

Cristiana Fioravanti, *La protezione delle donne dalle mutilazioni genitali in Europa. Dagli interventi tenuti ai seminari organizzati dal CIRDU nel 2008 e 2009 in occasione della Giornata internazionale a sostegno delle vittime della tortura*

Premessa

Le riflessioni che seguono traggono spunto da un seminario organizzato dal CIRDU (Centro interdipartimentale di ricerca sui Diritti dell'Uomo dell'Università Ca' Foscari di Venezia) il 26 giugno 2008 nella *Giornata internazionale a sostegno delle vittime della tortura*. In quell'occasione, ragionando del "ritorno della tortura" all'inizio del nuovo millennio, ci era parso per così dire "naturale" occuparci del tema della violenza nei confronti delle donne: nelle sue molteplici forme e, fra queste, anche delle mutilazioni genitali femminili. Una pratica, questa, con cui anche l'Europa si è confrontata e si confronta, con sempre maggiore frequenza, specie per effetto dei flussi migratori che l'attraversano. Da qui lo spunto per verificare quali siano le posizioni che si sono venute consolidando in seno all'Unione europea, al Consiglio d'Europa e alla Corte europea di Strasburgo.

La posizione del Parlamento europeo

La Risoluzione del Parlamento europeo del 2001 (Ris. 2035 del 2001) sulle mutilazioni genitali femminili racchiude – nel suo lungo *Considerando* – l'elenco delle Convenzioni e dei documenti internazionali su cui si fonda il ripudio da parte della comunità internazionale delle pratiche di mutilazione genitale. Si tratta di un lunghissimo elenco – dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione – da cui il Parlamento europeo muove per assegnare alle *istituzioni dell'Unione* (Commissione e Consiglio in particolare) e agli Stati membri dell'Unione compiti specifici nel contrasto delle mutilazioni genitali. Così, se da un lato si invitano gli Stati a dotarsi di una adeguata normativa sanzionatoria (punto 11 e ss.), dall'altro lato è forte il richiamo alla necessità di diffondere adeguate informazioni anche in ordine alle conseguenze penali derivanti dalla pratica di mutilazione.

Di particolare interesse, nel quadro dell'azione dell'Unione europea, è poi la previsione secondo cui le mutilazioni sono considerate quali "gravissime violazioni dei diritti fondamentali nella politica di sviluppo dell'Unione" (punto 17), al punto che la prevenzione delle mutilazioni genitali femminili diviene una priorità dei programmi di cooperazione con i paesi terzi interessati dal fenomeno. In quest'ottica, la Risoluzione prevede allora che si debba ricorrere alla clausola dei diritti dell'uomo "per fare della lotta contro le mutilazioni genitali femminili una priorità di azione nelle relazioni con i paesi terzi, soprattutto con i paesi che hanno relazioni preferenziali con l'Unione europea ai sensi dell'Accordo di Cotonou, al fine di esercitare pressioni su questi ultimi affinché adottino le misure necessarie per porre fine a dette pratiche" (punto 26).

È questa – in sintesi – la posizione che ha assunto il Parlamento europeo già nel 2001: nella considerazione che le mutilazioni genitali costituiscono una violazione dei diritti delle donne sanciti da varie convenzioni internazionali e perciò contrarie ai valori fondanti dell'Unione europea, il Parlamento *richiama* gli Stati membri alla necessità di dotarsi di adeguati e incisivi strumenti di contrasto (penali ma anche, e preventivamente, di carattere educativo); nel contempo, il Parlamento afferma con decisione la necessità di perseguire una adeguata strategia di contrasto nel quadro dei programmi di cooperazione e di sviluppo con i paesi terzi nei quali si praticano mutilazioni genitali.

Alla risoluzione appena citata ha fatto seguito nel 2009 una nuova Risoluzione del Parlamento europeo del 24 marzo sulla lotta contro le mutilazioni sessuali femminili praticate nell'U.E. (Ris. 2008/2071). Si tratta di una importante presa di posizione in cui il Parlamento europeo, sulla base di dati statistici dell'Organizzazione mondiale della Sanità che confermano l'ancora imponente fenomeno delle mutilazioni femminili nel mondo e in Europa, richiama nuovamente gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione ad azioni mirate di contrasto del fenomeno. Ai primi, oltre a ribadire la necessità di dotarsi di normative di contrasto e di specifici programmi di sensibilizzazione, si richiede di esaminare “caso per caso ogni domanda di asilo” con adeguata attenzione e di sottoporre a controlli successivi le donne e le bambine “al fine di proteggerle dal rischio che le mutilazioni vengano effettuate in un secondo tempo nell'Unione europea” (punti 1 e 3). Alle istituzioni, Commissione e Consiglio, il Parlamento europeo rammenta la necessità di continuare ad inserire negli accordi di cooperazione con i paesi interessati dal fenomeno la clausola di eradicazione delle mutilazioni genitali femminili e, sul piano interno, di promuovere il rafforzamento dei programmi e dei progetti finanziati dall'Unione volti alla prevenzione del fenomeno.

