

IL PERMESSO DI SOGGIORNO ALLE VITTIME STRANIERE DI VIOLENZA DOMESTICA: UNO STRUMENTO INADEGUATO ED INEFFICACE

di Barbara Spinelli e Nazzarena Zorzella¹

PRIMO COMMENTO al

D.L. 14 agosto 2013, n. 93 (pubblicato su GU 16.8.2013 n.191.

Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province.

TESTO del Decreto legge:

Art. 4 Tutela per gli stranieri vittime di violenza domestica (in vigore dal 17 agosto 2013)

1. Dopo l'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è aggiunto il seguente:

«Art. 18-bis (Permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica)

1. Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti previsti dagli articoli 572², 582³, 583⁴, 583-bis⁵, 605⁶, 609-bis⁷ e 612-bis⁸ del codice penale o per uno dei delitti previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, commessi sul territorio nazionale in ambito di violenza domestica, siano accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti di uno straniero ed emerga un concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza. Ai fini del presente articolo, si intendono per violenza domestica tutti gli atti, non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o persone legate da relazione affettiva in corso o pregressa, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima.

2. Con la proposta o il parere di cui al comma 1, sono comunicati al questore gli elementi da cui risulti la sussistenza delle condizioni ivi indicate, con particolare riferimento alla gravità ed attualità del pericolo per l'incolumità personale.

3. Il medesimo permesso di soggiorno può essere rilasciato dal questore quando le situazioni di violenza o abuso emergano nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali specializzati nell'assistenza delle vittime di violenza. In tal caso la sussistenza degli elementi e delle condizioni di cui al comma 2 è valutata dal questore sulla base della relazione redatta dai medesimi servizi sociali.

4. Il permesso di soggiorno di cui ai commi 1 e 3 è revocato in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalata dal procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dai servizi sociali di cui al comma 3, o comunque accertata dal questore, ovvero quando vengono meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

5. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche ai cittadini di Stati membri dell'Unione europea e ai loro familiari.».

¹ Avvocata del foro di Bologna.

² **art. 572 c.p.** Maltrattamenti contro familiari e conviventi

³ **582 c.p.** Lesioni personali

⁴ **583 c.p.** Circostanze aggravanti

⁵ **583-bis c.p.** Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili

⁶ **605 c.p.** Sequestro di persona

⁷ **609-bis c.p.** Violenza sessuale

⁸ **612-bis c.p.** Atti persecutori

GLI ASPETTI CRITICI

Il capo I del DL 93/2013 ha per oggetto la “*Prevenzione e contrasto della violenza di genere*”.

L’art. 4, in esso contenuto, detta una specifica disciplina per gli “*stranieri*” vittime di violenza domestica, introducendo al TU immigrazione, d.lgs. 286/98, l’art. 18-*bis*, ovvero una nuova ipotesi di permesso di soggiorno umanitario che, pur rilasciato ai sensi dell’art. 5, co. 6 TU immigrazione è modulato secondo lo schema dell’art. 18 originario.

Il nuovo art. 18-*bis* contempla, infatti, la possibilità di rilascio del permesso di soggiorno umanitario per lo “*straniero*” vittima di violenza domestica, ma solo se il Questore ritenga sussistente un “*concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio*”.

A parte l’improprio ed inopportuno utilizzo della locuzione “*stranieri vittime di violenza domestica*” in luogo di “*vittime straniere di violenza domestica*” proprio nel capo dedicato alle vittime di violenza di genere, quasi a volere rendere “*neutra*” la violenza quando colpisce una donna straniera, desta perplessità l’intero impianto normativo introdotto dall’art. 4 DL 93, in parte perché partecipa dell’ambiguità e dell’inefficacia delle disposizioni recate nei precedenti articoli da 1 a 3, in parte per ragioni autonome.

*

Quanto al **primo aspetto**, le nuove misure introdotte in via d’urgenza dal Governo per far fronte agli “*eventi di gravissima efferatezza in danno di donne e il conseguente allarme sociale che ne è derivato*”⁹ **difettano del requisito dell’urgenza e dell’indifferibilità**, connaturato al potere di emanare un decreto legge governativo, tenuto conto che, come sancito nel Preambolo della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica¹⁰, ratificata con l. 77/2013 (cd. Convenzione di Istanbul), la violenza maschile sulle donne ha “**natura strutturale**” e, ad oggi, non esistono statistiche ufficiali in grado di documentare un aumento esponenziale della vittimizzazione tale da giustificare l’utilizzo della legislazione d’emergenza, soprattutto in ragione del contemporaneo esercizio, da parte del Parlamento, del proprio potere legislativo in materia.

