASSAN, Sara, *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, CeSPI, 2012, disponibile su <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0059App.pdf> [consultato il 13 settembre 2012]; ZUPI, Marco, *La crisi nel Nord Africa. Fallimenti del mercato e incognite sulla democrazia*, Presentazione in occasione dell'Audizione CeSPI alla Commissione Esteri (Camera dei Deputati) Roma, 2 marzo 2011.

¹⁷⁵ Ministero dell'Interno, *Quaderno statistico per gli anni 1990-2011*, op.cit.

¹⁷⁶ Si tenga conto che dai dati Eurostat, calcolati sulla base di criteri differenti da quelli del Ministero dell'Interno, risultano 34.060 domande di asilo invece che le 37.350 indicate dallo stesso.

del Congo (42,9%), Siria (35,1%), Bosnia Erzegovina (48,9%), Serbia (50%) e la stessa Etiopia (49,9%).

I Paesi invece per le cui richiedenti si registra un'alta percentuale di accettazione¹⁷⁷, a fronte dell'8% totale registrato nel 2011, appartengono quasi tutti al gruppo dei dieci principali: Il 47,1% delle donne somale secondo Eurostat ha ricevuto asilo e un ulteriore 47,1% protezione sussidiaria, per un tasso di accettazione del 94,2% a fronte del 92,6% degli uomini diversamente distribuito (31,5% asilo, 61,1% protezione sussidiaria)¹⁷⁸; le donne afghane e senegalesi hanno ricevuto asilo nel 33,3% dei casi, mentre i loro connazionali di sesso maschile rispettivamente nel 12,4% e 6,1%; il 31,6% delle donne ivoriane hanno ricevuto asilo (a fronte del 3,1% dei richiedenti uomini) e il 20% delle donne Pakistane (a fronte del 5,1% dei richiedenti uomini). Gli altri due Paesi che spiccano per tasso di accettazione femminile sono l'Iran, con il 50% di donne riconosciute come rifugiate (ma su circa 25 domande) e l'Eritrea, le cui richiedenti hanno ricevuto protezione nel 75% dei casi: asilo al 47,2% e protezione sussidiaria al 27,8%. Quest'ultimo è anche l'unico Paese tra quelli qui selezionati ad avere un tasso di accettazione femminile che seppure alto è inferiore di quello dei richiedenti di sesso maschile, i quali hanno ricevuto più frequentemente lo status di rifugiato (59,6%) e nel 22,8% dei casi la protezione sussidiaria.

In questo contesto si situano le domande fondate sul genere: l'Italia non fornisce dati numerici riguardo alle stesse, nè, come vedremo, documenti nazionali di informazione sui Paesi di origine che ci permettano di identificare quelli rilevanti da questo punto di vista. Sulla base delle indicazioni dell'Alto Commissariato è possibile ipotizzare che tra il 7% e il 10% delle domande esaminate dalle commissioni siano fondate o comprendano questioni di genere¹⁷⁹. Applicando questa stima alle cifre del 2011, ne risultano tra le 2.600 e le 3.700 domande fondate sul genere; se teniamo conto che una parte significativa delle domande del 2011 è probabilmente fondata sugli eventi nordafricani (seppure questo non escluda necessariamente componenti di genere) e vogliamo una stima meno influenzata da questa variabile, possiamo fare riferimento alle 12.212 domande ricevute nel 2010, da cui risulterebbe un valore indicativo di 850 - 1.200 domande. Possiamo identificare un insieme non esaustivo di Paesi di origine da cui queste domande provengono, che comprende Nigeria, Camerun, Senegal, Repubblica Democratica del

¹⁷⁷ Consideriamo qui solo asilo e protezione sussidiaria, dato che i dati Eurostat a riguardo coincidono indicativamente con quelli (parziali e non disaggregati per genere) del Ministero dell'Interno; non consideriamo invece la protezione umanitaria, la cui quantificazione di Eurostat non coincide con tutte le altre fonti consultate.

¹⁷⁸ Data l'instabilità della Somalia ai suoi cittadini viene in genere riconosciuta una forma di protezione.

¹⁷⁹ Questa stima indicativa è basata sulle domande esaminate dalla Commissione Territoriale di Milano: tra il 15 e il 20% sono presentate da donne, e di queste circa il 50% sono fondate sul genere. La stima include le domande fondate sull'orientamento sessuale (Intervista a F.Paltenghi).

Congo, Kosovo, Albania, Costa d'Avorio, Somalia¹⁸⁰. Quattro di questi sono tra i primi dieci Paesi di provenienza del 2011; e tra essi non sono osservabili tendenze comuni. Nigeria, Repubblica Democratica del Congo, Somalia spiccano per l'alta percentuale di donne sul totale di richiedenti, ma la prima secondo Eurostat ha un tasso di accettazione che, considerando asilo e protezione sussidiaria, arriva al 2%, mentre per la seconda è del 50% (rispettivamente 25% asilo e 25% protezione sussidiaria, in entrambi i casi più alta degli uomini, che ricevono asilo nel 10% e sussidiaria nel 20% dei casi) e come abbiamo visto per la Somalia è estremamente alto. D'altro canto, le richiedenti di Camerun, Costa d'Avorio e Senegal non costituiscono che il 20%, 5,2% e 4,5% dei rispettivi totali, ma il tasso di accettazione per la seconda è del 57,9% (31,6% asilo a fronte del 3,1% per gli uomini, e 26,3% a fronte del 12,1% per gli uomini) e per il terzo del 33,3% (si tratta solo di status di rifugiato, a fronte del 6,1% per gli uomini, mentre nessuna donna senegalese risulta aver ricevuto la protezione sussidiaria, al contrario di 4,9% degli uomini). Per quanto riguarda l'Albania, le 15 domande presentate da donne nel 2011 sarebbero il 37,5% del totale, mentre le 30 presentate da donne kosovare costituiscono il 26,1% e di esse il 16,7% ha ricevuto la protezione sussidiaria¹⁸¹.

5.5.2 Procedure e genere

Esistono svariati punti di osservazione critici di cui ci possiamo fornire per capire quanto in Italia vengano applicate le adeguate misure per una procedura di richiesta di asilo *gendered*. Nonostante questo lavoro non si sia dedicato al modo in cui rotte, reti e controlli alle frontiere possono influire sull'ingresso nei Paesi di destinazione o sulla possibilità di chiedere asilo, è necessario menzionare che gli accordi italiani con Libia, Egitto e Tunisia, e la pratica dei respingimenti informali verso la Grecia riscontrati in alcuni porti, sono stati oggetto di varie raccomandazioni dell'Unhcr e del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani in relazione al rischio di violazioni massicce del principio di *non-refoulement*¹⁸². Questo fenomeno

¹⁸⁰ Intervista a F.Paltenghi; UNHCR, *Too much pain. Female genital mutilation and asylum in the European Union*. cit.

¹⁸¹ Non abbiamo dati attendibili per quanto riguarda l'esame delle domande di persone provenienti da Camerun e Albania.

¹⁸² Nel 2012, l'Alto Commissariato ha riscontrato che i cali di domande di asilo riscontrati negli ultimi anni sono da attribuirsi anche ad accordi come l'Italia-Libia, di cui ha criticato l'assenza di clausole a tutela dei potenziali richiedenti asilo e rifugiati. UNHCR, *Italia Paese di protezione?*, 2012, reperibile su <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Italia%20paese%20di%20protezione.pdf> [consultato il 20 settembre 2013]. Il Relatore Speciale nello stesso anno ha osservato che gli accordi dell'Italia con Libia, Egitto e Tunisia "non considerano nel loro nucleo i diritti umani" e sono incentrati sul rafforzamento del controllo delle frontiere esterne, rischiando di perseguire una loro esternalizzazione senza adeguate garanzie per i possibili richiedenti asilo e più in

fa parte della più ampia tendenza all'esternalizzazione delle frontiere, e costituisce una barriera all'accesso per parte di coloro che potrebbero trovare protezione nel nostro Paese ma non in quelli di provenienza e transito.

Passando agli aspetti procedurali più specifici, il tipo di informazione che ricevono i richiedenti asilo risulta disomogenea. La limitata accessibilità di CIE, e di alcuni dei servizi a contatto con richiedenti asilo e immigrati, è stata oggetto delle ultime raccomandazioni dell'Alto Commissariato¹⁸³; fascicoli informativi rispetto alla procedura dell'asilo sono stati preparati in dieci lingue, ma raramente vengono distribuiti come previsto al momento della presentazione della domanda in Questura. Anche l'informazione orale è spesso incompleta, e queste mancanze sono da attribuire all'insufficienza di personale che si occupa delle procedure di asilo e alla carenza di mediatori e interpreti disponibili. Nel periodo che intercorre tra la presentazione della domanda e l'esame, è frequente che i richiedenti ricevano informazioni più approfondite ed adeguate, in forma scritta, orale o entrambe, se trascorrono un periodo presso una struttura di accoglienza o identificazione¹⁸⁴; soprattutto nel caso in cui si tratti di un servizio di accoglienza SPRAR, uno screening permetterà di individuare all'ingresso eventuali esigenze e vulnerabilità, quali le condizioni di trauma derivanti da tortura o violenza che possono sfociare in percorsi di cura e informazione specifici¹⁸⁵, ma solo una parte dei richiedenti beneficia del servizio di accoglienza, e non sempre chi ottiene un posto vi può accedere subito. Su scala più ampia non esiste una forma di coordinamento delle procedure e dei soggetti che possono essere coinvolti in monitoraggio, identificazione, referral e cura delle persone vittime di trauma o tortura, e di conseguenza l'identificazione e presa in carico delle stesse può avvenire in qualunque stadio della procedura, da parte di soggetti vari (consulenti legali, autorità competenti, staff dei centri di accoglienza o di ong specializzate)¹⁸⁶. La Commissione nazionale¹⁸⁷ nel 2005 ha pubblicato delle

generale dei diritti umani delle persone coinvolte. Il Relatore ha inoltre raccomandato che, alla luce di quanto stabilito dalla Corte Edu, vengano sospesi i respingimenti informali verso la Grecia, e che venga invece rafforzata la presenza di Unhcr, IOM e organizzazioni non governative ai porti di maggiore afflusso di immigrati. OHCHR, *UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes his third country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Italy*, 2012, disponibile su <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12640&LangID=E> [consultato il 20 settembre 2013].

¹⁸³ UNHCR, *Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia*, cit.; viene raccomandato che al personale dell'unhcr e di altri soggetti qualificati sia garantito l'accesso a tutti i potenziali richiedenti asilo a prescindere da dove si trovano e dalle loro caratteristiche personali, in modo da poterle informare del loro diritto a chiedere asilo e inoltre di supportare l'identificazione di persone con bisogni speciali, come minori non accompagnati o separati e vittime di tortura o di tratta.

¹⁸⁴ DE DONATO, Maria, *Asylum Information Database. National Country Report. Italy*, ECRE, CIR, 2013.

¹⁸⁵ Servizio centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *MOOLAADÉ*, cit.

¹⁸⁶ L'Alto Commissariato ha raccomandato il miglioramento delle misure di support agli individui vulnerabili e con esigenze specifiche, e l'adozione di procedure comuni per il referral delle stesse alle strutture di accoglienza più adeguate alla loro presa in carico. UNHCR, *Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei*

linee guida sulla valutazione delle domande, che si soffermano anche sui sintomi della traumatizzazione; più in generale, se la Commissione nel corso del colloquio sospetta una situazione di questo tipo può sospendere l'intervista e affidare il richiedente a dei servizi specializzati¹⁸⁸. La mancanza di un sistema coordinato di identificazione e presa in carico condiziona la possibilità di fornire l'adeguato supporto medico e psicologico a tutti i richiedenti che ne necessitano, di preparare il richiedente al colloquio e di fornire alla Commissione eventuali prove documentali, che in genere vengono considerate adeguatamente nella conduzione del colloquio e nella valutazione del caso, ma alle quali non sempre viene dato l'adeguato peso in caso di ritardo¹⁸⁹. E' inoltre previsto che i richiedenti vulnerabili possano essere accompagnati da una persona di supporto (in genere si tratta di un operatore sociale, uno psicologo o un medico), ma questo non può avvenire se la loro vulnerabilità non è stata individuata. Lo stesso problema è stato riscontrato rispetto alla possibilità di essere accompagnati da un consulente legale, dal momento che la consulenza è fornita gratuitamente solo da alcune organizzazioni non governative in modo limitato.

Il Decreto procedure¹⁹⁰ che ha recepito la relativa Direttiva europea prevede all'art.15 che la Commissione nazionale si occupi della formazione dei propri componenti e di quelli delle Commissioni territoriali, rendendoli competenti all'esame delle domande "con la dovuta attenzione al contesto personale o generale in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale o la vulnerabilità del richiedente". Essa consiste in un training iniziale di qualche giorno¹⁹¹, seguito da aggiornamenti organizzati però dal CIR, dall'Alto Commissariato e da organizzazioni non governative in base ai fondi disponibili; a questo riguardo l'Unhcr ha osservato che sarebbe necessario introdurre garanzie aggiuntive della conformità e competenza dei componenti delle

rifugiati in Italia, cit. D'altro canto alcuni progetti di supporto del CIR sono stati identificati come buone pratiche nel campo del supporto legale, sociale e psicologico alle vittime di tortura, come i progetti sotto l'acronimo ViTo (Vittime di Tortura) e il progetto Maieutics, finanziato nel 2010 dal FER per l'elaborazione di un metodo di lavoro interdisciplinare nell'assistenza e riconoscimento delle vittime di tortura e violenza, al termine del quale è stato pubblicato un manuale operativo: CIR, *MaIeuTICS. Elaborazione di una comune metodologia di lavoro interdisciplinare (legale-psicologica) per garantire ai sopravvissuti alla tortura e alla violenza il riconoscimento dello status di protezione internazionale appropriato*, 2010, disponibile su <http://www.cir-onlus.org/MAIUTICS%20ITALIANO%20per%20sito.pdf> [consultato il 20 settembre 2013]. Un'altra iniziativa rivolta alle stesse problematiche è la rete NIRAST, Network Italiano per Richiedenti Asilo Sopravvissuti a Tortura, che 2007 vede la collaborazione di Commissione Nazionale, Unhcr, Centro per lo studio e il trattamento di patologie post traumatiche e da stress dell'Ospedale San Giovanni di Roma finalizzata al miglioramento degli standard di identificazione e dei servizi psicosociali e legali alle persone sopravvissute alla tortura.

¹⁸⁷ La Commissione Nazionale dal 2002 ha funzione di coordinamento delle Commissioni Territoriali, di monitoraggio, informazione e documentazione. E' inoltre competente alle revoche e cessazioni degli status di protezione.

¹⁸⁸ DE DONATO, Maria, op.cit.

¹⁸⁹ *Ivi*.

¹⁹⁰ Decreto legislativo n.25 del 28 gennaio 2008.

¹⁹¹ RASTELLO, Luca, *La frontiera addosso. Così si deportano i diritti umani*, Laterza, 2010.

Commissioni¹⁹², raccomandando inoltre che vengano formati sulla protezione internazionale anche i membri dei tribunali competenti in caso di ricorso e che venga creato ed aggiornato un database di decisioni a livello nazionale che contribuisca ad un esame più consapevole¹⁹³. D'altro canto, la presenza dei rappresentanti dell'Alto Commissariato come membri a tutti gli effetti delle commissioni contribuisce a indirizzare le sue decisioni conformemente alle indicazioni dello stesso.

A parte quanto previsto dall'art. 3 del decreto qualifiche¹⁹⁴ e all'art. 12 del decreto procedure¹⁹⁵, non esistono norme specifiche rispetto a modalità *gender-sensitive* di conduzione dell'intervista; vi sono però indicazioni e documenti pubblicati con la collaborazione dell'autorità nazionale, alcuni di essi utilizzati nei corsi di formazione¹⁹⁶. Le indicazioni pubblicate dall'Alto Commissariato "Intervistare i richiedenti asilo"¹⁹⁷ contengono un capitolo dedicato all'intervista delle richiedenti donne. L'intervista viene sempre condotta in modo individuale, anche se è stato osservato che, in caso di coppie o famiglie, può accadere che l'uomo venga considerato automaticamente il richiedente principale, nel senso che il colloquio con la richiedente può essere condotto in modo individuale ma confermativo, senza esplorare adeguatamente le sue circostanze individuali e l'eventuale possibilità di una domanda autonoma¹⁹⁸. Le Commissioni possono svolgere il colloquio alla presenza di uno solo dei propri componenti¹⁹⁹; in alcune di esse esso viene condotto da persone dello stesso sesso del richiedente anche senza che venga richiesto²⁰⁰. E' più difficile che questo avvenga per gli interpreti, che anche in questa fase della procedura sono scarsi e non sempre adeguatamente capaci né formati in modo sistematico sulle questioni connesse all'asilo²⁰¹. Ho già parlato del peso attribuito a sintomi di trauma e prove documentali dello stesso; in generale, eventuale documentazione presentata in seguito all'intervista può ricevere minore attenzione del dovuto, ma è anche stato

¹⁹² UNHCR, *Italia Paese di protezione?*, cit.

¹⁹³ UNHCR, *Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia*, cit.

