L'art. 18 bis del Testo Unico Immigrazione "Permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica"

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (c.d. Convenzione di Istanbul) emanata ad Istanbul l'11.05.201 e ratificata dall'Italia con l. 77/2013, definisce violenza domestica come "*tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima*".

La stessa, all'art. 59, prevede che gli Stati ad essa aderenti debbano prevedere misure legislative affinché le vittime di violenza domestica il cui permesso di soggiorno dipende da quello del coniuge o del partner possano, in caso di scioglimento del matrimonio o della relazione, ottenere un permesso di soggiorno autonomo indipendentemente dalla durata del matrimonio o della relazione.

In attuazione della normativa sopracitata, al fine di consentire alle vittime di sottrarsi alla violenza senza correre il rischio di perdere il proprio permesso di soggiorno, con l'art. 4 del dl. 93/2013 recante "*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. (13G00141)*" è stato introdotto all'interno del D.lgs 286/1998 l'art. 18bis, rubricato "*Permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica*". Si tratta, in particolare, di un permesso di soggiorno che:

- riporta la dicitura casi speciali,
- ha la durata di un anno,
- può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo ovvero in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi
- consente l'accesso ai servizi assistenziali ed allo studio nonché l'iscrizione ai centri per l'impiego
- consente lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età (co.2).

Viene rilasciato dal Questore, previo parere positivo dell'autorità giudiziaria competente quando "*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*":

a) nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per i reati:

Progetto finanziato dal Citizens, Equality, Rights and Values Programme dell'Unione Europea

- Art. 558bis c.p. "*costrizione o induzione al matrimonio*"
- Art 572 c.p. "*maltrattamenti contro familiari e conviventi"*
- Art 582 e 583 c.p. Lesioni personali, semplici e aggravate
- Art 583bis c.p. "*pratiche di mutilazioni genitali femminili*"
- Art 605 c.p. "*sequestro di persona*"
- Art. 609bis c.p. "*violenza sessuale*"
- Art 612bis c.p. "*atti persecutori*"
- per uno qualsiasi dei reati per cui è previsto arresto in flagranza ex art. 380 c.p.p. (co. 1)

Il Dl. 20/2023 convertito con L. 50/2023 ha introdotto tra i reati rilevanti anche il reato previsto dall'art 558 bis del codice penale "Costrizione o induzione al matrimonio" al fine di rispondere al dibattito scaturito dai recenti casi di cronaca e in particolare dalla vicenda di Saman Abbas.

In questo caso è la stessa autorità giudiziaria che, nel proprio parere o nella proposta, comunica gli elementi da cui risulta la sussistenza dei presupposti per il rilascio del permesso, con particolare riferimento alla gravità ed attualità del pericolo per l'incolumità personale

b) le situazioni di violenza o abuso emergano nel corso di interventi dei centri antiviolenza o dei servizi sociali specializzati nell'assistenza delle vittime di violenza (co. 3).

In questo caso il Questore dovrà valutare la sussistenza dei requisiti per il rilascio del permesso sulla base delle relazioni presentate dai centri antiviolenza o dai servizi sociali specializzati.

Il permesso di soggiorno **può essere revocato** in caso:

- di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalata dal procuratore della Repubblica, dai servizi sociali o accertata dal questore;

- vengano meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio (co. 4).

Principali problematiche dell'art. 18 bis T.U.I.

1. Definizione di "Violenza domestica"

La definizione di "violenza domestica" fornita dalla normativa interna è più ristretta rispetto a quella prevista dalla Convenzione di Istanbul. Essa, infatti, comprende "*uno o più atti, **gravi ovvero non episodici**, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano*

all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza della vittima".

Rispetto alla definizione data dalla normativa internazionale (vd. pag. 1) questa introduce criteri più stringenti prevedendo, in particolare, la gravità e la non episodicità degli atti di violenza quando, invece, il dettato dell'art. 3 lett. b) della Convenzione non fa alcun riferimento a tale condizione.