Il provvedimento difetta pure del requisito della necessità in quanto, come già avvenuto in passato per l’adozione di precedenti “*pacchetti sicurezza*”, la logica che sorregge questo decreto risiede nell’“*emergenza*” di tranquillizzare l’opinione pubblica a fronte del susseguirsi dei femminicidi, che vengono declinati come una “*problematica riguardante la pubblica sicurezza*” e affrontati “*in una chiave di difesa dei soggetti più deboli ed esposti, nonché di tutela dell’ordine pubblico*”¹¹.

A partire da questa lettura, il decreto legge si propone di attuare parte delle disposizioni contenute nella Convenzione di Istanbul, per rafforzare la stigmatizzazione di alcune condotte ed assicurare una maggiore protezione delle donne vittime di maltrattamenti e stalking, sia nel processo penale sia attraverso la previsione di uno specifico permesso di soggiorno per le vittime straniere.

Tuttavia, le norme introdotte si rivelano **inidonee** a realizzare gli obiettivi indicati dall’esecutivo, in quanto non sono state confezionate nella consapevolezza della necessità di una riforma organica, ma costituiscono una risposta demagogica, ben lontana da una visione di sistema dei principi che dovrebbero regolare l’accesso e la relazione delle donne col sistema di giustizia penale, ed incapaci di uscire dal meccanismo biunivoco che vorrebbe fare della repressione la prima forma di protezione e prevenzione.

Questa pecca riguarda non solo le disposizioni contenute nei primi tre articoli, relativi alle riforme in materia processualpenalistica, ma riguardano anche la **protezione delle donne straniere** prevista dall’art. 4 attraverso l’introduzione di una **nuova tipologia di permesso di soggiorno**.

Anche questa tutela, infatti, viene identificata non come accesso per la donna ad un diritto di permanenza derivante dal suo status di vittima, ma vincolata a requisiti stringenti, legati ancora una volta alla “*sicurezza*”: quella per la sua vita (se non corre un pericolo grave e attuale per la sua incolumità, che discende da una violenza non episodica, non è vittima) ma anche quella afferente all’ordine pubblico (restrizioni per evitare

⁹ Così il Preambolo del decreto legge.

¹⁰ Di qui in avanti Convenzione di Istanbul.

¹¹ Così la Relazione accompagnatoria al Disegno di legge di conversione del DL 93/2013.

“abuso” della nuova disciplina e imporre che la donna per ottenere questo permesso abbia preso parte attiva al processo penale o si faccia seguire costantemente dai servizi sociali specializzati).

*

Per quanto riguarda lo specifico della disposizione introdotta dall’art. 4 DL 93/2013, secondo quanto riportato nella Relazione del Governo accompagnatoria del disegno di legge di conversione, dovrebbe dare attuazione all’art. 59 della Convenzione di Istanbul, “*consentendo il rilascio di un permesso di soggiorno alle vittime degli atti di violenza perseguiti dalla Convenzione*”.

Invero, per come è stata formulata la disposizione, appare del tutto inidonea a raggiungere l’obiettivo perseguito.

In primo luogo perché, analogamente alla definizione contenuta nella parte “generale” delle disposizioni sulla violenza domestica recate dal DL 93/2013, restringe indebitamente anche per le donne straniere la sfera di applicazione della protezione garantita dalla Convenzione di Istanbul, attraverso l’introduzione di una **definizione di violenza domestica difforme e riduttiva** rispetto a quella in essa contenuta, ravvisandone la sussistenza solo a seguito di “*atti non episodici*” di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica, quando invece il dettato dell’art. 3 lett. b) della Convenzione non fa alcun riferimento a tale condizione.

Una simile limitazione esclude, pertanto, che un singolo atto di violenza, anche se grave, o atti di violenza episodici, possano di per sé costituire presupposto per il rilascio del permesso di soggiorno ex art. 18-bis TU 286/98.

Nonostante nella Relazione di accompagnamento il legislatore abbia correttamente evidenziato che il permesso di soggiorno ex art. 5, co. 6 TU immigrazione d.lgs. 286/98 rappresenta la misura più idonea per tutelare le donne vittime di violenza, nello spirito della Convenzione di Istanbul ed in adempimento agli obblighi internazionali dello Stato (espressamente richiamati dall’art. 5, co. 6), tuttavia nel testo normativo stravolge completamente tale impianto, per introdurre una nuova tipologia di permesso di soggiorno sullo schema dell’art. 18 già esistente, e dunque introducendo ulteriori ed ancora più stringenti requisiti che dovranno essere soddisfatti per il rilascio di questo nuovo permesso di soggiorno:

a) In analogia all’impianto dell’art. 18 del TU immigrazione d.lgs. 286/98, l’art. 18-bis richiede non solo l’essere vittima di violenza domestica ma anche l’esistenza di “*un concreto ed attuale pericolo*” per l’incolumità dello “straniero” “*come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio*”.