¹⁹⁴ L'art. 3 del Decreto recepisce l'art.4 della relativa Direttiva, "Esame dei Fatti e delle circostanze", e prevede al comma 3 un esame che tenga conto della sua "situazione individuale e circostanze personali, in particolare la condizione sociale, il sesso e l'età";

¹⁹⁵ L'art.12 del Decreto procedure prevede al comma 1 che il colloquio possa essere svolto alla presenza di uno solo dei propri componenti, dove possibile dello stesso sesso del richiedente.

¹⁹⁶ Il CIR ad esempio, nell'ambito del progetto Desmos e con la collaborazione della Commissione nazionale, organizza dei seminari su temi specifici quali i minori stranieri non accompagnati, le vittime di tortura, le donne vittime di violenza di genere, la situazione nei Paesi di origine, in occasione dei quali distribuisce pubblicazioni specifiche.

¹⁹⁷ UNHCR, *Intervistare i richiedenti asilo*, disponibile su <http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/UNHCR.pdf> [consultato il 20 settembre 2013].

¹⁹⁸ CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*, cit.

¹⁹⁹ Decreto legislativo n.25 del 28 gennaio 2008, art.12(c).

²⁰⁰ E' ad esempio il caso della Commissione di Milano (intervista a F.Paltenghi).

²⁰¹ DE DONATO, Maria, *Asylum Information Database. National Country Report. Italy*, cit; CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*; cit.

osservato che può portare alla riapertura dell'esame, anche in decisioni che richiedono *gender-sensitiveness*²⁰² e in casi in cui le nuove informazioni possono sembrare contraddittorie rispetto a quelle fornite in precedenza.

Come previsto dall'art.28 del Decreto procedure, sulla base delle indicazioni degli ufficiali di polizia che si occupano della prima registrazione delle domande o di eventuali certificazioni presentate da ong o centri di accoglienza, in caso di particolare vulnerabilità del richiedente la domanda può seguire una procedura prioritaria. Questo aspetto risulta di particolare importanza in relazione ai tempi di attesa tra la presentazione della domanda e il colloquio, che in Italia possono talvolta essere particolarmente lunghi. E' stato anche osservato che le conseguenze di tali ritardi possono comprendere un accesso ritardato ai centri di accoglienza, o il rischio di espulsione prima dell'esame della sua domanda nel caso in cui il richiedente si trovi in un Centro di Identificazione ed Espulsione in quanto irregolarmente presente sul territorio, oltre che alla condizione di instabilità e limbo legale e sociale che questa situazione comporta²⁰³.

A differenza di quanto previsto dal Decreto procedure²⁰⁴, l'Italia non è dotata di un centro di documentazione nazionale sui Paesi di origine. Le Commissioni si servono principalmente dei due database online refworld²⁰⁵, gestito dallo stesso Unhcr, ed ecoi.net²⁰⁶, curato dalla Croce Rossa Austriaca; entrambi selezionano documentazioni, notizie e report sulla base dei criteri indicati dall'Unhcr e dalla normativa europea²⁰⁷. Formalmente, l'eventuale persona che accompagna il richiedente può anche essere in grado di certificare le sue condizioni di vulnerabilità o di fornire chiarimenti aggiuntivi riguardo a particolari aspetti della sua domanda in quanto esperto del Paese di origine, nel qual caso la Commissione può ricevere il suo parere prima, durante o dopo l'intervista²⁰⁸.

La richiesta di asilo alla frontiera non segue una procedura accelerata, e le pratiche messe in atto in questo frangente sono state considerate positivamente in termini di accessibilità, informazione, presenza di organizzazioni non governative di supporto e utilizzo di interpreti.

²⁰² *Ivi.*

²⁰³ E' stato osservato che presso alcune Questure viene richiesta una prova di residenza come condizione per la registrazione della domanda, e che in alcuni CIE le domande ricevute sono state trasmesse con ampi ritardi alle Commissioni competenti. DE DONATO, Maria, op.cit; l'Alto Commissariato si è soffermato su questo aspetto nelle ultime raccomandazioni rivolte all'Italia: UNHCR, *Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia*, cit.

²⁰⁴ Art.5(1): "La Commissione nazionale [ha compiti] di costituzione e aggiornamento di una banca dati informatica contenente le informazioni utili al monitoraggio delle richieste di asilo, di costituzione e aggiornamento di un centro di documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di origine dei richiedenti".

²⁰⁵ www.refworld.org

²⁰⁶ www.ecoi.net

²⁰⁷ Intervista a F.Paltenghi.

²⁰⁸ Il secondo caso appare poco frequente, un esperto di questo tipo potrebbe essere fornito da eventuali organizzazioni non governative o associazioni di supporto al richiedente asilo.

Secondo la ricerca comparativa condotta nel 2012 i servizi alla frontiera nella pratica risultano sensibili alle particolarità della condizione femminile e delle possibili connessioni delle richiedenti alle reti di tratta²⁰⁹, una problematica che approfondiremo più avanti. Nella procedura italiana è inoltre assente la verifica dell'ammissibilità all'esame della domanda, che in altri Paesi come abbiamo visto può costituire un filtro importante per le domande fondate sul genere; una forma di valutazione preliminare è prevista solo nel caso in cui un richiedente presenti una seconda domanda di asilo, per verificare se sono cambiati gli elementi della domanda, le sue condizioni personali o quelle del Paese di origine.

Infine, è importante notare che l'Italia non ha recepito l'art.8 della Direttiva Qualifiche, e quindi non prevede la valutazione circa la possibilità di rilocazione interna²¹⁰.

5.5.3 Ruolo di organizzazioni non governative e associazioni

La realtà italiana vede vari soggetti terzi attivi nel campo della protezione internazionale. Tuttavia, quelli concentrati sull'asilo sono di dimensioni medio-piccole e se ne occupano in modo operativo, fornendo informazione, assistenza, supporto legale e accoglienza ai richiedenti; le organizzazioni su scala nazionale che in genere partecipano in rete a progetti operativi e informativi, ad eccezione del CIR e del Centro Astalli, non sono nate né si occupano solamente di asilo, ma in modo più ampio di immigrazione (come ad esempio nei casi dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione o, su scala internazionale, dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) o di intervento e promozione sociali (Gruppo Abele, ARCI). Esse non hanno formato un network stabile, ma creano piuttosto dei partenariati sulla base di progetti comuni, o organizzano autonomamente o con il supporto dell'Unhcr dei training tematici. Come abbiamo visto, alcune di queste iniziative toccano anche più o meno direttamente la questione della persecuzione di genere: ad esempio, la formazione per gli operatori di settore, i progetti di approfondimento sull'identificazione e presa in carico delle vittime di tortura, trauma e violenza, il progetto Praesidium²¹¹, la campagna LasciateCIEntrare sull'abolizione del Centri di

²⁰⁹ QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*; op.cit.

²¹⁰ A questo riguardo, una sentenza della Corte di Cassazione ha ad esempio accolto il ricorso di un cittadino del Ghana, la cui domanda di asilo era stata diniegata in sentenza di appello sulla base della possibilità di *internal flight alternative*, ricordando che il relativo articolo della Direttiva Procedure non è stato recepito nel nostro ordinamento e non è quindi applicabile. Cassazione, sentenza del 25 gennaio 2012, n.2294, disponibile su http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=2217&l=it [consultato il 30 settembre].

²¹¹ Il progetto Praesidium è attivo dal 2006 nei punti di arrivo via mare sulle coste del Sud Italia, particolarmente Lampedusa. L'Alto Commissariato, l'OIM, La Croce Rossa Italiana e dal 2008 Save the Children Italia hanno sperimentato un modello di intervento multi-agenzia per l'adeguata accoglienza dei "flussi misti", nel quale ognuna

Identificazione ed Espulsione²¹², la cui inaccessibilità è un problema strettamente connesso a quelli dei lunghi tempi delle pratiche, della carenza di informazione e del rischio di *refoulement*. Ciononostante, non sono identificabili soggetti che si occupino in modo specifico di richiedenti asilo donne o persecuzione di genere, né individualmente come nell'esempio inglese di Asylum Aid, né in forme simili a quelle francesi di network stabili di piccole associazioni, o gruppi di lavoro interdisciplinari dedicati. Le sole pubblicazioni accessibili su questo tema che abbiano coinvolto un partner italiano sono la già citata indagine comparativa condotta nel 2012 da un partenariato di soggetti europei tra cui il CIR²¹³ e la guida pubblicata al termine del progetto "Exchange for change – identificazione di vittime di persecuzione legata al genere"²¹⁴, il cui obiettivo era quello di accrescere la competenza e migliorare le tecniche di intervento nell'identificazione e accoglienza delle vittime di persecuzione di genere; sulla base della guida sono state organizzate in Italia alcune sessioni di training per gli operatori. Negli ultimi anni è inoltre aumentata l'attenzione rispetto alla questione dell'identificazione delle vittime di tratta e della loro possibilità di ricevere protezione internazionale, una questione che approfondirò a breve.

5.5.4 Giurisprudenza

L'Italia non si è dotata di linee guida vincolanti riguardo alla valutazione *gender-sensitive* delle domande di asilo; tuttavia, nel 2005 la Commissione nazionale²¹⁵ ha pubblicato delle indicazioni generali²¹⁶, che comprendono una sezione specifica sulla protezione internazionale per le vittime di violenza di genere. Essa ripercorre lo sviluppo dei principali strumenti internazionali a tutela dei diritti delle donne, indica la possibilità di fondarsi sulle motivazioni di opinioni politiche e particolare gruppo sociale facendo cenno ai dibattiti rispetto al loro utilizzo,

delle organizzazioni partner si occupa dei potenziali beneficiari dei rispettivi mandati. Per approfondire si veda CRI, IOM, Save The Children, UNHCR, *Progetto Praesidium. Raccomandazioni e buone prassi per la gestione dei flussi migratori misti in arrivo via mare*, 2011, disponibile su http://images.savethechildren.it/IT/f/img_publicazioni/img188_b.pdf [consultato il 20 settembre 2013].

²¹² Il blog della campagna contro la detenzione amministrativa dei migranti è accessibile su <http://lasciatecientrare.it/>.

²¹³ QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*; cit.

²¹⁴ CIR, CEAR, FTDA, *Exchange for change. Cooperazione europea per una efficace protezione di rifugiati vittime di persecuzione di genere*, 2010.

²¹⁵ La Commissione Nazionale dal 2002 ha funzione di coordinamento delle Commissioni Territoriali, di monitoraggio, informazione e documentazione. E' inoltre competente alle revoche e cessazioni degli status di protezione.

²¹⁶ Ministero dell'Interno – Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, *Linee guida per la valutazione delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato*, 2005, disponibili su <http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/linee-guida-commissione-2005.pdf> [consultate il 20 settembre].

e riporta le indicazioni dell'Alto Commissariato per un'intervista *gender-sensitive*, che consideri le peculiarità delle esperienze femminili e le forme di traumaticità che possono comportare²¹⁷.

L'art.9(2) della Direttiva Qualifiche²¹⁸ è stato inoltre recepito nella sua completezza, riconoscendo che gli atti di persecuzione possono assumere la forma di atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale, e atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.

Non vi sono dati pubblici rispetto alle domande presentate, ai *grounds* invocati o alle decisioni prese dalle Commissioni, e le analisi da parte di fonti secondarie sui loro esiti non sono molte, soprattutto se ci limitiamo ai casi fondati sul genere. Un punto di interesse è che il riconoscimento degli attori non statali sembra essersi consolidato solo negli anni 2000, grazie alla presenza dei rappresentanti dell'Unhcr nelle Commissioni; tuttavia non si può parlare di un cambiamento introdotto dalla Direttiva Qualifiche (come ad esempio nel caso tedesco) quanto piuttosto di un consolidamento²¹⁹. Tendenzialmente, il non aver cercato protezione nel proprio Paese di origine prima di lasciarlo non sembra costituire un motivo di esclusione automatica o di presunzione di non credibilità.

Per quanto riguarda i *grounds* utilizzati, il particolare gruppo sociale veniva interpretato già prima della Direttiva Qualifiche sulla base delle linee guida dell'Unhcr del 2002²²⁰; inoltre l'Italia è l'unico dei Paesi considerati ad averne adottato una definizione più favorevole: “è quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, *ovvero* quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante”²²¹. Il fatto che i due approcci (caratteristica immutabile e percezione sociale) non siano collegati da una *e* come nel testo originale, ma dall'*ovvero* ne permette un'applicazione alternativa invece che cumulativa, conformemente alle indicazioni dell'Alto Commissariato. Questo riflette la tendenza consolidata ad interpretare il particolare gruppo sociale in chiave *gendered*: esso infatti è il più utilizzato nei casi di persecuzione di genere. Come accade nel Regno Unito, anche l'opinione politica e in parte quella religiosa sono ancora

²¹⁷ UNHCR, *Intervistare i richiedenti asilo*, disponibile su <http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/UNHCR.pdf> [consultato il 20 settembre 2013]. L'opuscolo dedica una sezione specifica all'intervista delle richiedenti donne.

²¹⁸ Art.7 del Decreto qualifiche, Decreto legislativo n.251 del 19 novembre 2007.

²¹⁹ CRAWLEY, Heaven, LESTER, Trine, *Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe*, cit.

²²⁰ Intervista a F.Paltenghi.

²²¹ Art.8 comma 1 del Decreto qualifiche, corsivo mio.

utilizzate nell'accettazione di domande di questo tipo²²², e non è raro che ai richiedenti in tale situazione la protezione venga riconosciuta sulla base della coesistenza del gruppo sociale con una o più delle altre motivazioni (i cosiddetti *cumulative grounds*)²²³. Come anticipato, la ricerca comparativa del 2012 ha sostenuto che la protezione umanitaria viene anche riconosciuta nei casi in cui non vi siano prove sufficienti per l'attribuzione di protezione internazionale, ma il richiedente appartenga a una categoria vulnerabile: questo punto dovrebbe essere approfondito per verificare che tale tendenza non riguardi una componente significativa di coloro che fondano la propria domanda sulla violenza di genere, difficile da provare, ricalcando lo schema già osservato per la Francia di uno "scivolamento" verso forme di protezione inferiori tra coloro che temono degli stessi tipi di violenza e violazione. Non disponendo però di dati attendibili disaggregati per genere, l'unica osservazione possibile sulla protezione umanitaria è che essa sembra comunque venire riconosciuta a numeri consistenti di richiedenti: nel 2011 al 22%, e negli anni precedenti ad una percentuale compresa tra il 10% e il 26%²²⁴.

Non esistono nemmeno molte informazioni disaggregate rispetto al tipo di persecuzione subita. Per quanto riguarda i casi fondati sul rischio di mutilazione genitale femminile, possiamo rifarci alla stima dell'Unhcr in merito²²⁵, secondo la quale nel 2011 sulle oltre 4500 domande femminili ricevute 2665 sono state presentate da donne provenienti da Paesi di origine con alti tassi di incidenza di pratiche mutilatorie, delle quali 1092 le avrebbero effettivamente già subite o ne sarebbero fuggite: si tratterebbe del 24,3% delle richiedenti asilo totali con esigenze sanitarie e psicologiche specifiche, provenienti soprattutto da Nigeria, Eritrea, Somalia, Ghana, Costa d'Avorio ed Etiopia. Di esse, 415 sono ragazze o bambine minorenni. L'Alto Commissariato ha inoltre stimato che di queste 1092 donne circa 375 avrebbero fondato la loro domanda di asilo proprio sul rischio di mutilazione genitale: si tratta del 34,3%, e dell'8% circa delle domande femminili del 2011. 262 di queste donne (il 69,9%) proverrebbero dalla Nigeria, seguite dalle donne somale e ivoriane. Per queste ultime sono state stimate 20 domande, che spiccano però perché costituiscono il 60,6% del totale di domande femminili (33²²⁶). Riguardo alla loro accoglienza, come visto nell'analisi dei dati le donne ivoriane godono di un tasso di accettazione elevato ma distribuito tra asilo e protezione sussidiaria, il tasso vicino alla totalità

²²² QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*; cit.

²²³ Intervista a F.Paltenghi.

²²⁴ Questi valori sono riferiti al periodo 2007-2010, in quanto negli anni precedenti non era ancora stata introdotta in Italia la protezione sussidiaria, e l'umanitaria copriva parte dei casi di "danno grave" rendendo inadeguato un confronto cronologico. Ministero dell'Interno, *Quaderno statistico per gli anni 1990-2011*, op.cit.

²²⁵ UNHCR, *Too much pain. Female genital mutilation and asylum in the European Union*. cit; le autrici specificano che le stime riguardanti le domande basate su mgf sono da considerarsi "strumenti di lavoro" in quanto basate su un campione di indagine ristretto.