Una simile limitazione escluderebbe, 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. Nella prassi tuttavia è bene segnalare che se ne fa una interpretazione più conforme alla convenzione di Istanbul.

2. Il requisito della sussistenza di 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"

La tutela apprestata dall'art. 18-bis del Testo Unico dell'immigrazione non deriva dal mero stato di vittima – come richiederebbe, invece, la Convenzione di Istanbul –, ma è vincolata al requisito del pericolo grave e attuale alla sua incolumità che rappresenta solo le situazioni di alto rischio e non anche quelle di violenza di tipo economico o psicologica. Malgrado la norma includa una definizione di violenza domestica estesa e comprendente anche le forme di violenza psicologica ed economica, infatti, quest'ultime sono difficilmente riconosciute e difficilmente sono ritenute idonee a cagionare un "*concreto ed attuale pericolo per l'incolumità della vittima*".

Si tratta di un requisito illegittimo che va contro il principio introdotto dalla normativa internazionale per la quale tutte le vittime, la cui regolarità sul territorio dipende dal permesso di soggiorno del coniuge/partner, "*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 che crea anche una irragionevole disparità di trattamento tra vittime straniere e vittime italiane.

La normativa, inoltre, non prevede dei criteri che definiscano quando il pericolo debba essere considerato concreto ed attuale lasciando la scelta arbitrariamente al Questore.

Il pericolo, poi, oltre a dover essere concreto ed attuale deve anche derivare dalla scelta della vittima di sottrarsi alla violenza o dalle dichiarazioni resi nel corso del procedimento penale per uno dei reati di cui al co. 1 facendo, di conseguenza, sostanzialmente derivare il rilascio di questo tipo di soggiorno dalla partecipazione all'attiva partecipazione della vittima al

procedimento penale e dalla possibilità di farsi seguire da servizi sociali specializzati che attesteranno il rischio per l'incolumità. senza considerare, tuttavia, la circostanza che le donne migranti hanno molta paura di rivolgersi alle autorità per denunciare perché temono fortemente di essere espulse.

Su questo tema, comunque, è possibile citare quanto affermato dal Tribunale di Bari in data 18.01.2021 in quella che, ad oggi, è la prima se non unica pronuncia sul permesso di soggiorno ex art. 18bis. Nel caso specifico, il pubblico ministero aveva espresso parere sfavorevole al rilascio del permesso di soggiorno in assenza di un "*accertamento giudiziale e definitivo in ordine ai fatti di violenza domestica denunciati*". Il Tribunale di Bari ritiene errata tale interpretazione dell'art. 18 *bis*, d.lgs. 286/98 e specifica i canoni ermeneutici cui attenersi richiamando la già citata Convenzione e gli artt. 10 e 117 Cost. Si legge, inoltre, che "***il pericolo per l'incolumità*** *debba essere inteso quale* ***diritto alla salvaguardia della integrità personale*** *della vittima oggetto di tutela della norma, tale da ricomprendere anche le possibili* ***pressioni psicologiche*** *che, pur non connotate da atti di lesione che attingano il fisico della persona, influiscano – per decisione del denunciato e per l'insorgere conseguente e inevitabile di situazioni di difficoltà – sulla* ***libertà di autodeterminazione della vittima*** *anche rispetto alle sue scelte di vita, non ultime quelle riguardanti la libertà di autodeterminazione nel corso delle indagini e/o del processo, considerando che la vittima migrante si trova pure in una condizione generale di maggiore debolezza, sia per la mancanza di figure familiari di vicinanza e di sostegno, sia per il rischio di perdere definitivamente la possibilità di usufruire del permesso di soggiorno ottenuto per ricongiungimento e quindi di dovere interrompere il processo di integrazione in corso e di dovere ritornare in patria riportando con sé i figli, ponendo anche questi ultimi in una condizione di sofferenza*".

Progetto finanziato dal Citizens, Equality,
Rights and Values Programme dell'Unione Europea