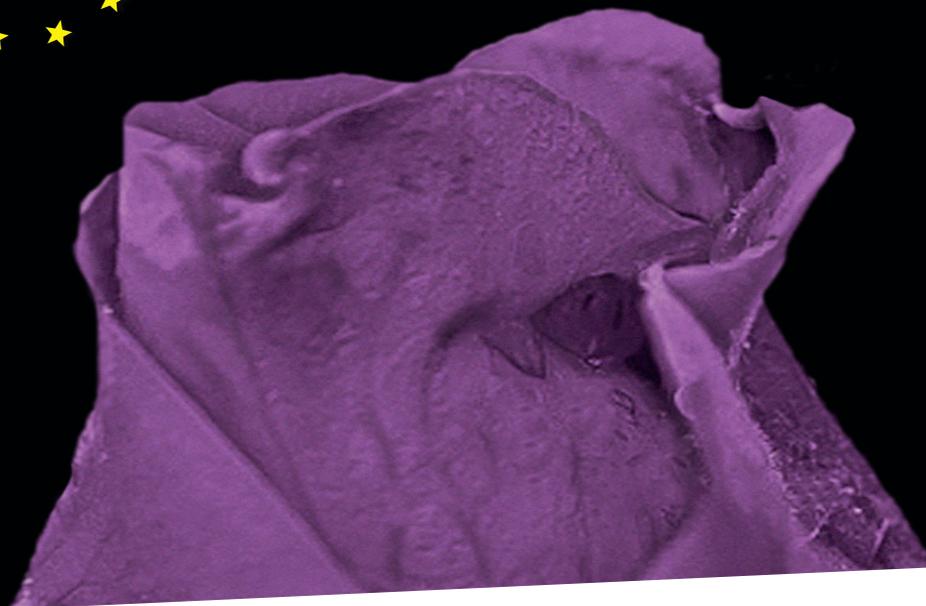


**End FGM**  
EUROPEAN NETWORK



# **Le MGF nelle Direttive europee sull'asilo in materia di qualifiche, procedure e condizioni di accoglienza**

Linee guida della rete europea END FGM Network per la società civile

Marzo 2016





# Le MGF nelle Direttive europee sull'asilo *in* materia di qualifiche, procedure e condizioni di accoglienza

Linee guida della rete europea END FGM Network per la società civile

---

marzo 2016



# Elenco delle abbreviazioni

<b>CEAS</b>	<b>Sistema Europeo Comune di Asilo (Common EuropeanAsylum System)</b>
<b>OSC</b>	<b>Organizzazioni della società civile</b>
<b>EASO</b>	<b>Ufficio Europeo di sostegno per l'asilo (EuropeanAsylumSupport Office)</b>
<b>CE</b>	<b>Commissione Europea</b>
<b>EIGE</b>	<b>Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere</b>
<b>UE</b>	<b>Unione Europea</b>
<b>MGF</b>	<b>Mutilazioni genitali femminili</b>
<b>ONG</b>	<b>Organizzazioni non governative</b>
<b>SGBV</b>	<b>Violenza sessuale e di genere (Sexual and Gender BasedViolence)</b>
<b>UNHCR</b>	<b>Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati</b>



Questa guida è stata realizzata con il sostegno finanziario del programma della Commissione Europea "Diritti, uguaglianza e cittadinanza" e del Wallace Global Fund. I contenuti della presente pubblicazione sono di sola responsabilità della rete europea "End FGM European Network" e non riflettono in nessun modo l'opinione dei nostri finanziatori.

---

Progetto grafico di **DGT** - [www.dgtstudio.it](http://www.dgtstudio.it)

Copertina: *Purple flower*, **DGT**  
*This little light of mine*, creato da Gynelle Leon, ottobre 2015, Regno Unito

## Sommario

<b>I. Introduzione .....</b>	<b>5</b>
<b>II. Cosa cambia?</b>	
La revisione del quadro normativo sull'asilo nell'UE e il suo impatto sulle MGF .....	6
<b>III. Direttive riviste:</b>	
disposizioni pertinenti per le richiedenti asilo sottoposte o a rischio di subire MGF .....	7
<b>IV. La Convenzione di Istanbul:</b>	
integrare la dimensione di genere nel Sistema Europeo Comune di Asilo.....	14
<b>V. Conclusioni .....</b>	<b>16</b>
<b>Allegato I: check-list.....</b>	<b>17</b>
<b>Allegato II: letture di approfondimento.....</b>	<b>19</b>





'Flee for Her' di Valentin Bianchi, luglio 2014, Belgio

## I. Introduzione

L'obiettivo di questa guida è presentare i cambiamenti che hanno avuto luogo nel Sistema Europeo Comune di Asilo (*Common European Asylum System*, CEAS) a partire dal 2013 e spiegare in che modo tali modifiche sono applicabili alle richiedenti asilo sottoposte o a rischio di subire mutilazioni genitali femminili (MGF). La guida è un utile strumento per evidenziare le disposizioni rilevanti delle Direttive UE riviste e spiegarne l'applicazione in modo pratico e accessibile ai/alle rappresentanti della società civile che lavorano con le donne che hanno subito MGF. Il documento si pone l'obiettivo di dare loro la capacità di comunicare e promuovere le questioni relative al CEAS e alle MGF con i rappresentanti e le autorità governative competenti. Infine, la guida esporrà le nuove disposizioni recentemente sancite dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), dimostrando come queste si basino sulle normative internazionali, dell'UE e dei singoli Stati membri, rafforzandole ulteriormente.