²²⁶ Dato Eurostat.

dei cittadini somali è anche riconducibile alla situazione del Paese d'origine, mentre le donne nigeriane ricevono molto raramente asilo e protezione sussidiaria, ma 893 richiedenti nigeriani hanno ricevuto protezione umanitaria (si tratta del 15,8% dei permessi per motivi umanitaria rilasciati nel 2011)²²⁷. Questo dato è rilevante anche in relazione alla protezione internazionale delle vittime di tratta, come approfondirò a breve. Per quanto riguarda le altre forme di violenza di genere, il rischio di crimini d'onore e la violenza domestica sono stati riconosciuti nella pratica, ma secondo la ricerca comparativa del 2012 la seconda può anche venire ritenuta non persecutoria rispetto alla sua supposta intensità insufficiente, o perchè interpretata come *targeting* individuale indipendente dall'appartenenza di genere, e portare quindi piuttosto alla protezione sussidiaria²²⁸ con implicazioni simili a quelle dei casi francese e spagnolo. Vi sono stati casi fondati sulla discriminatorietà delle norme nel Paese di origine²²⁹ e tra il 2004 e oggi si è consolidato il riconoscimento della violenza sessuale come possibile forma di persecuzione²³⁰.

5.5.5 Approfondimento: l'intreccio tratta-asilo e la costruzione di percorsi trasversali

In questo lavoro ho affrontato la questione del riconoscimento della violenza di genere come persecuzione dal punto di vista dell'accessibilità (i filtri procedurali che favoriscono o impediscono la presentazione di una domanda di asilo fondata sul genere) e dell'interpretazione *gendered* degli strumenti normativi specifici. Il fenomeno della tratta merita un approfondimento, per le particolarità del suo rapporto con il campo della protezione internazionale e perchè in Italia sono in atto alcuni progetti mirati alla costruzione di strumenti più adatti ad affrontarle.

Se ci soffermiamo sulla sola questione interpretativa, l'Unhcr ha indicato nelle linee guida del 2002²³¹ che la tratta a scopo di sfruttamento sessuale può costituire una forma di violenza di genere che può costituire persecuzione, in quanto è considerabile tortura o trattamento inumano o degradante e comporta serie violazioni della libertà di movimento e gravi rischi per la vittima che si sottragga e i suoi familiari. Nel 2006 ha quindi approfondito la connessione tra i due con

²²⁷ I dati forniti dal Ministero dell'Interno sulla protezione umanitaria non sono disaggregati per genere.

²²⁸ QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*; cit.

²²⁹ Il caso citato in QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe*, cit., riguarda una donna Ruandese minacciata dalla famiglia in relazione alla impossibilità di ereditare la casa dal padre, nel quadro più ampio delle sue attività a favore dei diritti delle donne. In questo esempio, la richiedente ha ricevuto asilo.

²³⁰ *Ivi*; CRAWLEY, Heaven, LESTER, Trine, *Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe*, cit.

²³¹ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2002.

delle linee guida dedicate alla tratta²³², che viene definita in modo ampio riprendendo il Protocollo di Palermo²³³ e di cui viene sottolineata la natura processuale e di rete. Nelle linee guida viene affrontata la questione del reclutamento, sottolineando che il fatto che lo scopo finale della tratta sia economico non esclude che la selezione delle sue vittime possa avvenire sulla base di fattori di appartenenza etnica, razziale, religiosa, o più in generale legata alla vulnerabilità delle donne o di determinati sottogruppi di donne o bambini nel Paese di origine, soddisfacendo così il nesso causale richiesto dalla Convenzione di Ginevra. Le linee guida evidenziano anche i rischi dell'eventuale rientro nel Paese di origine (ostracismo, discriminazione familiari o sociali, assenza di protezione legislativa o effettiva da parte dello Stato, rischio di *re-trafficking*). Queste indicazioni costituiscono la base a cui fare riferimento nella valutazione delle domande di asilo fondate sulle esperienze di tratta e sfruttamento; come dimostrano gli esempi portati rispetto agli altri Paesi considerati, già questo livello può risultare problematico, soprattutto in relazione alla verifica del nesso causale, all'eventuale formulazione del particolare gruppo sociale in relazione agli approcci adottati per verificarne la sussistenza, e alla credibilità e attualità del pericolo che corre il/la richiedente in caso di ritorno nel Paese di origine²³⁴.

Allargando poi l'osservazione ai modi in cui il fenomeno della tratta e del grave sfruttamento può incrociarsi con la protezione internazionale, si ottiene un quadro molto più complesso. In tale intersezione, infatti, oltre alle vittime di tratta e sfruttamento che potrebbero presentare domanda di asilo, troviamo anche immigrati che vengono reclutati in seguito al loro arrivo nel Paese di destinazione e sfruttati in ambito sessuale o lavorativo, facendo leva sulle eventuali vulnerabilità: tra di essi vi sono spesso richiedenti asilo o persone in possesso di una forma di protezione, che però non hanno avuto accesso ai servizi di accoglienza predisposti e non hanno quindi potuto beneficiare di un sostegno all'integrazione sociale e lavorativa. Inoltre, dal 2008 è stata notata una crescente presentazione di domanda di asilo (con identità e storie false) da parte delle vittime di tratta su indicazione degli stessi sfruttatori, non tanto al fine di ottenere una forma di protezione quanto piuttosto come strategia di regolarizzazione temporanea.

²³² UNHCR, *Guidelines on international protection: the application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked*, cit.

²³³ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata*, 2000; la definizione della tratta include qui il *sex trade*, il lavoro forzato, la schiavitù e pratiche simili alla schiavitù, la servitù, il commercio di organi.

²³⁴ Ad esempio, la presenza di legislazione tutelante nello stesso o di case-rifugio possono venire considerati sufficienti per ritenere che lo Stato può fornire protezione; l'effettività del pericolo può anche essere difficile da valutare nel caso il rapporto con gli sfruttatori sia "contrattuale" nel senso illustrato nel terzo capitolo, soprattutto se la donna fa domanda di asilo dopo un periodo di sfruttamento prolungato, da cui si può desumere che abbia "estinto il debito" e non rischi quindi rappresaglie per il solo fatto di essersi allontanata.

Questo fenomeno è stato osservato prevalentemente tra le ragazze e donne nigeriane, e spiega in parte gli alti numeri di domande ricevute e i tassi di accettazione molto bassi di cui ho parlato in precedenza²³⁵; ad esempio, secondo un'indagine condotta tra ottobre 2009 e marzo 2011, tra le persone assistite da programmi di assistenza e integrazione per vittime di tratta del Comune di Venezia quelle che avevano già presentato domanda di protezione erano il 21% del totale e il 65% di coloro che provenivano dall'Africa subsahariana²³⁶. Questo quadro complesso fa emergere una serie di problemi che vanno ben oltre l'ampliamento e la rifinitura delle tendenze interpretative, e riguardano politiche e procedure. Innanzitutto esso riguarda il problema dell'identificazione: individuare le persone trafficate al loro arrivo (ad esempio nelle procedure di ingresso agli aeroporti), al momento della presentazione di una domanda "finta" o del colloquio di esame, nel suo eventuale accesso ai servizi, non è facile anche perchè esse non sempre si percepiscono come vittime di sfruttamento o si manifestano come tali; il problema dell'"identificazione" nel suo senso più ampio comprende inoltre l'individuazione preventiva di potenziali vittime di sfruttamento. In entrambi i casi si tratta di intervenire con una formazione approfondita degli operatori e degli ufficiali che possono entrare a contatto con vittime di tratta potenziali o effettive, e di un monitoraggio più attento e a lungo termine dei beneficiari di protezione, in modo che all'ottenimento di un titolo di soggiorno segua una integrazione effettiva. E' necessario ricordare a questo riguardo che una vittima di tratta identificata come tale in seguito a una domanda "strumentale" dovrebbe essere messa nelle condizioni di sottrarsi allo sfruttamento e, se il suo caso lo consente, di presentare una domanda di asilo effettivamente basata sulla sua esperienza, senza che la domanda precedente comprometta la sua credibilità, come invece abbiamo visto che può accadere in alcuni dei Paesi analizzati²³⁷. Questa puntualizzazione si aggancia al secondo aspetto di interesse rispetto alla persecuzione di genere, che è anche quello che rende l'Italia un caso interessante da analizzare: si tratta della possibilità di creare dei percorsi integrati in cui coesistano la presa in carico in un progetto di emersione dallo sfruttamento e la possibilità di richiedere protezione internazionale. In Italia, il percorso di emersione è normato dall'art.18 del Testo Unico sull'immigrazione²³⁸ e dall'art. 13 della legge

²³⁵ Inoltre dal 2000 l'Italia ha sottoscritto un accordo con la Nigeria che ha incrementato le espulsioni.

²³⁶ DONADEL, Claudio, *Traffico di esseri umani: mercati delle economie di sfruttamento e sistemi degli interventi in aiuto alle vittime*, in DEGANI, Paola, DONADEL, Claudio, *Movimenti migratori e nuove vulnerabilità. Scenari di politiche pubbliche*, CLEUP, Padova, 2011, pag. 115-185.

²³⁷ Il fondamento normativo è contenuto nell'art.23 comma 4 della Direttiva Procedure, che prevede per gli Stati la possibilità di esaminare una domanda in via prioritaria o accelerata se, secondo il punto e), "il richiedente ha presentato un'altra domanda di asilo contenente dati personali diversi".

²³⁸ "Soggiorno per motivi di protezione sociale", prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per permettere al cittadino straniero di sottrarsi alla violenza e allo sfruttamento da parte di un'organizzazione criminale partecipando a un programma di assistenza ed integrazione sociale, di sei mesi prorogabile a un anno o più sulla base di eventuali

n.228/2003²³⁹; si tratta dell'unico Paese europeo nel quale la fruizione di un percorso di uscita da condizioni di tratta e/o sfruttamento e di integrazione sociale non è di tipo premiale, cioè condizionato alla collaborazione in un processo giudiziario contro agli sfruttatori, ma può anche realizzarsi come forma di protezione in situazione di pericolo grave ed attuale (in Italia). Ciononostante, nel caso in cui il pericolo non sia attuale la persona in questione rischia comunque, se irregolarmente presente, il respingimento verso situazioni di potenziale vulnerabilità estrema e rischio di *re-trafficking*²⁴⁰; l'efficacia dei progetti di integrazione sociale sulla base dell'art.18 è inoltre controbilanciata dalla brevità del permesso di soggiorno rilasciato, il cui rinnovo è condizionato al sussistere di un rapporto di lavoro. La possibilità di colmare tali lacune, nei casi che lo rendono possibile, con l'elaborazione di percorsi congiunti tra il sistema a favore delle vittime di tratta e quello della protezione internazionale, si iscrive in Italia nella più ampia e crescente consapevolezza del fatto che i "flussi" immigratori sono sempre più "misti" e nella conseguente necessità di interventi compositi e multiagenzia. Questa commistione è risultata particolarmente evidente nel corso dell' "emergenza Nord Africa", ed ha portato a una riflessione più ampia rispetto al modo in cui le categorie sancite a livello normativo ("immigrazione economica", "rifugiati", "vittime di tratta") abbia favorito una specializzazione dei distinti sistemi di intervento, che però manifesta dei limiti quando è richiesto invece un intervento su situazioni trasversali ai confini di tali categorie, come nei casi considerati. Negli ultimi anni sono quindi nati dei progetti di collaborazione sperimentali, come ad esempio il sopraccitato "Praesidium"; per quanto riguarda il campo della tratta e sfruttamento, si sono sviluppate delle iniziative mirate ad accrescere la comunicazione informativa e procedurale tra operatori e servizi che si occupano di protezione internazionale, comprese le Commissioni Territoriali, da un lato, e di vittime di tratta e sfruttamento, dall'altro, in modo da realizzare la possibilità già prevista a livello normativo di percorsi che associno la funzione di protezione nel Paese di destinazione e l'alto livello di integrazione consentito dai progetti fondati sull'art.18 con la stabilità del soggiorno e la protezione da eventuali danni, violazioni o atti persecutori in caso

rapporti di lavoro in corso al momento della scadenza dello stesso. La proposta al questore di rilascio dello stesso fa particolare riferimento "alla gravità ed attualità del pericolo e alla rilevanza del contributo offerto [...] per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale ovvero per la individuazione o cattura dei responsabili".

²³⁹ La legge prevede misure temporanee di alloggio, ricovero e servizi socio-sanitari di pronto intervento alle vittime di riduzione e mantenimento in schiavitù (reati previsti agli artt. 600 601 e 602 del Codice penale).

²⁴⁰ Per un'analisi comparativa degli effetti del rimpatrio forzato si veda ad esempio COSLOVI, Lorenzo, PIPERNO, Flavia, PASTORE, Ferruccio, *Rimpatrio forzato e poi? Analisi dell'impatto delle espulsioni di differenti categorie di migranti: un confronto tra Albania, Marocco e Nigeria*, Cespi, working papers 13/2005, Rapporto finale di ricerca prodotto nell'ambito del progetto ALNIMA. Rispetto al *re-trafficking* l'IOM ha invece pubblicato una ricerca basata su dati raccolti a livello internazionale: JOBE, Alison, *The Causes and Consequences of Re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database*, International Organization for Migration, 2010, disponibile su http://publications.iom.int/bookstore/free/causes_of_retrafficking.pdf [consultato il 22 settembre].

di rimpatrio permessa dalla titolarità di una forma di protezione internazionale. Questo si è concretizzato in spazi comuni di riflessione e formazione²⁴¹, e in progetti di intervento integrato²⁴²; da questo punto di vista l'Italia risulterebbe insieme a Irlanda e Norvegia un esempio particolarmente avanzato nel panorama europeo e internazionale²⁴³. L'esito auspicabile sarebbe la creazione di meccanismi di referral solidi tra i servizi, e la conseguente possibilità di realizzare percorsi congiunti ed eventualmente anche preventivi nei casi che presentano rischi riconducibili a entrambe le categorie di protezione e che ne soddisfano i criteri di ammissibilità²⁴⁴. Questo obiettivo è certamente complicato dalla frammentarietà dei progetti messi in atto per le varie categorie e della mancanza di forme di coordinamento a livello nazionale; ciononostante, alcuni risultati indicano la possibilità di riuscita. Qualche mese fa tre ragazze nigeriane vittime di tratta seguite da un progetto di intervento integrato di questo tipo hanno ricevuto asilo dalla Commissione Territoriale di Torino²⁴⁵; i verbali di due decisioni fanno riferimento ai rischi di ritorsione in caso di ritorno in Nigeria, mentre il terzo enfatizza anche la condizione di vulnerabilità in quanto donna come uno dei motivi a cui ricondurre le violenze subite, rifacendosi quindi all'appartenenza al particolare gruppo sociale. Tale esito richiama le osservazioni della ricerca citata nell'analisi della situazione inglese²⁴⁶, in cui si notava come per le vittime di tratta assistite nell'integrazione e nella domanda di protezione fosse più facile sia la collaborazione con le forze di pubblica sicurezza che il processo di richiesta e di ottenimento della protezione, probabilmente sulla base di informazione, comprensione e fiducia costruita con gli operatori e rispetto alla valutazione della domanda. E' in questo tipo di contesto complesso che si collocano il lavoro di indirizzo interpretativo dell'Unhcr²⁴⁷ e la costruzione di legami informativi e operativi tra lo stesso e i servizi specializzati nel settore di tratta e grave sfruttamento; questo secondo aspetto potrebbe beneficiare della già citata Direttiva del 2012 su

²⁴¹ Un esempio sono i gruppi di lavoro e i seminari sui rapporti tra tratta ed asilo ed i relativi sistemi di protezione ed intervento realizzati dal 2012 dal Gruppo Abele in collaborazione con l'ASGI e la Caritas.

²⁴² Si veda ad esempio il Progetto Oltre la Strada della Regione Emilia Romagna.

²⁴³ La Norvegia ha già un meccanismo consolidato di comunicazione e gestione integrata di percorsi trasversali, mentre Italia e Irlanda stanno mettendo in campo dei progetti a tal fine. BHABHA, Jacqueline, ALFIREV, Christina, *The identification and referral of trafficked persons to procedures for determining international protection needs*, UNHCR, Legal and protection policy research series, 2009, disponibile su <http://www.refworld.org/pdfid/4ad317bc2.pdf> [consultato il 30 settembre 2013].

²⁴⁴ Alcuni osservatori si sono ad esempio interrogati rispetto alla possibilità di inserire persone già titolari di protezione internazionale in progetti di integrazione per le vittime di tratta a scopo preventivo. DEGANI, Paola, DONADEL, Claudio, *Movimenti migratori e nuove vulnerabilità. Scenari di politiche pubbliche*, cit.

²⁴⁵ Asilo in europa, *Intrecci tratta-asilo. Riconoscimento dello status di rifugiato a tre donne vittime di tratta*, 18 agosto 2013, disponibile su <http://asiloineuropa.blogspot.it/2013/08/intrecci-tratta-asilo-riconoscimento.html> [consultato il 20 settembre].

²⁴⁶ DICKSON, Sandra, *When Women Are Trafficked: quantifying the gendered experience of trafficking in the UK*, cit.

²⁴⁷ RIISKJAER, Maria, GALLAGHER, Anna Marie, *Review of UNHCR's efforts to prevent and respond to human trafficking*, UNHCR, 2008, disponibile su <http://www.refworld.org/pdfid/4d10b54f2.pdf> [consultato il 22 settembre].

diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato²⁴⁸ nel suo prevedere il diritto all'informazione e all'accesso all'assistenza, che apre per l'Alto Commissariato uno spazio di *advocacy* sulle esigenze specifiche di rifugiate e richiedenti asilo vittime di violenza sessuale e di genere²⁴⁹.