L’introduzione del requisito del pericolo per l’incolumità della vittima, concreto ed attuale, presenta profili sia di illegittimità che di irragionevolezza.

Si tratta di una condizione illegittima perché limita indebitamente la portata applicativa dell’art. 59 della Convenzione di Istanbul, che prevede che le vittime “*il cui status di residente dipende da quello del coniuge o del partner, conformemente al loro diritto interno, possano ottenere, su richiesta, in caso di scioglimento del matrimonio o della relazione, in situazioni particolarmente difficili, un titolo autonomo di soggiorno, indipendentemente dalla durata del matrimonio o della relazione*”.

E’ di tutta evidenza che la situazione di *particolare difficoltà* attiene alle vittime di tutte le forme di violenza, mentre il requisito del concreto ed attuale pericolo per l’incolumità della donna si configura solo in determinate situazione ad alto rischio, in cui spesso sono compresenti precedenti violenze di carattere fisico, psicologico ed economico.

Pertanto la donna straniera che decide di porre termine a una relazione maltrattante - collegata a forte controllo economico, denigrazione, umiliazioni anche in presenza dei figli, limitazioni della libertà personale, ecc. - non rischiando la vita, qualora scegliesse di sottrarsi a questa violenza o di denunciare il proprio coniuge, paradossalmente non avrebbe diritto al rilascio del permesso di soggiorno!

La costruzione della norma determina poi una **irragionevole disparità di trattamento** tra vittime straniere e vittime italiane.

Il requisito aggiuntivo previsto per le donne straniere, della “*gravità ed attualità del pericolo per l’incolumità personale*”, non trova alcuna giustificazione razionale, perché se è vero che lo *status* di cittadino/a straniero/a presuppone imprescindibilmente la titolarità di un permesso di soggiorno per vivere legalmente in Italia, il “solo” fatto di essere vittima di una violenza di genere dovrebbe di per sé essere ragione per il rilascio del titolo di soggiorno di protezione (nel caso la vittima non ne sia già in possesso), senza l’ulteriore pretesa di essere *anche* a rischio di incolumità.

A ben vedere, la limitazione del rilascio del permesso di soggiorno alle sole donne straniere a rischio di vita, è rappresentativo del pregiudizio, che qui si fa legge, che vorrebbe come unica violenza degna di

“tutela” da parte dello Stato quella fisica, ignorando l’impatto sulla salute e sui diritti fondamentali delle donne e dei bambini coinvolti di tutte le altre forme di controllo economico, tortura psicologica, limitazione della libertà personale che, più spesso della violenza fisica, le donne subiscono in famiglia e nelle relazioni di intimità.

Senza considerare che, come emerge dalla triste cronaca quasi quotidiana, la violenza domestica spesso è in sé stessa espressione del rischio per l’incolumità, anche quando non si sia già manifestata nelle forme della violenza fisica. Non è un caso infatti se la maggior parte dei femminicidi non è preceduta da forme di violenza fisica ma, come spesso si può leggere sui quotidiani, da forme di limitazione della libertà personale, di circolazione ed altre violenze psicologiche ed economiche.

A ciò si aggiunga che questo decreto - che vorrebbe assolvere allo scopo di prevenire la violenza sulle donne mediante la previsione di un Piano straordinario pluriennale a costo zero, e nulla dice in merito alla formazione professionale degli operatori, ivi inclusi quelli appartenenti alle forze dell’ordine – affida al Questore la valutazione discrezionale del rischio di vita, in assenza di alcun criterio dal quale possa delinearsi oggettivamente quale debba essere l’iter motivazionale della valutazione stessa, così ripeteruando anche in materia di violenza domestica quel meccanismo di esclusione della tutela effettiva, di cui già soffre nella prassi l’originario art. 18 del TU immigrazione.

E’ evidente che i profili discriminatori collegati a questo requisito sono molteplici, in violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione e dell’art. 4 della Convenzione di Istanbul.