La guida si rivolge principalmente ai membri della rete europea END FGM Network poiché, in quanto organizzazioni che lavorano sul tema delle MGF in territorio europeo, devono avere un'adeguata conoscenza degli obblighi a cui sono tenuti gli Stati membri, secondo quanto stabilito dalla normativa europea sull'asilo, al fine di poter esercitare la loro funzione di monitoraggio nei confronti dello Stato. Allo stesso tempo, questa guida sarà utile anche alle ONG e alle OSC che lavorano nell'ambito dell'asilo, al fine di consolidarne la conoscenza delle disposizioni specifiche riguardo il genere e le MGF all'interno del CEAS e delle Direttive sull'asilo riviste. Infine può essere una buona fonte di informazioni per chi segue i corsi online della piattaforma di apprendimento **United to END FGM**.<sup>1</sup>

Questa pubblicazione è il risultato di sei anni di collaborazione tra END FGM e l'Agenzia per i rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR) sulle questioni relative alle MGF e all'asilo. Le organizzazioni hanno collaborato allo sviluppo degli studi dell'EIGE sulle MGF, hanno fornito consulenze sulla creazione del CEAS, hanno incoraggiato le attività dell'EASO relative all'integrazione di un approccio genere e allo sviluppo di materiale formativo sulla violenza sessuale e di genere (SGBV) e, infine, hanno contribuito allo sviluppo della piattaforma di apprendimento online United to END FGM, rivolta ai/alle professionisti/e del settore sanitario e dell'asilo. Uno dei membri della rete END FGM, l'associazione belga INTACT, è una delle OSC chiave per il lavoro dell'UNHCR inerente alle questioni di genere e di asilo in Belgio. Questa collaborazione continua e il contributo dell'UNHCR alla sua creazione hanno contribuito a garantire la qualità di questa guida, le solide basi su cui si fonda e la sua distribuzione capillare. La guida, inoltre, completa l'attività svolta dalla Commissione Europea nel contesto di MGF e protezione internazionale.<sup>2</sup>



*Hope and Unity, di Olivier Jacquemain, ottobre 2015, Belgio*

### Ringraziamenti

Un ringraziamento all'Unità di sostegno politico e giuridico del Bureau per l'Europa dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) per le istruzioni, i commenti e i validi suggerimenti forniti nel corso del processo di consultazione e di redazione del documento.

Questa guida non avrebbe potuto essere realizzata senza il supporto di Elena Zacharenko durante la fase di organizzazione e redazione della guida.

Grazie anche a Christine Flamand, Coordinatrice di INTACT asbl, e a Tessa Cerisier, ex stagista presso INTACT asbl, che hanno contribuito alla preparazione della prima versione della guida.

---

<sup>1</sup> <http://www.uefgm.org>

<sup>2</sup> Come previsto nell'obiettivo 5 della Comunicazione della Commissione Europea sulle MGF del 2013: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0833&from=it> [IT], pag. 9.



## II. Cosa cambia? La revisione del quadro normativo sull'asilo nell'UE e il suo impatto sulle MGF

L'UE ha iniziato a lavorare alla creazione del CEAS nel 1999; tra il 1999 e il 2005 ha iniziato adottando diverse misure giuridiche volte ad accordare le norme minime comuni in materia di asilo. **Nel 2013 è stata adottata una seconda generazione di norme che mirano ad armonizzare le procedure di asilo nazionali per garantire che siano sicure, eque e più efficaci.** Il sistema comune mira ad uniformare le norme in materia di protezione e di accoglienza in tutti gli Stati membri dell'UE. Pertanto, ai/le richiedenti asilo devono essere garantite le medesime opportunità di protezione internazionale su tutto il territorio dell'Unione Europea. Tra queste nuove misure adottate, spiccano tre Direttive fondamentali:

1. La Direttiva Qualifiche rivista<sup>3</sup> che specifica i motivi per l'attribuzione della qualifica di beneficiario/a di protezione internazionale ed è stata progettata per irrobustire le decisioni in materia di asilo e migliorare inoltre l'accesso ai diritti e alle misure di integrazione per i/le beneficiari/e di protezione internazionale.
2. La Direttiva Procedure rivista,<sup>4</sup> che mira a realizzare decisioni più giuste, più rapide e di migliore qualità nel settore dell'asilo. In base a questa direttiva, i/le richiedenti asilo con esigenze particolari devono ricevere il sostegno necessario per poter giustificare la propria richiesta. Inoltre, vuole creare dei sistemi di protezione migliori per i/le minori non accompagnati/e e le vittime di tortura.
3. La Direttiva sulle Condizioni di Accoglienza rivista,<sup>5</sup> che mira ad assicurare che le condizioni materiali di accoglienza (come gli alloggi) siano umane per tutti i/le richiedenti asilo presenti sul territorio europeo e che i diritti fondamentali dei suddetti siano pienamente rispettati. Specifica inoltre che il ricorso al trattenimento debba essere applicato solamente come ultima risorsa.