Questo esempio riconferma come l'utilizzo e l'interpretazione *gender-sensitive* della definizione di rifugiato costituisca l'ultima tappa di un processo complesso, in cui le procedure a monte possono fare da filtro ostacolando la stessa presentazione di una domanda di asilo, o creare una sinergia che supporti il pieno godimento di assistenza e protezione.

²⁴⁸ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del consiglio del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

²⁴⁹ Intervista a F.Paltenghi.

6. CONCLUSIONE

Lo sguardo adottato in questa analisi ha seguito un percorso di specializzazione progressiva, tracciando un quadro contestuale nel quale collocare poi delle osservazioni specifiche.

Nel secondo capitolo ho ripercorso le tappe attraverso le quali l'attenzione internazionale per i diritti delle donne ha identificato e perseguito l'obiettivo del *mainstreaming* del concetto di genere all'interno di ogni intervento e politica. Nel campo dell'asilo se ne trovano le prime avvisaglie nel 1992, con le indicazioni dell'Unhcr per la protezione di donne e bambine, seguite a distanza di dieci anni da una serie di linee guida incentrate sul tema della violenza di genere che vogliono indirizzare l'interpretazione della Convenzione di Ginevra in modo *gender-sensitive*; negli stessi anni la legislazione europea ha reso alcune di tali indicazioni vincolanti, nella forma di norme minime sulle procedure e sull'attribuzione delle qualifiche di rifugiato e titolare di protezione sussidiaria all'interno delle rispettive Direttive.

Nel terzo capitolo ho guardato alle indicazioni dell'Alto Commissariato e agli strumenti europei per comprendere fino a che punto essi possano essere utilizzati per riconoscere la protezione alle vittime di persecuzione di genere. Dopo aver chiarito che molte delle manifestazioni della violenza di genere si possono ritenere persecutorie per la loro gravità, ho approfondito il problema presentato dal nesso causale ("per motivi di..."), mostrando che ognuno dei cinque *grounds* può essere compreso in relazione alle esperienze specifiche delle donne, ma che per quanto riguarda la violenza di genere il più invocato è l'appartenenza a un particolare gruppo sociale: la vaghezza della sua formulazione permette di piegarne l'interpretazione in modo che comprenda forme di violenza quali mutilazioni genitali, matrimoni forzati, crimini d'onore, tratta o violenza domestica, ma al tempo stesso scatena dibattiti che ne rendono instabile l'utilizzo. Ulteriore fonte di difficoltà per il riconoscimento della persecuzione di genere è costituita dal fatto che la Convenzione di Ginevra non riconosce esplicitamente gli attori di persecuzione non statali, consentendo una sua applicazione restrittiva che per i Paesi europei è stata (quasi) abbandonata in modo uniforme solo con il recepimento della Direttiva Qualifiche.

Il quarto capitolo si è soffermato sulle accortezze procedurali che possono favorire un accesso alla richiesta di protezione e un esame della domanda equi dal punto di vista di genere.

Ho ripreso le raccomandazioni dell'Unhcr a riguardo, evidenziando come solo i loro tratti salienti sono stati ripresi in forma vincolante dalla normativa europea.

Nel contesto così tracciato, il quinto capitolo è dedicato all'analisi di cinque Paesi europei in relazione alle problematiche interpretative e procedurali identificate come cruciali per l'accesso e il riconoscimento dell'asilo alle donne vittime di violenza di genere. Francia, Regno Unito, Spagna, Germania e Italia nel 2011 hanno ricevuto in totale 146.842 domande di asilo, ovvero il 57% di tutte le domande presentate nell'Unione Europea. Di queste, 41.451 sono state presentate da donne: il 28,2% delle domande ricevute dai cinque Paesi¹ e il 54,8% delle domande femminili in Europa. Questo significa che le tendenze osservate coinvolgono più della metà dei richiedenti asilo che presentano domanda nell'Unione Europea, sia totali che donne. Nonostante la creazione di un sistema europeo comune sia finalizzata a un'armonizzazione progressiva delle politiche dell'asilo, ho incontrato forme di protezione, procedure e modi di usare gli strumenti normativi ancora disomogenei, così come sussistono differenze talvolta profonde tra i tassi di accettazione, sia generali che per i cittadini di alcuni Paesi specifici. Si tratta di una constatazione interessante, che corrobora il concetto di *asylum lottery*. E' inoltre possibile osservare delle tendenze comuni a partire dalle quali trarre alcune osservazioni conclusive.

Innanzitutto, in tutti i Paesi considerati le richiedenti donne ottengono più spesso una forma di protezione rispetto agli uomini. Questo è riscontrabile sia in termini assoluti che in riferimento alle singole forme di protezione; sarebbe utile incrociare questi dati con informazioni rispetto ai *grounds* invocati e ai motivi delle decisioni, in modo da avanzare ipotesi sulle ragioni di tale differenza in relazione al tipo di persecuzione e danno grave da cui richiedenti uomini e donne dichiarano di volersi sottrarre. Questo dato generale è particolarmente interessante in relazione alle tendenze restrittive che sono state riscontrate da varie ricerche² e confermate da questa analisi riguardo ai casi fondati sul genere³: sembrerebbe cioè che il tasso di accettazione delle domande presentate da donne sia comunque più elevato nonostante le svariate difficoltà che incontrano nella presentazione e valutazione della domanda. Una interessante ipotesi è stata avanzata a riguardo in una ricerca che nel 2009 è partita dalla stessa constatazione sui dati di Canada e Olanda⁴: gli autori sostengono che questa

¹ La percentuale di richiedenti asilo donne in ciascun Paese nel 2011 variava tra il 12,1% in Italia e il 36,8% della Germania; la media europea secondo Eurostat è di 32,2%.

² Si veda ad esempio SPIJKERBOER, Thomas, *Gender and refugee status*, Ashgate, London, 1999.

³ Ad esempio la funzione di filtro della valutazione di credibilità inglese, che svantaggia i casi fondati sul genere, o lo "scivolamento" verso l'attribuzione di protezioni complementari riscontrata in Francia.

⁴ MASCINI, Peter, VAN BOCHOVE, Marjolaine, *Gender stereotyping in the Dutch Asylum Procedure: "Independent" Men versus "Dependent" Women*, Center for Migration Studies of New York, New York, 2009.

differenza non si può attribuire solo al fatto che le richiedenti donne provengono più frequentemente da Paesi considerati instabili e poco sicuri, e suggeriscono invece, sulla linea di Spijkerboer⁵, che essa abbia a che fare con la rappresentazione del migrante e del richiedente asilo uomo e donna. Mascini e Van Bochove ipotizzano cioè che le probabilità di successo degli uomini siano inferiori anche perchè è più frequente che essi siano soli e provengano da Paesi considerati sicuri, avvicinando la loro situazione allo stereotipo del “migrante economico che chiede asilo strumentalmente”, mentre al contrario le richiedenti donne, sia al seguito del marito che sole, corrispondono all’immagine della “vittima di dominazione patriarcale” che richiede protezione ad un Paese occidentale⁶. Anche questo è uno spunto che potrebbe essere approfondito attraverso dati più precisi riguardo ai motivi delle domande di protezione presentate e degli esiti del loro esame.

Le informazioni ricavate rispetto alla persecuzione di genere nello specifico restituiscono un quadro più complesso. La domanda da cui sono partita si chiedeva quali fossero le possibilità effettive per una donna vittima di violenza di genere di ricevere asilo su tale base, in un contesto che, come ho approfondito, non prevede strumenti vincolanti specifici a livello universale e solo indicazioni interpretative vincolanti a livello regionale. Una prima osservazione a carattere generale è che tutti i Paesi considerati hanno recepito tali indicazioni ed entro certi limiti le applicano. Negli ultimi anni è stata riscontrata una consapevolezza crescente e diffusa fatto che le domande di asilo fondate sulla violenza di genere possono essere accettate sulla base di un’interpretazione *gendered* dell’idea di rifugiato, e la normativa europea, in particolare con la Direttiva Qualifiche, ha sicuramente contribuito a tale miglioramento. Ho illustrato come in alcuni Paesi essa abbia introdotto dei chiarimenti interpretativi di grande peso per un riconoscimento più diffuso della persecuzione di genere, come il riconoscimento degli attori di persecuzione non statale in Germania; gli articoli 9 e 10 che includono considerazioni di genere nella definizione di persecuzione e di particolare gruppo sociale ne hanno reso vincolante un’applicazione che in precedenza era sancita solo dalle linee guida dell’Alto Commissariato, e hanno stimolato alcuni Paesi a dotarsi di una versione più esplicita che ne consolidasse la funzione. E’ ad esempio il caso di Spagna e Germania per quanto riguarda il riconoscimento dei gruppi sociali fondati sul genere, e, per la

⁵ SPIJKERBOER, Thomas, op.cit.

⁶ Rispetto all’idea della “donna sottomessa” come “vittima da salvare” all’interno del dibattito Oriente-Occidente si veda anche il già citato articolo di Lila Abu-Lughod, Do muslim women really need saving? Anthropological reflections on cultural relativism and its others, in *American Anthropologist*, New Series, 104(3), settembre 2002, pag.783-790. Mascini e Van Bochove notano anche che invece la posizione di un uomo che fa domanda come capofamiglia o addirittura al seguito della moglie possa essergli di particolare beneficio in quanto costituisce una “buona eccezione” alla rappresentazione standard.

Spagna, anche l'aggiunta del genere stesso come sesta possibile motivazione di persecuzione; o quello dell'Italia per quanto riguarda la verifica della sussistenza di un particolare gruppo sociale, la cui definizione è stata recepita in modo alternativo (“caratteristica immutabile” o “percezione sociale”) e non cumulativo. Potrebbe essere visto come un effetto della direttiva anche il fatto che tutti i Paesi considerati hanno cominciato a pubblicare dati sull'asilo disaggregati sulla base del sesso proprio nella metà degli anni 2000.

Ciononostante, le disposizioni europee sono più indirette e restrittive rispetto alle indicazioni dell'Unhcr: l'esempio più immediato è la definizione del particolare gruppo sociale cumulativa, che ne richiede una verifica sulla base di entrambi gli approcci riconosciuti dall'Alto Commissariato, invece che alternativa come suggerito da quest'ultimo. Nel complesso esse non hanno reso sufficientemente immediato l'utilizzo degli strumenti disponibili, risolvendo le complessità interpretative approfondite nel terzo capitolo. Vari casi incontrati nel quinto capitolo esemplificano questa osservazione, ad esempio quelli diniegati a causa della difficoltà di tracciare chiaramente i confini di un particolare gruppo sociale, di riconoscere come persecuzione gli atti “privati” o cumulativi, di definire adeguatamente in cosa debba consistere la protezione da parte dello stato o di una organizzazione non governativa. Il problema del riconoscimento della persecuzione compiuta da attori non statali è stato in buona parte risolto attraverso la sua enunciazione esplicita: è quindi ipotizzabile che una parte di queste carenze sia colmabile chiarendo meglio determinate definizioni a livello normativo. Potremo ad esempio osservare se la nuova Direttiva Qualifiche, con il suo specificare che la protezione fornita nel Paese di origine dev'essere “effettiva e non temporanea”, farà sì che la possibilità di rilocalizzazione interna venga valutata in modo più accurato, diminuendo i dinieghi su tale base.

Risulta invece più spinosa la questione delle motivazioni di persecuzione. Nonostante l'Unhcr abbia ritenuto che “la definizione di rifugiato, interpretata adeguatamente, copra le domande relative al genere [e] non c'è la necessità di aggiungere un ulteriore *ground*”⁷, essa viene ritenuta una delle maggiori lacune normative a ostacolo del riconoscimento della persecuzione di genere; vari esempi portati nel quinto capitolo ne confermano la complessità. Molte delle proposte avanzate al fine di migliorare il riconoscimento della persecuzione di genere convergono proprio sulla loro modifica: si tratterebbe di enunciare in modo più esplicito che un particolare gruppo sociale può essere fondato sul genere, di inserire il genere come sesto possibile motivo di persecuzione, o di eliminare i *grounds* dalla normativa sull'asilo e di

⁷ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2002, par.6.

conseguenza le forme di protezione complementari, unificando criteri e diritti in uno status unico⁸, suggestione quest'ultima che presuppone una riflessione su scopi, portata e attualità del sistema di protezione fondato sulla Convenzione di Ginevra. La proposta incentrata sull'utilizzo del gruppo sociale si basa sulla duttilità di questo *ground*, che ne permette l'adattamento a fenomeni non considerati nella stesura della Convenzione; d'altro canto, è limitata da vari fattori: come dimostrano alcuni dei casi francesi, spagnoli e inglesi portati ad esempio, non è sempre facile identificare un gruppo sociale che soddisfi i vari criteri di verifica previsti, che non risulti in qualche modo fondato sulla sola persecuzione a cui è soggetto, e nel quale risieda in modo chiaro la ragione ultima della stessa. La sua duttilità sembra comportare anche una componente di vaghezza che può andare a svantaggio di coloro che vi fondano le proprie domande di protezione. Tra le critiche che sono state avanzate rispetto all'utilizzo del gruppo sociale nei casi di violenza di genere c'è anche il fatto che tale complessità permetterebbe di usarlo, più degli altri quattro, in modo discrezionale e influenzabile *ad hoc* dalla convenienza politica dei Paesi coinvolti⁹. Si è detto insomma che il piegare la sua interpretazione in questo modo è "forzare" la protezione per le vittime di persecuzione di genere¹⁰ in una struttura concepita ed applicata in modo androcentrico, senza rimetterla veramente in discussione¹¹. Secondo questi critici appare migliore la seconda soluzione, quella di un sesto *ground* specifico. E' vero che le analisi approfondite nel quinto capitolo non possono che confermare la complessità intrinseca nell'utilizzo del particolare gruppo sociale. Tuttavia, l'esempio della Spagna dimostra come l'opzione del sesto *ground* non sia sufficiente per un riconoscimento automatico e pieno dei casi di questo tipo, per i quali oltretutto in questo Paese continua a venire usato prevalentemente il particolare gruppo sociale; mentre al contrario, nel caso della Germania, declinare il particolare gruppo sociale in modo *gendered* a livello normativo sembra avere portato a un avanzamento notevole.

⁸ A quest'ultimo riguardo ho già citato i contributi di Gil-Bazo e McAdam: GIL - BAZO, María - Teresa, *Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under EC law*, UNHCR New Issues in Refugee Research, Research paper No. 136, 2006; MC ADAM, Jane, *Human Rights: The Refugee Convention as a Blueprint for Complementary Protection Status*, paper presentato alla conferenza "Moving on: Forced Migration and Human Rights", 22 Novembre 2005; MC ADAM, Jane, *The European Union Qualification Directive: the creation of a subsidiary protection regime*, in *International Journal of Refugee Law*, 17(3), 2005, pag.461-516.

⁹ RAJ, Sushil, *The gender element in international refugee law: its impact on agency programming and the North-South debate*, in *Yearbook of International Humanitarian and Refugee Law*, 1, 2001, pag.164-182.

¹⁰ DOYLE, Crystal, *Isn't "persecution" enough? Redefining the Refugee Definition to Provide Greater Asylum Protection to Victims of Gender-Based Persecution*, in *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice*, 519(15), 2009.

¹¹ MOLLER OKIN, Susan, *Feminism, Human Rights and Cultural Difference*, in NARAYAN, Uma, HARDING, Sandra, *Decentering the center: philosophy for a multicultural, postcolonial, and feminist world*, Indiana university Press, 2000.

Quello che negli esempi osservati sembra mancare, al di là degli strumenti specifici, è proprio il *mainstreaming* di una prospettiva di genere, tanto invocato negli strumenti internazionali fin dagli anni '50. Gli strumenti dell'asilo che parlano delle donne utilizzano ancora spesso un linguaggio "da minoranza"¹²; in varie decisioni citate manca la consapevolezza del fatto che gli atti di violenza su cui si fondano le domande di protezione sono da guardare nel contesto di cui fanno parte, come espressione di una discriminazione che frequentemente è strutturale allo stesso ruolo di genere. Situazioni caratterizzate dalla discriminazione nell'accesso ai servizi sociosanitari, all'educazione, alla partecipazione alla vita politica, alla possibilità di lavorare, di ricevere una paga adeguata e di mantenersi autonomamente, vulnerabilità fisica e sessuale, possono costituire di per sé una forma di persecuzione su base cumulativa nella misura in cui, come ricordano le linee guida dell'Unhcr, "conduce a conseguenze di natura sostanzialmente pregiudiziale per la persona interessata", ed è sancita a livello normativo dallo Stato o lo stesso "in una sua politica o pratica non accorda determinati diritti o protezione da gravi abusi"¹³. Mutilazioni genitali, matrimoni forzati, crimini d'onore e le altre forme di violenza qui esemplificate non costituiscono spesso che espressioni puntuali di un più ampio sistema di questo tipo; eppure in molti dei casi considerati esse non vengono guardate che come atti circoscritti: penso ad esempio alla frequente superficialità riscontrata nel valutare la "ragionevolezza" di una possibile rilocazione interna. Ciò è suggerito anche dal fatto che in tutti i Paesi considerati le forme di violenza *di per sé* sufficientemente gravi da poter essere considerate persecutorie, come le mutilazioni genitali femminili, tendono ad essere più riconosciute di quelle (apparentemente) meno violente, più diffuse, e di certo non estranee alla società dei Paesi di destinazione, quale la violenza domestica (come visto per Francia e Spagna). Alla luce di questa osservazione, ciò che sembra rendere più favorevole la situazione tedesca non è solo il fatto che la sua normativa dell'asilo ha definito il particolare gruppo sociale in modo *gendered*, quanto piuttosto che molte delle valutazioni considerate mettono in atto questo passaggio e riconoscono la natura strutturale

¹² CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe. A comparative analysis of law policies and practice focusing on women in nine EU Member States*, Asylum Aid, CEAR, CIR, France Terre d'Asile, Hungarian Helsinki Committee, 2012, disponibile su <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/GENSEN-Report-FINAL.pdf> [consultato il 30 settembre 2013].