Le conseguenze di tale impianto sono gravissime, per l’impatto che determinerà nella vita reale delle donne e degli operatori coinvolti. Se a presentarsi, infatti, sarà una donna fuggita da casa nell’emergenza, o il cui aggressore è stato sottoposto a misure cautelari/precautelari nell’ambito di un instaurando procedimento penale, avrà diritto al permesso di soggiorno; nel caso invece in cui una donna decida di sottrarsi a una pur grave situazione di maltrattamento, o di allontanarsi dal novello sposo avendo subito una sola violenza sessuale che non vuole denunciare né vuole rendere nota ai servizi sociali, questa donna non avrà diritto al permesso di soggiorno per l’assenza dei requisiti richiesti dalla norma.

E se al momento della valutazione relativa alla sussistenza dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno – che sarà necessariamente lontana dal momento della richiesta, essendo necessario il parere del pubblico ministero ovvero la relazione dei servizi - l’aggressore sarà in carcere e dunque non sussisterà l’attualità del grave rischio per l’incolumità della donna, quale sarà la valutazione del Questore?

In buona sostanza, ad essere sbagliato e contrario alla *ratio* della Convenzione di Istanbul è proprio la logica che sottende la costruzione di questa nuova tipologia di permesso di soggiorno, che non tiene conto della duplice vulnerabilità della donna straniera vittima di violenza, e della necessità di assicurarne la protezione - anche attraverso il rilascio del permesso di soggiorno – proprio in quanto vittima.

Le obbligazioni assunte dal Governo italiano in materia di protezione dalla violenza delle donne migranti, sia attraverso la ratifica della CEDAW che della Convenzione di Istanbul, impongono che venga prevista la possibilità di soggiorno legale ed indipendente dall’aggressore per tutto il periodo necessario alla donna al superamento delle vulnerabilità (abitative, economiche, ecc.) quale esito delle condotte violente subite.

Il permesso di soggiorno dovrebbe, dunque, essere modulato come misura speciale di carattere compensativo rispetto alla lesione dei diritti fondamentali determinata dall’esposizione alla violenza,

E’ proprio in attuazione di questa obbligazione internazionale, ma anche in conformità al dettato dell’art. 59 della Convenzione di Istanbul, che il requisito del pregiudizio concreto, grave ed attuale all’incolumità **va soppresso**, ed andrebbe altresì introdotta la garanzia *“che le vittime possano ottenere la sospensione delle procedure di espulsione avviate perché il loro status di residente dipendeva da quello del coniuge o del partner, conformemente al loro diritto interno, al fine di consentire loro di chiedere un titolo autonomo di soggiorno”* (art.59 n. 2 Convenzione di Istanbul).

b) L’art. 4 prevede, in alternativa al percorso giudiziale, il rilascio del permesso di soggiorno anche nel caso la violenza domestica emerga nel corso degli **interventi dei Servizi sociali**, precisando tuttavia che deve trattarsi di servizi *“specializzati nell’assistenza delle vittime di violenza”*.

Premesso che nell'attuale organizzazione dei servizi sociali non esiste una simile specializzazione, tale limitazione si configura comunque discriminatoria nei confronti delle vittime di violenza domestica, in situazioni di violenza emerse nell'ambito di un nucleo familiare preso in carico dai servizi sociali per altri motivi, ad esempio, come la maggior parte delle volte accade, per situazioni economiche.

Non vi è poi ragione di escludere dalla protezione anche quelle situazioni di violenza segnalate a seguito dell'intervento di un Centro antiviolenza, a maggior ragione considerando l'obbligo di legge da parte delle forze dell'ordine di informare la denunciante circa la possibilità di rivolgersi ai centri antiviolenza del territorio, fornendo anche indirizzo e numero di telefono.

L'esperienza insegna che l'affrancamento delle donne dalla violenza domestica è un percorso lungo e faticoso (oltre che spesso rischioso) nel quale i contatti sono prioritariamente e principalmente con i servizi sociali "generici", o con i Centri antiviolenza, essendo maggiormente prossimi alla vittima.

L'affidamento, dunque, del percorso sociale ai soli servizi specializzati - ad oggi peraltro non esistenti - rappresenta un'ulteriore forte compressione della effettività della tutela che il decreto legge vorrebbe perseguire.

c) Manca ogni previsione della necessità di predisporre **interventi sociali di sostegno alla vittima** di violenza domestica, in sintonia con il fatto che le nuove disposizioni non prevedono ulteriori oneri a carico dello Stato che, pertanto, pretende di contrastare la realtà della violenza di genere senza impiegare alcuna risorsa, come se ciò fosse effettivamente possibile.

d) Nel nuovo art. 18-bis al TU immigrazione, introdotto dall'art. 4 del DL 93, non è esplicitata la **convertibilità del permesso di soggiorno**, pur se il richiamo all'art. 5, co. 6 del TU immigrazione lo dovrebbe sottendere.