L'apporto del Consiglio d'Europa

La protezione delle donne dalle mutilazioni genitali è questione che – da tempo – coinvolge anche il Consiglio d'Europa. È nel quadro di tale organizzazione che l'Assemblea parlamentare e la Corte europea dei diritti dell'uomo sono andate in effetti consolidando un approccio che qualifica le mutilazioni genitali quali ipotesi di trattamenti inumani e degradanti riconducibili a quelli vietati dalla Convenzione europea ai sensi del suo art. 3.

In particolare, se è vero che l'Assemblea parlamentare – come il Parlamento europeo – nelle sue risoluzioni in materia (v. la Ris. 1247 del 2001) e, da ultimo la Ris. 1547 del 2007), invita anzitutto gli Stati europei a dotarsi di adeguate misure di contrasto, essa non manca peraltro di “premere” affinché gli Stati, nel rispetto della Convenzione europea, vietino l'allontanamento statale (espulsioni e rimpatri) nei confronti di donne che si trovino esposte al rischio di mutilazioni genitali (punto 11 della Ris. 1247: “The Assembly calls on the governments of member state to adopt more flexible measures for granting the right of asylum to mothers and their children who fear being subjected to such measures”).

È in tale cornice che va dunque collocata non solo la normativa italiana in materia (su cui si veda G. Brunelli, *Prevenzione e divieto delle mutilazioni genitali femminili: genealogia (e limiti di una legge)*, in “Quaderni costituzionali”, 2007, pp. 567-590), ma anche il riflesso, per l’ordinamento, del divieto di espulsione e di allontanamento per le donne richiedenti la concessione asilo o altre forme di tutela umanitaria in Italia.

La giurisprudenza della Corte europea fra esigenze di tutela e necessità processuali

Fra le ipotesi che limitano, anche per l’ordinamento italiano, l’allontanamento a qualunque titolo – espulsione o rimpatrio – è il caso che la persona, per effetto dell’allontanamento, possa trovarsi esposta a tortura e ai trattamenti inumani e degradanti, in violazione del divieto previsto dalla Convenzione europea e dagli altri strumenti utili a protezione dei diritti umani. Fra questi trattamenti v’è pure il caso in cui la violazione si determini per effetto dell’espulsione di donne verso Stati in cui si praticano mutilazioni genitali. In particolare se già l’Assemblea parlamentare con la Risoluzione 1247 del 2001 si era orientata a raccomandare agli Stati l’adozione di un adeguato quadro normativo di contrasto, la Corte europea si è confrontata con la specifica questione degli obblighi posti agli Stati per il rispetto dell’art.3 della Convenzione europea.

È da considerarsi infatti un consolidato orientamento della Corte europea – già a partire dal caso *Lunguli vs. Svezia* del 2003 (Application no. 33692/02, in www.coe.int) – quello secondo cui le mutilazioni genitali femminili sono da considerarsi un trattamento inumano contrario all’art. 3 della convenzione europea e, pertanto, al fine di proteggere la richiedente asilo o di altra forma di tutela, tali da impedirne l’allontanamento o l’espulsione da parte dello Stato cui la persona coinvolta fatta domanda d’asilo o chiedo protezione equivalente.

Nel caso appena citato la Corte si era confrontata con la vicenda che aveva riguardato una donna della Tanzania che, entrata illegalmente in Svezia per il timore che il padre la costringesse a sottoporsi a un intervento di mutilazione genitale, aveva inoltrato richiesta di asilo o di soggiorno. Le sue richieste, inizialmente respinte, furono successivamente accolte e, a seguito della concessione del permesso permanente di soggiorno, il procedimento iniziato davanti alla Corte europea venne pertanto chiuso (cfr. Decisione della Corte europea del 1 luglio 2003, Sez. IV, *ibidem*).

Successivamente, un’altra vicenda aveva coinvolto la Svezia con riferimento ad una analoga situazione, conclusasi peraltro, come nel caso appena citato, con la chiusura del procedimento avviato avanti alla Corte europea per intervenuta concessione del permesso permanente di soggiorno. La vicenda aveva riguardato una giovane donna e la figlia, entrambe cittadine nigeriane, illegalmente giunte in Svezia per sfuggire al rischio di un intervento di mutilazione genitale (Application no. 26834/05, *Agbotain vs. Svezia, ibidem*). La richiesta di soggiorno era stata inizialmente respinta dal Governo svedese sulla base della considerazione che in Nigeria, pur non essendo proibita dal governo centrale la pratica delle mutilazioni genitali, molti Stati avevano peraltro introdotto il divieto. La successiva

concessione da parte del governo svedese del permesso permanente di soggiorno aveva peraltro impedito alla Corte di pronunciarsi nel merito (Decisione della Corte europea del 1 febbraio 2007, Sez. III, *ibidem*).