¹³ UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2002, recital 14 e 15. Come espresso da Oloka – Onyango, "paradossalmente, se prendiamo come punto di riferimento gli elementi della definizione dell'Alto Commissariato dei migrant economici, ovvero che la sua partenza deve essere "volontaria" e per "considerazioni esclusivamente economiche", è chiaro che una persona che lascia un Paese per la privazione dei suoi diritti economici, sociali e culturali non è un migrante economico. E' logica conseguenza che una persona che è stata "fatta soffrire" in questo modo abbia il diritto alla protezione". OLOKA-ONYANGO, Joe, *The Plight of the Larger Half: Human Rights, Gender Violence and the Legal Status of Refugee and Internally Displaced Women in Africa*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 24, 1996, p.375.

della persecuzione di genere. E' indicativo di questo atteggiamento il fatto che per "particolare gruppo sociale" sembra intendersi automaticamente quello di genere, ovvero "le donne" nel Paese di origine: questo scavalca i problemi di formulazione. Tale approccio risulta conforme alle indicazioni dell'Unhcr secondo cui le dimensioni di un gruppo sociale non contano¹⁴; inoltre, sembra in grado di mettere da parte il fatto che in ciascun caso specifico la richiedente rischia o ha subito violenza per motivi circoscritti (essersi sottratta a un matrimonio forzato, essere accusata di adulterio), identificando la causa di fondo della persecuzione: il suo essere donna. In questo modo oltre che le complessità della formulazione viene anche soddisfatto il criterio del nesso causale¹⁵.

Tutto ciò non significa che in assoluto è sufficiente intervenire sull'approccio interpretativo, lasciando da parte la possibilità di rimettere in discussione gli strumenti; ma mettere le soluzioni teoriche proposte in relazione con le situazioni concrete osservabili nei Paesi di destinazione rende evidente che l'adozione di nuove linee guida o strumenti normativi, qualunque essi siano, non sono sufficienti senza modificare l'atteggiamento con cui vengono utilizzati. Questa considerazione trova riscontro nel già citato esempio della Spagna, dotata proprio del genere come sesto *ground* e tuttavia ancora restia a riconoscere protezione in modo consistente alle vittime di violenza di genere.

Rispetto al rapporto del particolare gruppo sociale con le altre motivazioni, sappiamo che in tutti i Paesi considerati il primo è il più usato nei casi di persecuzione di genere; tuttavia, in alcuni le decisioni invocano in modo rilevante anche l'opinione politica e religiosa o utilizzano le motivazioni in modo cumulativo, come è stato osservato in Italia e un Regno Unito; in altri, invece, il particolare gruppo sociale non solo si è sviluppato ma è anche impiegato in casi che sarebbero riconducibili a ragioni politiche o religiose, e le ha sostituite nel tempo: è questo ad esempio lo svantaggio dell'approccio tedesco. Questa osservazione richiama la proposta integrativa e per certi versi alternativa a quelle richiamate finora: invece che aggiungere una sesta motivazione o aprire l'interpretazione del particolare gruppo sociale, essa invita a riflettere sulla possibilità di utilizzare anche gli altri *grounds*, e richiama l'esigenza di un *mainstreaming* consolidato. Ho già menzionato che nelle stesse linee guida del 2002 l'Unhcr invitava a non sostituire opinione politica e religiosa con un uso generico del particolare gruppo sociale, interpretando la prima nel suo senso più ampio¹⁶. Contributi più recenti come quelli di

¹⁴ UNHCR, *Guidelines on international protection: "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2002, recital 18.

¹⁵ Rispetto alle difficoltà che l'impiego del "particolare gruppo sociale" presenta in relazione al fatto che la persecuzione avviene sulla base della semplice appartenenza di genere, si veda DOYLE, Crystal, op.cit.

¹⁶ Si veda, nel terzo capitolo, l'analisi del relativo *ground*.

Haines e Crawley attribuiscono a questa opzione una funzione particolarmente importante nel riconoscimento della persecuzione di genere. I due autori fanno infatti notare che il discorso sui diritti umani ha sempre enfatizzato i diritti civili e politici, relegando in secondo piano quelli economici e sociali: anche a questo, e non solo alle circostanze storiche, sarebbe da attribuirsi il fatto che il concetto di persecuzione è stato a lungo concepito ed applicato in termini di *targeting* individuale; il concetto di “politica” che ne consegue è secondo Crawley il motivo per cui non è stata riconosciuta la specificità della persecuzione delle donne per motivi politici: non solo perchè lo stereotipo di attivista politico uomo non rendeva giustizia alle attività attraverso le quali anche le donne partecipano alla politica formale (ad esempio, come abbiamo visto, nascondere o nutrire militanti uomini, distribuire opuscoli, o anche l’imputata opinione politica basata sulle attività degli uomini della sua famiglia), ma anche perchè l’idea di cosa è considerabile come politico è da sempre ricondotto alla sfera *pubblica*. Nella costruzione dei ruoli di genere, uomini e donne vengono collocati in sfere d’azione differenti: gli uomini nel pubblico (società, lavoro), le donne nel privato (casa, famiglia, cura). Questa ripartizione, fondata sulla divisione di lavoro produttivo e riproduttivo, è connotata gerarchicamente, nel senso che coloro che si collocano nel privato ricevono meno potere: la violenza di genere sarebbe allora interpretabile come una forma di mantenimento della gerarchia per escludere le donne dall’esercizio di un potere pubblico, e quindi, in quest’ottica, *politica*. Una donna che viola il suo ruolo di genere, ma anche che rifiuta le decisioni prese per lei dalla famiglia o dalla comunità di appartenenza (come nei casi di matrimonio forzato o mutilazioni genitali in età adulta) rischia di rompere l’ordine costituito, e in questo senso le viene attribuita un’opinione (o un atteggiamento) politica perchè riguarda la struttura di potere (diseguale) della società¹⁷. Naturalmente questa riflessione scuote alle fondamenta la stessa struttura concettuale di ciò che intendiamo per “politica”, “genere” e “persecuzione”, e non è questo il momento per approfondirne le implicazioni. Vorrei però richiamare le osservazioni conclusive di Crawley, che invita come primo passo ad utilizzare, quando possibile, nelle domande di asilo fondate sulla violenza di genere, anche le motivazioni politiche e religiose, sottolineando che l’utilizzo

¹⁷ A questo riguardo, Susan Kneebone ha ad esempio criticato la costruzione dell’immagine della donna come oggetto di una relazione di potere socioculturalmente costruita, che ne sminuisce l’esperienza di persecuzione e le permette di ottenere la protezione perchè conferma lo stereotipo della donna sottomessa che cerca emancipazione e salvezza in un Paese occidentale. Kneebone ritiene che questa dinamica costituisca un buon esempio della “inclusione escludente” (*exclusionary inclusion*) che caratterizza le condizioni di protezione di tutti i richiedenti asilo. Ritengo però che lo sguardo di Crawley vada più a fondo, ricordando che ogni società si struttura su dinamiche di potere e spesso di disuguaglianza. Seguendo la logica di Crawley, anche un uomo potrebbe contravvenire agli imperativi di tali dinamiche e venire punito perchè li sfida; accade solo meno frequentemente. Per approfondire si può consultare ad esempio KNEEBONE, Susan, Women Within the Refugee Construct: “Exclusionary Inclusion” in Policy and Practice – the Australian Experience, in *International Journal of Refugee Law*, 17(1), 2005, pag.7-42.

del particolare gruppo sociale con accezione socioculturale, così come di un eventuale sesto *ground* fondato sul genere, rischia di reiterare la bipartizione pubblico/privato, rafforzandone il confine¹⁸. Il contributo di Haines trae spunto proprio da un caso neozelandese nel quale una donna turca curda ha denunciato il fondato timore di essere vittima di un omicidio d'onore dopo aver messo fine ad un matrimonio forzato nel quale il marito e la sua famiglia la maltrattavano: alla luce delle considerazioni di cui sopra, il tribunale neozelandese ha riconosciuto l'asilo alla richiedente sulla base della sua opinione politica¹⁹. Si tratterebbe insomma di reinterpretare i *ground* esistenti invece che di introdurne di aggiuntivi.

In varia misura, tutte le soluzioni di intervento presentate richiedono una riflessione strutturale che arrivi a riconoscere pienamente la potenziale natura persecutoria della violenza di genere e la sua diffusione, e che potrebbe arrivare a collocarsi in una ridiscussione più profonda dello stesso concetto di persecuzione. E' chiaro che il possibile ampliamento della sua portata, e il conseguente "timore dell'invasione"²⁰, in un momento segnato da politiche di arginamento dell'immigrazione, non è una prospettiva auspicata dai Paesi di destinazione. Nel caso in cui numeri di persone ancora più estesi di quelli odierni trovassero mezzi e modi per emigrare, si può però anche ipotizzare che la prospettiva che essi ricevano protezioni su simili basi potrebbe esercitare una forma di pressione sui Paesi di origine, stimolando l'implementazione di quelle misure legislative e politiche atte a migliorare le condizioni di vita e la possibilità di trovare protezione all'interno del loro stesso territorio.

Un terzo punto critico che emerge dalle analisi dei paesi è quello, come anticipato, del riconoscimento di un grado di protezione inferiore alle donne vittime di violenza di genere. Per la Spagna è stata osservato un calo della protezione alle potenziali vittime di mutilazione genitale ("negazione sistematica"), così come in Francia si è parlato di "scivolamento" verso la protezione sussidiaria nei casi di rischio di mgf, e in entrambi i Paesi è stata constatata una tendenza a riconoscere la protezione sussidiaria o umanitaria ai casi di violenza domestica. Per l'Italia ho riportato le osservazioni secondo cui la protezione umanitaria verrebbe usata nelle valutazioni di casi per i quali *non ci sono prove sufficienti*, in luogo di una valutazione accurata della fondatezza del timore applicando il principio del beneficio del dubbio. L'attribuzione di

¹⁸ CRAWLEY, Heaven, Persecution and the concept of politics in the asylum determination, in *Forced Migration Review*, 9, dicembre 2000, pp.17-20.

¹⁹ HAINES, Rodger, *Advancing a gendered interpretation of the Refugee Convention: Refugee Appeal No.76044*, presentation for 2009 National Members' Conference of the Migration Review Tribunal and Refugee Review Tribunal, 2009, disponibile su <http://www.refugee.org.nz/Reference/Sydney09.html> [consultato il 25 settembre 2013].

²⁰ Trovo che l'espressione inglese *fear of the flood*, utilizzata da vari contributi, sia più pregnante nel descrivere il timore di un afflusso crescente e incontrollabile di potenziali titolari di protezione, o più in generale di immigrati.

protezione complementare invece che dell'asilo, o il rifiuto della protezione, hanno naturalmente a che fare con le circostanze individuali della richiedente; ciononostante, se non si tratta di decisioni singole ma di tendenze generali esse necessitano di un monitoraggio ravvicinato, soprattutto nel caso in cui l'inversione di tendenza, come nei casi francese e spagnolo, si sia verificata in concomitanza con l'aumento delle domande e sembra perciò una risposta radicata nel principio di contenimento dell'immigrazione più che di protezione. Da sviluppi di questo genere rischia di derivare una sorta di gerarchia delle forme di persecuzione, nella quale quelle legate al genere vengono meno valorizzate²¹.

Infine, è necessario parlare brevemente degli aspetti procedurali: i punti enunciati nel quarto capitolo, e analizzati nel quinto, possono ostacolare o favorire la presentazione di una domanda di asilo, in particolare per una donna. In tutti i Paesi considerati, sia la fase precedente all'esame che gli aspetti pratici su cui si basa l'esame stesso risultano ricoprire un forte effetto di filtro più che di ponte: ad esempio, in tutti i Paesi considerati ad eccezione della Germania sono state riscontrate carenze consistenti nelle informazioni fornite sulla procedura e sulla possibilità di fare domanda per motivi di genere, e la formazione dei soggetti competenti all'esame della stessa non approfondisce in modo esauriente la questione del genere; la valutazione di ammissibilità (come nel caso inglese e spagnolo) e di credibilità della richiedente non considerano spesso gli aspetti di genere delle domande nella loro complessità; le informazioni sui Paesi di origine non contengono sempre sezioni approfondite sulla condizione delle donne (come nel caso inglese), o non vengono consultate accuratamente (come nel caso spagnolo); segni di trauma, documentazione presentata in un secondo momento, o le valutazioni dello stesso Unhcr possono non venire considerati. Ogni Paese ha anche adottato delle buone pratiche: le interviste vengono sempre condotte individualmente, da ufficiali e se possibile intervistatori dello stesso sesso; alcuni governi si sono dotati di linee guida (il Regno Unito) o indicazioni procedurali attente al genere; è stata registrata in molti casi attenzione alle vulnerabilità specifiche delle richiedenti, soprattutto se dichiarate fin dalle fasi iniziali della procedura. Sono in atto anche alcune sperimentazioni interessanti, come progetti italiani di coordinamento tra i servizi per le vittime di tratta e quelli per i richiedenti asilo. Il fatto che in particolare le procedure tedesche siano state valutate positivamente da varie fonti può collegarsi a quanto detto in precedenza sul *mainstreaming* di un punto di vista di genere, che qui sembra aver toccato in una certa misura anche le politiche dell'asilo oltre che

²¹ CIR, CEAR, FTDA, *Exchange for change. Cooperazione europea per una efficace protezione di rifugiati vittime di persecuzione di genere*, 2010.

l'interpretazione degli strumenti. Il quadro generale è tuttavia ancora problematico, e mi porta a dedurre che una parte significativa delle potenziali domande fondate sulla violenza di genere non arrivi ad essere esaminata nel merito del suo carattere persecutorio, applicando e interpretando gli strumenti normativi della cui adeguatezza tanto si discute, ma si arreni prima o durante in uno o più dei tanti scogli procedurali individuati²².

E' quindi possibile ottenere asilo sulla base della persecuzione di genere in Europa? Potrei concludere che le possibilità sono maggiori che in passato, e cresciute significativamente a partire dalla metà degli anni 2000 anche grazie alla normativa europea, ma che i vari punti critici individuati non rendono possibile una risposta pienamente positiva. Nelle ultime pagine ho identificato tre ordini di ostacoli: il primo comprende quelli normativi che potrebbero beneficiare di un chiarimento sullo stesso livello, attraverso strumenti comunitari; l'Unione Europea sembra trovarsi in un momento di potenziale consolidamento degli stessi, ma le modifiche apportate alla Direttiva Qualifiche rimangono limitate, e potremo verificarne la portata effettiva solo nei prossimi anni. La seconda categoria riguarda gli ostacoli normativi che, a giudicare dai casi considerati, non necessitano tanto di una correzione formale quanto di una riflessione specifica e al tempo stesso di un'azione più ampia, che comprenda l'incorporazione sostanziale di un approccio di genere nella *pratica* dell'asilo oltre che nella sua dottrina. Ciò riguarda anche gli ostacoli di tipo procedurale, per i quali le norme già esistono ma non sono ancora adeguatamente implementate, e potrebbe passare attraverso un'azione comunitaria. Questo si iscrive nelle osservazioni avanzate dai critici della nuova fase di armonizzazione europea, che hanno sottolineato come l'introduzione di nuovi strumenti normativi dovrebbe essere parte di un più ampio processo di comunicazione, cooperazione, informazione e contaminazione di buone pratiche tra Paesi e soggetti che si occupano di asilo in modo concreto: tale avanzamento potrebbe uniformare anche gli standard di protezione delle vittime di persecuzione di genere verso l'alto e non al ribasso. Potremo monitorare nel periodo a venire se l'EASO o altri soggetti comunitari potranno assolvere in parte a tale funzione; appare inoltre necessario un attento monitoraggio delle tendenze restrittive osservate in termini

²² Un'interessante indagine del 2011 condotta da vari autori sul caso australiano ha identificato tra le principali cause di diniego delle domande fondate sul genere: la vergogna e la paura delle richiedenti, il problema della confidenzialità, l'ignoranza dei loro diritti, il sesso degli ufficiali, il fatto che le esperienze femminili vengono catalogate come "normali" o "anormali" e in entrambi i casi ritenute estranee alla sfera d'azione della Convenzione di Ginevra, la questione della credibilità, il sospetto e gli stereotipi di genere, l'incapacità di comprendere le reazioni delle donne alla violenza, la mancanza o il non utilizzo di informazioni di genere sul Paese di origine, la trasparenza del processo valutativo. Notiamo che quasi nessuno di questi punti è riferibile all'adeguatezza di un *ground* o del suo utilizzo. McPHERSON, Melinda, et.al., Marginal Women, Marginal Rights: Impediments to Gender-Based Persecution Claims by Asylum-Seeking Women in Australia, in *Journal of Refugee Studies*, 24(2), 2011, pag.323-347.

di grado di protezione riconosciuto, ricordando che l'asilo costituisce il punto debole del sistema di controllo dell'immigrazione. Infine, il lavoro sulla persecuzione di genere, così come quello sull'asilo nel suo insieme, dovrebbe anche comportare una riflessione sull'efficienza dei servizi di accoglienza e supporto, in modo che la protezione non consista solo in un titolo di soggiorno, ma sia il primo passo di un percorso di piena integrazione.