E' contemplata, invece, in analogia all'art. 18, l'ipotesi di **revoca** in caso di "*condotta incompatibile*" o "*quando vengono meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio*", a svelare il timore che questo "strumento" venga utilizzato dalle donne straniere per acquisire un titolo di soggiorno nel caso non riescano o possano ottenerlo seguendo le ordinarie regole del TU immigrazione, strumentalizzando le nuove disposizioni.

La condotta incompatibile è accertata dal Questore, con un potere discrezionale privo di alcun criterio oggettivo, in violazione dell'art. 10, co. 2 della Costituzione, secondo cui la condizione giuridica dello straniero deve essere disciplinata con legge e dunque non dal potere amministrativo.

Quanto, poi, alla verifica del venir meno delle condizioni che ne hanno giustificato il rilascio, è previsione altrettanto generica, e dunque illegittima, non essendo ancorata ad alcun parametro oggettivo, quale potrebbe essere unicamente l'assoluzione con formula piena dell'autore del reato di violenza domestica.

e) Il nuovo art. 18-bis non esplicita neppure i **diritti sociali** sottesi alla titolarità del permesso di soggiorno, quali il diritto all'assistenza sanitaria, all'assistenza sociale, al lavoro, all'istruzione, ecc., con un vuoto normativo che verrà colmato dalla prassi amministrativa, senza garanzia di uniformità ed effettività.

*

Dalle brevi note sopra indicate, è evidente **l'inopportunità della nuova previsione di legge e l'inadeguatezza dello strumento** ivi previsto a tutelare effettivamente le donne straniere sopravvissute alla violenza di genere.

L'art. 18 del TU immigrazione è stato pensato, originariamente, per di vittime in condizioni di massima vulnerabilità e fortissima limitazione della possibilità di autodeterminarsi, in particolare a causa dell'esposizione delle donne trafficate ad un contesto di criminalità organizzata, oltre che di violenza da parte di singoli. Sarebbe grave, anche sotto il profilo metodologico, applicare ad altre situazioni di violenza di genere, quali quelle contemplate dall'art. 18 bis, gli stessi stringenti requisiti richiesti per le vittime di tratta dall'art. 18.

Il legislatore, in questa così come nelle altre disposizioni del decreto 93 afferenti la violenza domestica, si è fatto guidare dalla logica di "tutela" di un soggetto debole, senza offrire adeguati strumenti per l'affrancamento dalla condizione di vulnerabilità, ovvero senza individuare percorsi efficaci di rimozione

degli ostacoli che oggi impediscono alle donne che vivono in situazioni di violenza di trovare adeguata tutela dei loro diritti fondamentali.

Al contrario, nello spirito della Convenzione di Istanbul, dovrebbe riconoscersi la necessità di affrontare e disciplinare la materia a partire proprio dal riconoscimento della differenza di genere e dalla necessità di porre in essere, in tutti i campi ed in via prioritaria in quello della prevenzione, una efficace lotta alla sopraffazione, alla discriminazione e alla violenza nei confronti delle donne, in quanto *“manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione”* (Preambolo della Convenzione di Istanbul).

*

LE PROPOSTE

Coerentemente con l'analisi svolta, riteniamo necessaria la **non convertibilità del decreto legge**, sia per difetto dei presupposti legittimanti la sua emanazione, sia per il contenuto ivi delineato, che esclude una effettiva tutela alle donne vittime di violenza di genere, comprese le donne straniere.

Nello specifico di queste ultime, in un diverso contesto normativo (che dovrebbe essere frutto di un dibattito condiviso con le associazioni di donne italiane e straniere e con le associazioni di tutela dei diritti degli stranieri), **già ora può proporsi la previsione di rilascio (o di rinnovo) alle vittime di un permesso di soggiorno ex art. 5, co. 6 del TU immigrazione¹²** d.lgs. 286/98, senza ulteriori condizioni, giacché la possibilità ivi prevista - collegata a *“seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”* - meglio si adatta agli obblighi assunti con la ratifica della Convenzione di Istanbul e, non da ultimo, con gli artt. 2, 3 e 10 della Costituzione.

Dovrà, inoltre, attuarsi la previsione dell'art. 59 n. 2 della Convenzione di Istanbul, che prevede **l'inespellibilità** della donna vittima di violenza.

¹² Questa prassi è già, peraltro, utilizzata presso quelle Questure il cui personale dell'Ufficio Immigrazione opera in rete con le operatrici dei centri antiviolenza, le avvocate ed i servizi sociali. Ad oggi il permesso viene rilasciato senza la previsione del parere del pubblico ministero e non viene richiesta, qualora non siano stati coinvolti, la relazione dei servizi sociali.