Altri casi si profilano avanti alla Corte europea: si tratta dei procedimenti che, ancora pendenti, coinvolgono cittadine nigeriane (Application no. 43408/08, *Izevbekhai vs. Irlanda* dell'11 settembre 2008 e, da ultimo, Application no. 8969/2010, *Omeredo vs. Austria* dell'8 febbraio 2010, *ibidem*), una cittadina del Kenya (Application no. 53960/08 *Mungai vs. United Kingdom* del 10 novembre 2008, *ibidem*) e una cittadina sudanese che, congiuntamente alle figlie, si opponevano al rifiuto delle autorità olandesi di concessione dell'asilo (Application no. 7211/06, *Bushara and Others vs. Paesi Bassi* del 20 febbraio 2006, *ibidem*).

A fronte dei casi appena citati su cui la Corte non si è ancora espressa, sta l'unica importante pronuncia che, scendendo nel merito, ha consentito alla Corte di pronunciarsi. Si tratta – come è evidente – di una pronuncia particolarmente importate per il riflesso che essa è destinata ad avere sulla futura giurisprudenza di Strasburgo.

La vicenda ha riguardato una cittadina nigeriana che, in attesa di dare alla luce una figlia, si era recata illegalmente in Svezia per sfuggire al rischio di subire e di far subire alla propria figlia un intervento di mutilazione genitale (Application no. 23944/05 *Collins and Akaziebie vs. Svezia*, *ibidem*). Le autorità svedesi avevano però respinto, anche in sede d'appello, la richiesta di asilo e di permesso di soggiorno sulla base della considerazione che le mutilazioni genitali sono vietate in almeno sei Stati della Nigeria. A giudizio delle autorità statali, anziché muovere verso la Svezia, la richiedente asilo avrebbe potuto – stante, *inter alia*, la disponibilità economica e il grado di indipendenza recarsi in uno degli Stati della Nigeria ove le mutilazioni sono vietate.

Investita della questione, ad esito dei ricorsi interni, la Corte europea, pur muovendo dalla premessa che le mutilazioni genitali costituiscono un trattamento vietato dalla Convenzione europea ai sensi del suo art.3, procede peraltro alla verifica della sussistenza, nel caso in esame, dell'*effettivo e reale rischio* per le ricorrenti di incorrere in trattamenti di mutilazione se costrette a ritornare in Nigeria. La ricostruzione della Corte, che si affida anche ai rapporti di numerose ONG operanti in Nigeria, è perciò tesa a verificare se *effettivamente* alla ricorrente non restasse *altra e unica* scelta se non quella di muovere verso uno Stato europeo. Si misura, in tale pronuncia, il rigore della Corte nel verificare – anche *motu proprio* sulla base dei rapporti del Comitato della Convenzione dei diritti dei minori e di Amnesty International – la situazione in Nigeria e le prove addotte dalla ricorrente. Ed ecco il punto: in mancanza di sufficienti prove, la Corte conclude nel senso che “the first applicant’s story had been rather vague and lacking details and substantiation”, poiché occorre dare prova dell'*effettivo e reale rischio* di subire un trattamento vietato dall'art. 3 della Convenzione europea e non solo di trovarsi in condizioni disagiate o solo potenzialmente rischiose, considerato che – per costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo – “the applicants circumstances in Nigeria would be less favourable than in Sweden cannot be regarded as decisive from the point of view of Article 3”.

Si tratta, al dunque, di una pronuncia con cui la Corte, pur considerando indubbia l'applicazione della protezione della Convenzione europea nei casi in cui si profili il rischio di mutilazioni femminili, riafferma la necessità, per la ricorrente, di dare prova del rischio; una pronuncia da cui traspare pure l'esigenza di salvaguardare la competenza degli Stati nel controllo dei flussi migratori di chi, sfuggendo dal proprio paese, rincorre una vita migliore o, più semplicemente, meno difficile.

E il cerchio si chiude, allora, sia pure in modo del tutto imperfetto, sul versante della politica dell'Unione europea in tema di cooperazione e sviluppo con i Paesi terzi, volta a favorire condizioni di vita *favourable* anche fuori dall'Europa.

Cristiana Fioravanti