Ricordo che una parte rilevante delle informazioni da cui traggio queste osservazioni è fondata su fonti secondarie, che ho integrato con alcuni esempi di decisioni nei casi in cui essi fossero direttamente reperibili, ma che non costituiscono un campione rappresentativo. Questa mia analisi individua e confronta tendenze e problemi, tracciando un quadro generale le cui coordinate possono servire da spunti di riflessione per un'indagine più approfondita e puntuale, e soprattutto più diretta. Essa dovrebbe cercare la collaborazione dei soggetti governativi coinvolti nella valutazione delle domande per una raccolta di dati più puntuali, soprattutto per quanto riguarda le domande autonome, le fasce d'età, le motivazioni delle richieste di protezione e degli esiti del loro esame. Una rifinitura dell'analisi si dovrebbe avvalere anche di dati e valutazioni dell'Alto Commissariato e di una mappatura delle realtà che in ogni Paese si occupano di donne immigrate e di richiedenti asilo, in particolare quelle che si occupano di consulenza legale, per integrare eventuali lacune informative e ai cui operatori somministrare dei questionari qualitativi rispetto alle domande fondate sul genere. I dati così ottenuti si potrebbero collocare sul quadro che ho tracciato, confermandone o reindirizzandone le ipotesi. Approfondimenti qualitativi condotti con le stesse donne assistite o protagoniste di progetti di accoglienza o protezione su basi diverse dall'asilo potrebbero inoltre indagare la possibilità di connessioni con lo stesso, come nel caso della tratta, aprendo dei nuovi punti di osservazione sulla persecuzione di genere e sulla possibilità (o meno) di essere riconosciute come rifugiate su questa base.

BIBLIOGRAFIA

ABBATECOLA, Emanuela, *L'altra donna: immigrazione e prostituzione in contesti metropolitani*, Franco Angeli, Milano, 2006.

ABU-LUGHOD Lila, Do muslim women really need saving? Anthropological reflections on cultural relativism and its others, in *American Anthropologist*, New Series, 104(3), settembre 2002, pag.783-790.

ADARABIOYO, Ibrinke, *Il coraggio di Grace: donne nigeriane dalla prostituzione alla libertà*, Prospettiva, Roma, 2003.

ADFEM, *Droit d'asile et femmes: quelle situation en France aujourd'hui?*, 2012, disponibile su http://doubleviolence.free.fr/spip/IMG/pdf/Femmes_asile_ADFEM_ecran.pdf [consultato al 7 settembre].

Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, Consiglio d'Europa, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Lussemburgo, 2013.

AGRALI Sibel, MOREL Eleonore, Prendre soin. Sensibiliser les décideurs in COMEDE, Maux d'Exil, *Dossier: Santé mentale pour les exilés, quel accès aux soins?*, 36, Marzo-Aprile 2012, pag.3.

AIKIPITANYI, Isoke, *500 storie vere: sulla tratta delle ragazze africane in Italia*, Ediesse, Roma, 2011.

ALEINIKOFF, Alexander, Protected characteristics and social perceptions: an analysis of the meaning of 'membership of a particular social group, in FELLER, Erika, TURK, Volker, NICHOLSON, Frances, *Refugee protection in International Law: UNHCR's Global Consultations in International Protection*, Cambridge University Press, 2003, pag.28-29.

AMBROSINI Maurizio, MARCHETTI Chiara, *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Franco Angeli, Milano, 2008.

Amnesty International UK, *Get it right: How Home Office decision making fails refugees*, 2004, disponibile su http://www.amnesty.org.uk/uploads/documents/doc_15239.pdf [consultato il 12 settembre].

Amnesty International UK, *A Question of credibility: Why so many initial asylum decisions are overturned on appeal in the UK*, 2013, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/518120c64.html> [consultato il 2 settembre 2013].

Amnesty International, *Amnesty International Report 2010 – Spain*, 2010, disponibile su <http://www.refworld.com/docid/4c03a7ff4a.html>[consultato il 15 settembre 2013].

Amnesty International, *Broken bodies, shattered minds: torture and ill-treatment of women*, London, 2001.

ANKENBRAND, Birthe, Refugee Women under German Asylum Law, in *International Journal of Refugee Law*, 14(1), 2002, p. 45-56.

ASAP, *UKBA decision making audit. One year on, still "no credibility"*, Report, 2013, disponibile su <http://www.asaproject.org/wp-content/uploads/2013/05/ASAP-Audit-on-decision-making-2013.pdf> [consultato il 30 settembre 2013].

ASGI, SPRAR, UNHCR, *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per operatori*, Roma, 2011.

Asilo in europa, *Intrecci tratta-asilo. Riconoscimento dello status di rifugiato a tre donne vittime di tratta*, 18 agosto 2013, disponibile su <http://asiloineuropa.blogspot.it/2013/08/intrecci-tratta-asilo-riconoscimento.html> [consultato il 20 settembre].

ASYLUM AID, *Asylum is not Gender Neutral. Protecting women seeking asylum. The need for gender guidelines to implement the Eu qualification directive and the asylum procedures directive – a practical advocacy guide*, 2007, disponibile su http://www.ifuw.org/uwe/docs/Asylum_not_genderneutral_EWL07.pdf [consultato il 30 settembre 2013].

ASYLUM AID, *Gender issues in assessing asylum claims: spreading good practice across the European Union. Briefing by the Refugee Women's Resource Project at Asylum Aid*, London, 2005, disponibile su [http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/58/Gender issues in the asylum claim in the EU Nov 2005.pdf](http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/58/Gender_issues_in_the_asylum_claim_in_the_EU_Nov_2005.pdf) [consultato il 30 settembre 2013].

BAILLOT, Helen, COWAN, Sharon, MUNRO, Vanessa, *Hearing the right gaps. Enabling and responding to disclosures of sexual violence within the UK asylum process*, Nuffield Foundation, 2012.

BAILLOT, Helen, MURRAY, Nina, *Tales from the frontline: sexual violence and policy change within the UK asylum process*, Scottish Refugee Council, 2013.

BASSO, Pietro, PEROCCO, Fabio, *Gli immigrati in Europa*, in BASSO, Pietro, PEROCCO, Fabio, *Gli immigrati in Europa. Disuguaglianze, razzismo, lotte*, Franco Angeli, Milano, 2003, pag.22-28.

BASSO, Pietro, *Tre temi chiave del razzismo di stato*, in BASSO, Pietro, *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Franco Angeli, Milano, 2010, pag.127-214.

BENNETT, Claire, *Relocation, Relocation. The impact of internal relocation on women asylum seekers*, Asylum Aid, London, 2008, disponibile su http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/89/Relocation_Relocation_research_report.pdf [consultato il 30 settembre 2013].

BENVENISTI, Eyal, *Reclaiming Democracy: the strategic uses of foreign and international law by national courts*, in *The American Journal of International Law*, 102(2), 2008, pp. 241-274.

BENVENUTI, Marco, *Un diritto in alto mare. Riflessioni critiche di diritto costituzionale sui recenti respingimenti in mare di potenziali richiedenti asilo verso la Libia da parte dell'Italia*,

2009, reperibile su <http://www.costituzionalismo.it/articoli/313/> [consultato il 20 settembre 2013].

BERKOWITZ, Nathalia, JARVIS, Catriona, *Asylum Gender Guidelines*, Immigration Appellate Authority, 2000, disponibile su http://cgrs.uchastings.edu/documents/legal/gender_guidelines/UK_guidelines.pdf [consultato il 12 settembre 2013].

BHABHA, Jacqueline, ALFIREV, Christina, *The identification and referral of trafficked persons to procedures for determining international protection needs*, UNHCR, Legal and protection policy research series, 2009, disponibile su <http://www.refworld.org/pdfid/4ad317bc2.pdf> [consultato il 30 settembre 2013].

BLAKE, Justice, ARFON-JONES, Elisabeth, *Joint Presidential Guidance Note No2 of 2010: Child, vulnerable adult and sensitive appellant guidance*, 2010, disponibile su <http://www.justice.gov.uk/downloads/tribunals/immigration-and-asylum/lower/ChildWitnessGuidance.pdf> [consultato il 13 settembre 2013].

BLINDER, Scott, *Migration to the UK: Asylum*, The migration observatory at the University of Oxford, 2013, disponibile su <http://migrationobservatory.ox.ac.uk/briefings/migration-uk-asylum> [scaricato il 5 settembre 2013].

BLOCH, Alice, SCHUSTER, Liza, *Asylum and welfare: contemporary debates*, in *Critical Social Policy*, 22(3), 2002, pag.393-413.

BONIZZONI, Paola, *Famiglie globali. Le frontiere della maternità*, UTET, Novara, 2009.

BOSWELL, Christina, *European Values and the Asylum crisis*, in *International Affairs*, 76(3), Europe: where does it begin and end?, 2000.

BOWCOTT, Owen, *Afghanistan worst place in the world for women, but India in top five: Survey shows Congo, Pakistan and Somalia also fail females, with rape, poverty and infanticide rife*, in *The Guardian – online edition*, 15 giugno 2011, disponibile su: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/15/worst-place-women-afghanistan-india> [consultato il 20 settembre 2013].

BRESNAHAN, Kristin A., *The Board of Immigration Appeals' New Social Visibility Test for Determining Membership of a Particular Social Group in Asylum Claims and Its Legal Policy Implications*, in *Berkeley Journal of International Law*, 29, 2011, pag.649.

BROCARD, Lucie, LAMINE, Haoua, GUEGUEN, Morgane, *Droit d'asile ou victimization?*, in *Plein droit 75, Femmes, étrangers: des causes councurrentes?*, 2007.

BRUNELLO, Marzia, Udara Jayasinghe, *Donne – non più una minoranza dimenticata con la legge sul diritto d'asilo australiana*, in *DEP – Deportate, esuli, profughe*, n.5/6, Dicembre 2006.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, 2013, disponibile su http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Downloads/Infothek/Statistik/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile [consultato il 10 settembre 2013].

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Das Bundesamt in Zahlen 2011. Asyl, Migration, Aausländische Bevölkerung und Integration*, Report 2011, disponibile su http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2011.pdf?__blob=publicationFile [consultato il 5 settembre 2013].

BUSONI, Mila, *Genere, sesso, cultura. Uno sguardo antropologico*, Carocci, Roma, 2006.

CEAR – Euskadi – *No Entra. Campaña por el reconocimiento del derecho de asilo de las mujeres perseguidas por motivos de género*, Dossier, 2010.

CEAR – Euskadi, *Persecución por motivos de género y derecho de asilo: del contexto global al compromiso local. El sistema de asilo español frente a la violación de los derechos humanos de las mujeres y de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales*, Bilbao, 2009.

CEAR, *La situación de las personas refugiadas en España*, Informe, Madrid, 2012.

CENEDA, Sophia, PALMER, Clare, “*Lip service*” or implementation? *The Home Office Gender Guidance and women’s asylum claims in the UK*, Asylum Aid, London, 2006, disponibile su http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/38/Lip_Service_or_Implementation.pdf [consultato il 30 settembre 2013].

CFDA, Coordination française pour le droit d’asile, *De la protection à la suspicion: l’exigence annuelle du certificat de non-excision*, 2012, reperibile su http://cfda.rezo.net/asile%20et%20femmes/CFDA_note_Excision_octobre%202012.pdf [consultato il 10 settembre 2013].

CFDA, Coordination Française pour le droit d’asile, *Droit d’asile en France: conditions d’accueil. Etat des lieux 2012*, 2012, disponibile su <http://www.lacimade.org/publications/74> [scaricato il 5 settembre 2013].

CHEIKH ALI, Hana, QUERTON, Christel, SOULARD, Elodie, *Gender-related Asylum Claims in Europe. A comparative analysis of law policies and practice focusing on women in nine EU Member States*, Asylum Aid, CEAR, CIR, France Terre d’Asile, Hungarian Helsinki Committee, 2012, disponibile su <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/GENSEN-Report-FINAL.pdf> [consultato il 30 settembre 2013].

CHIARETTI, Giuliana, *Donne migranti. Riflessioni e note a margine*, 2011.

CHIARETTI, Giuliana, La catena globale del lavoro di cura, in CORRADI, Laura, PEROCCO, Fabio, *Sociologia e globalizzazione*, Mimesis, Milano, 2007, pag.59-85.

CHOLET, Guillaume, *Le Conseil d’Etat aux prises avec les mutilations génitales féminines*, in *Combats pour les droits de l’homme*, 19 febbraio 2013, disponibile su <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2013/02/19/le-conseil-detat-aux-prises-avec-les-mutilations-genitales-feminines-ce-ass-21-decembre-2012-mlle-e-f-mme-f-et-ofpra-c-mme-b-c/> [consultato il 30 settembre 2013].

CIMADE, *Droit d'asile: l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat reconnaît que les fillettes risquant l'excision sont un groupe social*, 2012, disponibile su <http://www.lacimade.org/poles/defense-des-droits/nouvelles/4214-Droit-d-asile---l-assembl-e-du-contentieux-du-Conseil-d-Etat-reconna-t-que-les-fillettes-risquant-l-excision-sont-un-groupe-social> [consultato il 10 settembre 2013].

CIPRIANI, Linda, *Gender and Persecution: Protecting Women under International Refugee Law*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 511, 1993.

CIR, CEAR, FTDA, *Exchange for change. Cooperazione europea per una efficace protezione di rifugiati vittime di persecuzione di genere*, 2010.

CIR, *MaleuTICS. Elaborazione di una comune metodologia di lavoro interdisciplinare (legale-psicologica) per garantire ai sopravvissuti alla tortura e alla violenza il riconoscimento dello status di protezione internazionale appropriato*, 2010, disponibile su <http://www.cir-onlus.org/MAIUTICS%20ITALIANO%20per%20sito.pdf> [consultato il 20 settembre 2013].

COHEN, Juliet, *Questions of Credibility: Omissions, Discrepancies and Errors of Recall in the Testimony of Asylum Seekers*, in *International Journal of Refugee Law*, 23(3), 2001, pag.293-309.

COLLIER, Bethany, *Country of Origin Information and women: researching gender and persecution in the context of asylum and human rights claims*, Asylum Aid, London, 2007, disponibile su http://www.ecoi.net/file_upload/432_1206971434_country-of-origin-information-and-women.pdf [consultato il 30 settembre 2013].

COMEDE, Maux d'Exil, *Dossier: L'interpretariat, pour en finir avec les malentendus*, 24, settembre 2008.

COSLOVI, Lorenzo, PIPERNO, Flavia, PASTORE, Ferruccio, *Rimpatrio forzato e poi? Analisi dell'impatto delle espulsioni di differenti categorie di migranti: un confronto tra Albania, Marocco e Nigeria*, Cespi, working papers 13/2005, Rapporto finale di ricerca prodotto nell'ambito del progetto ALNIMA.

CRAWLEY, Heaven, *Gender related persecution and women's claims to asylum*, 2012, disponibile su <http://www.refugeelegalaidinformation.org/gender-related-persecution-and-women%E2%80%99s-claims-asylum> [consultato il 12 agosto 2013].

CRAWLEY, Heaven, GUEMAR, Latefa, HINTJENS, Helen, *Thematic review on the coverage of women in Country of Origin Information (COI) reports*, Centre for Migration Policy Research (CMPR), Swansea University, 2011, disponibile su <http://icinspector.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2011/02/Evaluation-of-the-Country-of-Origin-Report-on-Women3.pdf> [consultato l'11 settembre 2013].

CRAWLEY, Heaven, LESTER, Trine, *Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe*, UNHCR survey, 2004, disponibile su [http://www.jrseurope.org/accompanydetainees/docs/Crawley%20Report%20on%20EU%20Gen-der%20and%20Asylum.pdf](http://www.jrseurope.org/accompanydetainees/docs/Crawley%20Report%20on%20EU%20Gender%20and%20Asylum.pdf) [consultato il 30 settembre 2013].

CRAWLEY, Heaven, Persecution and the concept of politics in the asylum determination, in *Forced Migration Review*, 9, dicembre 2000, pag.17-20.

CRAWLEY, Heaven, *Refugees and gender: law and process*, Jordan Publishing, London, 2001.

CRAWLEY, Heaven, *Women as asylum seekers: a legal handbook*, Immigration Law Practitioners' Association, Refugee Action, London, 1997.

CRI, IOM, Save The Children, UNHCR, *Progetto Praesidium. Raccomandazioni e buone prassi per la gestione dei flussi migratori misti in arrivo via mare*, 2011, disponibile su http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img188_b.pdf [consultato il 20 settembre 2013].

DAUVERGNE, Catherine, *Making People Illegal. What Globalization Means for Migration and Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.

DE BURCA, Gráinne, The Road Not Taken: The European Union as a Global Human rights Actor, in *The American Journal of International Law*, 105(4), ottobre 2011, pag.649-693.

DE DONATO, Maria, *Asylum Information Database. National Country Report. Italy*, ECRE, CIR, 2013.

DEGANI, Paola, *Diritti umani e tratta di donne e giovani in Europa. Panoramica sulla situazione italiana*, Università degli Studi di Padova, La Strada, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, ADUSU, Programma Daphne II, Padova, 2006.

DEGANI, Paola, Diritti umani, multiculturalismo e dimensione di genere, in MASCIA, Marco, a cura di, *Dialogo interculturale, diritti umani e cittadinanza plurale*, Marsilio, Venezia, 2007, pag.143-166.

DEGANI, Paola, DONADEL, Claudio, *Movimenti migratori e nuove vulnerabilità. Scenari di politiche pubbliche*, CLEUP, Padova, 2011.

DEGANI, Paola, *Richiedenti asilo e vittime di tratta nel quadro dei flussi migratori misti tra differenziazione dei sistemi di protezione e necessità di coordinamento dei meccanismi di referral*, in *Pace Diritti Umani*, 2, maggio-agosto 2011, Marsilio, pag.79-116.

DICKSON, Sandra, *When Women Are Trafficked: quantifying the gendered experience of trafficking in the UK*, The POPPY Project, Asylum Aid, 2004.

Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Asilo (Oficina de Asilo y Refugio), *Asilo en cifras 2011*, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 2012, disponibile su <http://www.publicacionesoficiales.boe.es> [consultato il 28 agosto 2013].

DONADEL, Claudio, MARTINI, Raffaello, *La prostituzione invisibile – Hidden Prostitution*, Progetto WEST, Women esat smuggling trafficking, Regione Emilia-Romagna, 2005.

DOYLE, Crystal, Isn't "persecution" enough? Redefining the Refugee Definition to Provide Greater Asylum Protection to Victims of Gender-Based Persecution, in *Washington and Lee Journal of civil Rights and social Justice*, 519(15), 2009.

DUFOUR, Laurent, *The 1951 Geneva Convention and subsidiary Protection: Uncertain Boundaries*, in International Association of Refugee Law Judges, *Convention Refugee Status and Subsidiary Protection Working Party: First Report, Part II(B): France*, 2006.

EASO, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union and on the Activities of the European Asylum Support Office*, Lussemburgo, 2011.

ECRE, *Annual report 2011*, Bruxelles, 2011, disponibile su <http://www.ecre.org/about/this-is-ecre/annual-reports.html> [consultato il 6 settembre 2011].

ECRE, *Broken promises - Forgotten principles. An ECRE evaluation of the development of EU minimum standards for refugee protection*, Brussels, 2004, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/4124b3cc4.html> [consultato il 30 settembre 2013].

ECRE, *Comments from the European Council on Refugee and Exiles on the European Commission Proposal to Recast the Qualification Directive*, 2010, disponibile su <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/148.html> [consultato il 30 settembre 2013].

ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals and Stateless Persons as Refugees or as Persons who Otherwise Need International Protection*, Bruxelles, 2011, disponibile su <http://www.ecre.org> [consultato il 30 settembre 2013].

ECRE, *Complementary protection in Europe*, 2009, disponibile su <http://www.refworld.org/pdfid/4a72c9a72.pdf> [consultato il 15 settembre].

ECRE, *Establishing a Common European Asylum System: still a long way to go*, Bruxelles, 2013, disponibile su http://www.ecre.org/index.php?option=com_downloads&id=752 [consultato il 6 settembre 2013].

ECRE, *Forum réfugiés - Così, Hungarian Helsinki Committee, Dublin II Regulation - Lives on hold. European comparative report*, 2013, disponibile su <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html> [consultato il 30 settembre 2013].

ECRE, *Position on asylum seeking and refugee women*, 1997, disponibile su <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/168.html> [consultato il 30 settembre 2013].

ECRE, *Recommendations to the Justice and Home Affairs Council on the "Safe Third Country" concept*, Bruxelles, 2004, disponibile su <http://www.ecre.org> [consultato il 30 settembre 2013].

ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, ELENA, 2008, disponibile su <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/150.html> [consultato il 30 settembre 2013].

ECRE, *Time to show your cards. The need for a genuine commitment to establish a Common European Asylum System based on high standards of protection. ECRE's recommendations for*

the Stockholm Programme, 2009, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/4aa125002.html> [consultato il 30 settembre 2013].

ECRE, *Non-State Agents of Persecution and the Inability of the State to Protect - the German Interpretation*, 2000, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3430.html> [consultato il 9 settembre 2013].

ECRE, *Non-State Agents of Persecution and the Inability of the State to Protect - the German Interpretation*, 1 September 2000, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3430.html> [consultato il 9 settembre 2013].

EHRENREICH, Barbara, HOCHSCHILD, Arlie Russell *Donne globali. Tate, colf e badanti*, Feltrinelli, Milano, 2004.

EIGE, *Female genital mutilation in the European Union and Croatia*, Report, 2013, reperibile su http://eige.europa.eu/sites/default/files/EIGE-Report-FGM-in-the-EU-and-Croatia_0.pdf [consultato il 20 settembre].

EUROPEAN COMMISSION, *A Common European Asylum System*, factsheet, 2013, disponibile su http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf [consultato il 4 settembre 2013].

European Migration Network, *Informe anual de políticas de inmigración y asilo, España 2011, 2012*, disponibile su http://extranjeros.empleo.gob.es/es/RedEuropeaMigraciones/Informe_Anual_Politicas_Inmigracion_Asilo/EMN_ES_Informe_de_Politicas_2011_ES.pdf [consultato il 16 settembre 2012].

FASSIN, Didier, D'HALLUIN, Estelle, The truth from the body: medical certificates as ultimate evidence for asylum seekers, in *American Anthropologist*, 107(4), 2005, pag. 597-608.

FAVILLI, Chiara, *La competenza dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione alla luce del trattato di Lisbona*, Asgi, 2009.

Forum Augsburg, *Frauen und Flucht – geschlechtsspezifische Fluchtgründe, rechtliche Situation und Hintergründe*, working paper, 2005, disponibile su http://www.forumaugsburg.de/s_3themen/Fluechtlinge/060609_frauen-flucht/facharbeit.pdf [consultato il 16 settembre 2013].

FORWARD, *Female Genital Mutilation: Information Pack*, London, 2002.

FREEDMAN, Jane, Genre et migration forcée: les femmes exiles en Europe, in *Les Cahiers du CEDREF, Femmes, genre, migrations et mondialisation*, 16, 2008, pag.169-188.

FREEDMAN, Jane, *Les femmes en quête d'asile et réfugiées en France*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series – Division des services de protection international, 2009, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/4a535d9a2.html> [consultato il 30 settembre 2013].

FREEDMAN, Jane, VALLUY, Jérôme, *Pérecutions des femmes – Savoirs, mobilisations et protections*, Editions Du Croquant, 2007.

GIL-BAZO, María-Teresa, *Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under EC law*, UNHCR New Issues in Refugee Research, Research paper No. 136, 2006.

GRAF, *Droit d'asile et femmes. Guide pratique*, 2007.

GRAF, *Droit d'asile et persecution visant spécifiquement les femmes*, 2005, reperibile su http://www.gisti.org/doc/actions/2006/graf/graf_asile_femmes_200507.pdf [consultato il 15 settembre 2013].

HAINES, Rodger, *Advancing a gendered interpretation of the Refugee Convention: Refugee Appeal No.76044*, presentation for 2009 National Members' Conference of the Migration Review Tribunal and Refugee Review Tribunal, 2009, disponibile su <http://www.refugee.org.nz/Reference/Sydney09.html> [consultato il 25 settembre 2013].

HAINES, Rodger, Gender-related persecution, in FELLER, Erika, TURK, Volker, NICHOLSON, Frances, *Refugee protection in International Law: UNHCR's Global Consultations in International Protection*, Cambridge University Press, 2003.

HATHAWAY, James, FOSTER, Michelle, Membership of a Particular Social Group, Discussion Paper No. 4, Advanced Refugee Law Workshop, International Association of Refugee Law Judges, Auckland, New Zealand, in *International Journal of Refugee Law*, 477, 2002, pag.481-482.

HELTON, Arthur, Persecution on Account of Membership in a Social Group as a Basis for Refugee Status, in *Columbia Human Rights Law Review*, 15, 1983, pag.39-59

HERITIER, Françoise, *L'exercice de la parenté*, Hautes Etudes, 1981.

HERITIER, Françoise, *Masculin/Féminin II. Dissoudre la hiérarchie*, Odile Jacob, 2008.

HINSHELWOOD, Gill, *Interviewing Female Asylum Seekers*, in *International Journal of Refugees*, 9, 1997, Special Issue Supplement, pag.159-164.

Home Office, UK Border Agency, *Asylum improvement project. Report on progress*, 2011, disponibile su <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/asylum-improvement-project/aip.pdf?view=Binary> [consultato il 6 settembre 2013].

House of Commons, Home Affairs Committee, *Domestic Violence, Forced Marriage and "honour"-based violence*, Sixth Report of Session 2007-2008, Volume II, 2008.

Human Rights Watch, *Fast-Tracked Unfairness: Detention and Denial of Women Asylum Seekers in the UK*, 2010, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/4b8553742.html> [consultato il 30 settembre 2013].

IASC, Inter-Agency Standing Committee, *Women, girls, boys and men. Different needs – equal opportunities*, 2006, disponibile su <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-products-products&productcatid=3> [consultato il 30 settembre 2013].

ICAR, *Women refugees and asylum seekers in the UK*, ICAR Briefing, 2007, disponibile su http://www.icar.org.uk/ICAR_briefing_on_WomenRefugees.pdf [consultato al 12 settembre 2013].

In re Fauziya Kasinga, 3278, United States Board of Immigration Appeals, 13 giugno 1996, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/47bb00782.html> [consultato il 10 luglio 2013].

Iranian and Kurdish Women's Rights Organization, "*Honour*" killing: how many more?, IKWRO/ICAHK Conference, 2006.

Islam (A.P.) v. Secretary of State for the Home Department; R v. Immigration Appeal Tribunal and Another, Ex Parte Shah (A.P.), Sessione 1998-1999, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), 25 marzo 1999, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/3dec8abe4.html> [consultato il 25 luglio 2013].

JENSEN, Inke, *Frauen im Asyl- und Flüchtlingsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2003.

JOBE, Alison, *The Causes and Consequences of Re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database*, International Organization for Migration, 2010, disponibile su http://publications.iom.int/bookstore/free/causes_of_retrafficking.pdf [consultato il 22 settembre].

JUBANY, Olga, Constructing truths in a culture of disbelief. Understanding asylum screening from within, in *International Sociology*, 26(1), gennaio 2001, pag.74-94.

KAGAN, Michael, Is Truth in the Eye of the Beholder? Objective Credibility Assessment in Refugee Status Determination, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 17(3), 2003, pag.367.

KALIN, Walter, Troubled Communication: Cross-Cultural Misunderstandings in the Asylum Hearing, in *International Migration Review*, 230, 1986, pag.232-234.

KAPLAN MARCUSAN Adriana, LOPEZ GAY Antonio, *Mapa de la mutilación genital femenina en España 2009*, Grupo Interdisciplinar Para la Prevención y el Estudio de las Prácticas Tradicionales Perjudiciales, Universidad Autonoma de Barcelona, Bellaterra, 2009.

KAY HAILBRONNER, Konstanz, *Towards a common European Asylum system – assessment and proposals – elements to be implemented for the establishment of an efficient and coherent system*, briefing note by the European Parliament's committee on Civil Liberties, 2008.

KIRK, Linda, *Gender related persecution and the Refugee Convention Art1A(2)*, 2010, disponibile su http://www.iarlj.org/general/images/stories/papers_to_be_published/101025_linda_kirk_-_research_paper-final.pdf [consultato il 25 luglio 2013].

KNEEBONE, Susan, Women Within the Refugee Construct: "Exclusionary Inclusion" in Policy and Practice – the Australian Experience, in *International Journal of Refugee Law*, 17(1), 2005, pag.7-42.

LAMBERT, Hélène, *The EU Asylum Qualification Directive, its impact on the jurisprudence of the United Kingdom and international Law*, paper at the European Conference of the International Association of Refugee Law Judges, 2004.

LASSALLE, Didier, Le droit d'asile au Royaume-Uni: évolutions et perspectives dans le contexte européen, in *Population*, 55(1), Institut National d'Etudes Demographiques, gennaio – febbraio 2000, pag.137-166.

LEGROS, Thérèse, Quelle place pour les victimes d'excision et de mariages forcés au cœur du droit d'asile?, in *Pro Asile, numéro spéciale 22*, 2011.

LESSELIER, Claudie, *Femmes, exils et politique en France depuis 1970*, 2009, disponibile su <http://rajfire.free.fr/spip.php?article157> [consultato il 30 agosto 2013].

MAHLER, Sarah, PESSAR, Patricia, Gender Matters: ethnographers bring gender from the periphery toward the core of migration studies, in *International Migration Review*, 40(1), Gender and Migration Revisited, 2006, pag.27-63.

MAROUF, Fatma E., *The Emerging Importance of "Social Visibility" in Defining a Particular Social Group and Its Potential Impact on Asylum Claims Related to Sexual Orientation and Gender*, Scholarly Works, Paper 419, 2008. Disponibile su <http://scholars.law.unlv.edu/facpub/419> [consultato il 10 agosto].

MARTIN, Cynthia, MICHEL, Adrienne, Les femmes étrangères face a la double violence, in COMEDE, Maux d'Exil, *Dossier: Femmes Migrantes, Femmes Libres*, 31, dicembre 2010, pag.3.

MASCINI, Peter, VAN BOCHOVE, Marjolaine, *Gender stereotyping in the Dutch Asylum Procedure: "Independent" Men versus "Dependent" Women*, Centre for Migration Studies of New York, New York, 2009.

MC ADAM, Jane, *Human Rights: The Refugee Convention as a Blueprint for Complementary Protection Status*, paper presentato alla conferenza "Moving on: Forced Migration and Human Rights", 22 novembre 2005.

MC ADAM, Jane, The European Union Qualification Directive: the creation of a subsidiary protection regime, in *International Journal of Refugee Law*, 17(3), 2005, pag.461-516.

McPHERSON, Melinda, et.al., Marginal Women, Marginal Rights: Impediments to Gender-Based Persecution Claims by Asylum-Seeking Women in Australia, in *Journal of Refugee Studies*, 24(2), 2011, pag.323-347.

METHA, Cyrus, et al., *Gender related asylum claims and the social group calculus: recognizing women as a "particular social group" per se*, The Committee on Immigration and Nationality Law of Association of the Bar of the City of New York, New York, 2003.

Migreurop, *Fronteras asesinas de Europa*, 2009, report disponibile su <http://www.migreurop.org/article1575.html?lang=fr> [consultato il 21 settembre 2013].

Ministero dell'Interno – Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, *Linee guida per la valutazione delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato*, 2005, disponibili su <http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/linee-guida-commissione-2005.pdf> [consultate il 20 settembre].

Ministero dell'Interno, *Quaderno statistico per gli anni 1990-2011*, reperibile su http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0551_statistiche_asilo.pdf [consultato il 20 settembre 2013].

MOLLER OKIN, Susan, Feminism, Human Rights and Cultural Difference, in NARAYAN, Uma, HARDING, Sandra, *Decentering the center: philosophy for a multicultural, postcolonial, and feminist world*, Indiana university Press, 2000.

MOROZZO DELLA ROCCA, Paolo, (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza. Profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, UTET, Torino, 2008 .

MORRONE Aldo, VULPIANI Pietro, *Corpi e simboli. Immigrazione, sessualità e mutilazioni genitali femminili in Europa*, Armando Editore, Roma, 2004.

MREKAJOVA, Eva, *Recognizing victims of human trafficking as a “particular social group” per se*, Tilburg University working paper, 2012.

MUGGERIDGE, Helen, MAMAN, Chen, *Unsustainable: the quality of initial decision-making in women’s asylum claims*, Asylum Aid, London, 2011, disponibile su <http://www.asylumaid.org.uk/data/files/unsustainableweb.pdf> [consultato il 30 settembre 2013].

NEUMAYER, Eric, Asylum Recognition rates in Western Europe: their determinants, variation, and lack of convergence, in *The journal of conflict resolution*, 49(1), febbraio 2005, pag.43-66.

Office français de protection des réfugiés et apatrides, *Les mutilations génitales féminines au Mali. Rapport de mission*, 2008, disponibile su http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Rapport_Mali.pdf [consultato il 10 settembre 2013].

Office français de protection des réfugiés et apatrides, *Rapport d’activité 2011*, Parigi, 2011.

Office français de protection des réfugiés et apatrides, *Rapport d’activité 2009*, Parigi, 2009.

OHCHR, *UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes his third country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Italy*, 2012, disponibile su <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12640&LangID=E> [consultato il 20 settembre 2013].

OLOKA-ONYANGO, Joe, The Plight of the Larger Half: Human Rights, Gender Violence and the Legal Status of Refugee and Internally Displaced Women in Africa, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 24, 1996, p.375.

ORINDA, Lucy Akinyi, Securing Gender-Based Persecution Claims: A Proposed Amendment to Asylum Law, in *William & Mary Journal of Women and the Law*, 17(3), 2011.

PARKER, Owen, BRASSETT, James, Contingent Borders, Ambiguous ethics: migrants in (International) political Theory, in *International Studies Quarterly*, 49(2), 2005, pag.233-253.

PASQUINELLI Carla, *Antropologia delle mutilazioni dei genitali femminili. Una ricerca in Italia*, Aidos, Roma, 2000.

PELZER, Marei, PENNINGTON, Alison, Geschlechtsspezifische Verfolgung: das neue Flüchtlingsrecht in der Praxis, in *Asylmagazin*, 5, 2006.

PETTENO', Marco, La violenza contro le immigrate e gli immigrati, in *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Franco Angeli, Milano, 2010, pag.525-570.

PIOTROWICZ, Rizard, VAN ECK, Carina, Subsidiary protection and primary rights, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 53(1), 2008, pag.107-138.

POWELL, Richard a., et al., Female genital mutilation, asylum seekers and refugees: the need for an integrated European Union agenda, in *Health policy*, 70(2), 2004, pag.151-162.

PRADANOS, Arantza, *España oncede por primera vez asilo a una mujer víctima de violencia de género en su país*, 2005, disponibile su <http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/noticias/asilogenero.pdf> [consultato il 16 settembre 2013].

PRETZELL, A., HRUSCHKA, C., Non-state agents of persecution: a protection gap in German asylum law?, in *Tolley's Immigration, Asylum and Nationality Law*, 4, 2001.

PROASYL, *Kampagne "Verfolgte Frauen Schützen!" 100.000 Unterschriften dem Bundestagpräsidium übergeben*, 1999, disponibile su <http://www.proasyl.de/texte/tag99/frauen.htm> [consultato il 10 settembre 2013].

QUERTON, Christel, *"I feel like as a woman I'm not welcome": a gender analysis of UK asylum law, policy and practice*, Asylum Aid, London, 2012, disponibile su http://www.asylumaid.org.uk/data/files/ifeelasawoman_report_web_.pdf [consultato il 30 settembre 2013].

QUERTON, Christel, *The Interpretation of the Convention Ground of "Membership of a particular social group" in the Context of Gender related Claims for Asylum. A critical analysis of the Tribunal's approach in the UK*, Refugee Law Initiative, Working paper No.3, London 2012.

RAJ, Sushil, The gender element in international refugee law: its impact on agency programming and the North-South debate, in *Yearbook of International Humanitarian and Refugee Law*, 1, 2001, pag.164-182.

RAMJI-NOGALES Jaya, Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication, in *Stanford Law Review*, 60, 2007, pag.295.

RASTELLO, Luca, *La frontiera addosso. Così si deportano i diritti umani*, Laterza, 2010.

RICHARDS, Sarah, STEEL, Mel, SINGER, Debora, *Hope betrayed: an analysis of women victims of trafficking and their claims for asylum*, POPPY Project, Refugee Women's Resource Project at Asylum Aid, Londra, 2006, disponibile su http://www.childtrafficking.com/Docs/poppy_proj_06_hbaaowvotatcfa.pdf [consultato il 10 settembre 2013].

Rights of Women, *Seeking Refuge? A handbook for asylum-seeking women*, London, 2012.

RIISKJAER, Maria, GALLAGHER, Anna Marie, *Review of UNHCR's efforts to prevent and respond to human trafficking*, UNHCR, 2008, disponibile su <http://www.refworld.org/pdfid/4d10b54f2.pdf> [consultato il 22 settembre].

RIVERA, Annamaria, *Regole e roghi. Metamorfosi del Razzismo*, Dedalo, Bari, 2009.

RUDE-ANTOINE, Edwige, *Forced marriages in Council of Europe in member States. A comparative study of legislation and political initiatives*, Council of Europe, Directorate General of Human Rights, Strasburgo, 2005, disponibile su [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/violence-against-women/CDEG\(2005\)1_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/violence-against-women/CDEG(2005)1_en.pdf) [consultato il 26 agosto 2013].

SARTI, Sandra, *L'Italia dei rifugiati*, Anci, Roma, 2010.

SCHNEIDER, Jan, *The Organization of Asylum and Migration Policies in Germany*, Research Study I/2008 in the framework of the European Migration Network (EMN), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2009.

SCODANIBBIO, Stefania, *Safer Path. System Action for the Empowerment of Refugees and Protection against Trafficking in Human Beings, Report Nazionale Italia*, On The Road, ACCEM, ALC, 2009.

Scottish Refugee Council, *Asylum seeking women: violence and health*, 2009, disponibile su http://www.scottishrefugeecouncil.org.uk/assets/0000/0097/Asylum_seeking_women_violence_and_health.pdf [consultato il 30 agosto 2013].

Secretary of State for the Home Department (Respondent) v. K (FC) (Appellant); Fornah (FC) (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent), UKHL 46, United Kingdom: House of the Lords (Judicial Committee), 18 ottobre 2006, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/4550a9502.html> [consultato il 12 settembre 2013].

Servizio centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *MOOLAADÉ. Indagine sulla condizione delle richiedenti asilo, rifugiate e titolari di protezione umanitaria accolte nello SPRAR*, 2008, disponibile su [http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Moolaade Indagine condizione beneficiarie SPRAR.pdf](http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Moolaade%20Indagine%20condizione%20beneficiarie%20SPRAR.pdf) [consultato il 12 settembre 2013].

SOULARD, Elodie, *Le droit d'asil au féminin. Cadre legislative et pratiques*, Observatoire de l'asile et des réfugiés, 2011, disponibile su <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/cahiersdusocial/franceterredasile-cahierdusocial32-droitasileaufeminin.pdf> [consultato il 6 settembre].

SPIJKERBOER, Thomas, *Gender and refugee status*, Ashgate, London, 1999.

SPRAR, *Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti asilo e Rifugiati*, Atlante 2011/2012.

TIEDEMANN, Paul, Subsidiary Protection and the Function of Article 15(c) of the Qualification Directive, in *Refugee survey Quarterly*, 31(1), 2012, pag.123-138.

TSOURDI, Evangelia, Sexual orientation and gender identity: developments in EU law, in *Forced Migration Review*, 42, 2013. Disponibile su <http://www.fmreview.org/sogi/tsourdi> [consultato il 6 settembre 2013].

TURK, Volker, Non-state agents of persecution, in *Switzerland and the International Protection of Refugees*, Chetail and Gowlland-Debbas Kluwer Law International, pag.95-109.

UK Border Agency, *Gender Issues in the Asylum Claim*, 2004, disponibile su <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumpolicyinstructions/apis/gender-issue-in-the-asylum.pdf?view=Binary> [consultato il 12 settembre 2013].

UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Addendum: Visit to Spain*, 2013, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/51b5c49d4.html> [consultato il 15 settembre 2013].

UN WOMEN, *Violence against Women Prevalence Data: Surveys by Country*, 2011, disponibile su: http://www.unifem.org/attachments/gender_issues/violence_against_women/vaw-prevalence-matrix-2011.pdf [consultato il 6 settembre].

UNFPA, *The State of World population 2000*, 2000.

UNHCR Executive Committee, *Conclusion on the Provision on International Protection Including Through Complementary Forms of Protection*, No. 103 (LVI), 2005, disponibile su <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/43576e292.html> [consultato il 15 settembre 2013].

UNHCR, *Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification Directive*, Dossier, 2007, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/473050632.html> [consultato il 15 settembre 2013].

UNHCR, *Asylum levels and trends in industrialized countries. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries*, 2011.

UNHCR, *Complementary forms of protection: their nature and relationship to the international refugee protection regime*, 2000, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/47fd491a.html> [consultato il 10 settembre 2013].

UNHCR, *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation*, 2004, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/403b2522a.html> [consultato il 30 settembre].

UNHCR, *Guidance note on refugee claims relating to female genital mutilation*, 2009.

UNHCR, *Guidelines on International Protection: "Internal Flight Alternative" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2003.

UNHCR, *Guidelines on international protection: "Internal Flight or Relocation Alternative" within the context of the Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2003.

UNHCR, *Guidelines on international protection: "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2002.

UNHCR, *Guidelines on international protection: Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2002.

UNHCR, *Guidelines on international protection: the application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked*, 2006.

UNHCR, *Guidelines on the protection of refugee women*, 1991.

UNHCR, *Handbook for the protection of women and girls*, 2008.

UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1952 convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 1992.

UNHCR, *Intervistare i richiedenti asilo*, disponibile su <http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/UNHCR.pdf> [consultato il 20 settembre 2013].

UNHCR, *Italia Paese di protezione?*, 2012, reperibile su <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Italia%20paese%20di%20protezione.pdf> [consultato il 20 settembre 2013].

UNHCR, *La ricerca di informazioni sui paesi di origine dei rifugiati*, 2011, disponibile su <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/Scheda%20COI%207%206%202011.pdf> [consultato il 30 settembre 2013].

UNHCR, *Moving further toward a common European asylum system. UNHCR's statement on the EU asylum legislative package*, 2013, disponibile su <http://www.unhcr.org/51b7348c9.html> [consultato il 30 settembre 2013].

UNHCR, *Note du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relative à l'évaluation des demandes d'asile introduites par des femmes*, 2012, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/50dc23802.html> [consultato il 30 settembre 2013].

UNHCR, *Opinion of UNHCR Regarding the Question of "Non-State Persecution", As Discussed With the Committee on Human Rights and Humanitarian Aid of the German Parliament (Lower House) on 29 November 1999*, 1999, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/3df755477.html> [consultato il 29 settembre 2013].

UNHCR, *Policy on Harmful traditional practices*, 1997.

UNHCR, *Policy on Refugee Women*, 1990.

UNHCR, *Quality initiative project. Key observations and recommendations April 2008 – March 2009*, UNHCR Representation to the United Kingdom in London, 2009, disponibile su http://www.unhcr.org.uk/fileadmin/user_upload/pdf/6_QI_Key_Observations_Recommendation_s6.pdf [consultato l'11 settembre 2013].

UNHCR, *Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia*, 2012, disponibile su http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Adv-Paper-IT-FINALE_1.pdf [consultato il 30 settembre 2013].

UNHCR, *San Remo Expert Roundtable. Summery Conclusions – Gender-Related Persecution*, 6-8 settembre 2001, disponibile su <http://www.unhcr.org/3baf2ef5d.pdf> [consultato il 25 settembre 2013].

UNHCR, *San Remo Expert Roundtable. Summery Conclusions – Membership of a Particular Social Group*, 6-8 settembre 2001, disponibile su <http://www.unhcr.org/3baf2fb88.pdf> [consultato il 25 settembre 2013].

UNHCR, *Sexual and gender-based violence against refugees, returnees and internally displaced persons. Guidelines for prevention and response*, 2003.

UNHCR, *Sexual Violence against refugees: Guidelines on Prevention and Response*, 1995.

UNHCR, *Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence*, 2013, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/479df7472.html> [consultato il 10 settembre 2013].

UNHCR, *Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union*, 2007, disponibile su http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/3_deutschland/3_2_unhcr_stellungnahmen/FR_GER-HCR_Innenausschuss_052007.pdf [consultato il 10 settembre 2013].

UNHCR, *The state of the world's refugees 2000: fifty years of humanitarian action*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

UNHCR, *The state of the World's Refugees 2012. In search of solidarity*, 2012.

UNHCR, *Too much pain. Female genital mutilation & asylum in the European Union. A statistical overview*, 2013, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/512c72ec2.html> [consultato il 30 settembre 2013].

UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person ("Dublin II") (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the*

Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008, 2009, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/493e8e3a2.html> [consultato il 30 settembre 2013].

UNHCR, *UNHCR Executive Committee Conclusion No.73 (XLIV) on Refugee Protection and Sexual Violence*, 1993, disponibile su <http://helid.digicollection.org/es/d/Jh0198e/9.4.html> [consultato il 25 settembre 2013].

UNHCR, *UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy*, 2013, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/522f0efe4.html> [consultato il 30 settembre 2013].

UNHCR, *UNHCR Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence*, 2008, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/479df7372.html> [consultato il 25 settembre 2013].

UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 1998, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html> [consultato il 30 settembre 2013].

UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 1998, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html> [consultato il 30 settembre 2013].

UNHCR/ACNUR, *La persecución por motivos de género y el asilo*, disponibile su <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4206.pdf?view=1> [consultato il 15 settembre 2013].

UNICEF, *Early Marriage: Child spouses*, in *Innocet Digest*, 7, 2001, disponibile su <http://www.uniceficdc.org/publications/pdf/digest7e.pdf> [consultato il 13 luglio 2013].

UNICEF, *Nigeria: female genital mutilation*, disponibile su http://www.unicef.org/nigeria/FGM_.pdf [consultato il 15 settembre 2013].

UNIFEM, *Facts and figures on VAW, Trafficking in Women and Girls*, disponibile su www.unifem.org/gender_issues [consultato il 13 agosto 2013].

United Kingdom: Home Office, *Gender issues in the asylum claim*, 2010, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/4cc7ff092.html> [consultato il 25 giugno 2013].

United Nations General Assembly, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk*, 2009.

United States Department of State, *2011 Trafficking in Persons Report – Spain*, 2011, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/4e12ee49c.html> [consultato il 16 settembre 2013].

United States Department of State, *2011 Trafficking in Persons Report – Germany*, 2011, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/51c2f3bd18.html> [consultato il 30 settembre 2013].

VALIENTE, M., *La persecución por motivos de género y su protección en España*, in CEAR – Euskadi, *Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado. La situación de los refugiados en España*, Catarata, Madrid, 2005.

WAEVER, Ole, Securitization and Desecuritization, in LIPSCHUTZ, Ronnie D., *On Security*, New York, Columbia University Press, 1998.

WARRINGTON, Molly, "I must get out": The Geographies of Domestic Violence, in *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, 26(3), Blackwell Publishing, The Royal Geographical Society, 2001, pag.365-382.

WHO, *Ethical and safety recommendations for interviewing trafficked women*, 2003, disponibile su <http://www.who.int/gender/documents/en/final%20recommendations%2023%20oct.pdf> [consultato il 30 settembre 2013].

Women's Link Worldwide, *Asilo y Género: Manual de Orientación*, el exilio/el EXTRANJERO, 2008.

ZEDERMAN, Vera, The French Reading of Subsidiary Protection, in International Association of Refugee Law Judges, *Convention Refugee Status and Subsidiary Protection Working Party: First Report, Part II(A): France*, 2006.

ZUPI, Marco, *La crisi nel Nord Africa. Fallimenti del mercato e incognite sulla democrazia*, Presentazione in occasione dell'Audizione CeSPI alla Commissione Esteri (Camera dei Deputati) Roma, 2 marzo 2011.

ZUPI, Marco, MAZZALI, Alberto, HASSAN, Sara, *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, CeSPI, 2012, disponibile su <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0059App.pdf> [consultato il 13 settembre 2012].

Siti consultati

asiloineuropa.blogspot.it

cfda.rezo.net

doubleviolence.free.fr

eige.europa.eu

eur-lex.europa.eu

ec.europa.eu/eurostat

minoristranierinonaccompagnati.blogspot.it

rajfire.free.fr

sportellosociale.provincia.torino.gov.it

stockholm.noblogs.org

unipd-centrodirittiumani.it

www.acnur.org

www.asaproject.org

www.asgi.it

www.asyl.net

www.asylumaid.org.uk

www.asylumlawdatabase.eu

www.bamf.de

www.bia.homeoffice.gov.uk

www.cir-onlus.org

www.eacnur.org

www.ecre.org

www.europarl.europa.eu

www.fairwork.nu

www.forwarduk.org.uk

www.gamsfrance.wordpress.com

www.gov.uk

www.gruppoabele.org

www.helembamber.org

www.icar.org.uk

www.ilo.org

www.interior.gob.es

www.irb-cisr.gc.ca

www.migrationobservatory.ox.ac.uk

www.ofpra.gouv.fr

www.ohchr.org

www.onuitalia.it

http://www.otrosi.net/

http://portaljuridico.lexnova.es/

www.rajfire.free.fr

www.refugee-action.org.uk

www.refugeecouncil.org.uk

www.refugeelegalaidinformation.org

www.refworld.org

www.rightsofwomen.org.uk

www.storiemigranti.org

www.studiperlapace.it

<http://www.tfextranjeria.es/>

www.trickster.lettere.unipd.it

www.ukba.homeoffice.gov.uk

www.un.org

www.unfpa.org

www.unhcr.org

www.unifem.org/gender_issues

www.unodc.org

www.who.int

www.wikipedia.org

www.womenews.net

<http://www.womenslinkworldwide.org/>

<http://lasciatecentrare.it/>