**Ad oggi, le Direttive riviste tengono conto in modo molto più completo di alcuni aspetti specifici collegati alle persecuzioni di genere - quali le MGF - come motivo per presentare domanda di asilo.** Nelle nuove Direttive sono stati fatti dei progressi, in quanto la violenza sessuale e le MGF sono classificate come atti di persecuzione e la definizione di "gruppi vulnerabili" include le vittime di violenza sessuale; gli Stati membri sono chiamati a rendere le procedure più sensibili alle specificità di genere e a formare adeguatamente in tal senso le autorità preposte in materia di asilo, nonché a stabilire garanzie procedurali per i gruppi vulnerabili. **Pertanto, è fondamentale che le organizzazioni e i/le professionisti/e che forniscono assistenza alle richiedenti asilo sottoposte o a rischio di subire MGF siano informati/e sulle nuove disposizioni di legge europee, al fine di verificare che siano attuate correttamente da parte delle autorità nazionali e farne un uso adeguato nel corso delle procedure di asilo.**

Le Direttive riviste istituiscono il quadro normativo generale per l'Unione Europea, ma è obbligo giuridico degli Stati membri recepire tali disposizioni all'interno delle legislazioni nazionali entro un determinato lasso di tempo. Sebbene il compito di sorvegliare le azioni degli Stati membri spetti principalmente alla Commissione Europea, anche le OSC svolgono un ruolo importante nel controllo della legislazione nazionale e nell'assicurarsi che le disposizioni europee siano recepite dalla legislazione nazionale in modo corretto e tempestivo.

Gli Stati membri avrebbero dovuto recepire la Direttiva Qualifiche entro il 21 dicembre 2013, la Direttiva Accoglienza entro il 20 luglio 2015 e la Direttiva sulle Procedure di asilo – per la maggior parte delle disposizioni – entro il 20 luglio 2015 (ad eccezione di alcune disposizioni per cui il termine scade il 20 luglio 2018). **Tutti gli Stati membri, quindi, dovrebbero aver già modificato la propria legislazione nazionale in base a quanto disposto nelle suddette Direttive.** Purtroppo la realtà è ben diversa e, al momento, la Commissione Europea ha avviato una serie di procedure di infrazione contro gli Stati membri che non le hanno ancora attuate.<sup>6</sup> Ciò evidenzia l'importanza di sorvegliare e verificare nel tempo i progressi compiuti verso la completa attuazione del Sistema Europeo Comune di Asilo.

---

<sup>3</sup> Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione).

<sup>4</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione).

<sup>5</sup> Direttiva 2013/33 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

<sup>6</sup> Commissione Europea – Comunicato stampa "Attuazione del sistema europeo comune di asilo: la Commissione porta avanti 8 procedimenti di infrazione", 10 dicembre 2015.

Il vasto corpus legislativo europeo in materia di asilo è ulteriormente rafforzato dagli impegni giuridicamente vincolanti presi dai singoli Stati membri, così come dall'UE nella sua totalità. È il caso, in particolare, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)<sup>7</sup> **che contiene numerose disposizioni rilevanti per la normativa in materia di asilo, che quindi, nei Paesi che l'hanno ratificata, si sommano alle misure giuridiche di protezione già concesse alle richiedenti asilo.** Nell'ottobre 2015 è stata tracciata una tabella di marcia<sup>8</sup> progettata per arrivare, in ultima analisi, alla ratifica della Convenzione da parte dell'UE nella sua totalità.

## II. Direttive riviste: disposizioni pertinenti per le richiedenti asilo sottoposte o a rischio di subire MGF

### III.1. Disposizioni relative alle MGF all'interno della Direttiva Qualifiche

La Direttiva Qualifiche dell'UE **garantisce l'ammissibilità a beneficiare della protezione internazionale per le donne e le bambine con un fondato timore di persecuzione o a rischio di subire MGF.**

Oltre che alla vittima, la Direttiva estende la protezione internazionale anche ai genitori che temono di essere perseguitati o rischiano concretamente di subire un grave danno a causa del rifiuto di sottoporre la propria figlia a MGF.<sup>9</sup> Il testo prosegue elencando i requisiti per la protezione sussidiaria, tra i quali sono elencati il "danno grave", come la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano e degradante (che corrisponde al modo in cui la giurisprudenza internazionale classifica le MGF), facendo quindi rientrare le vittime di questa pratica tra i soggetti aventi titolo a beneficiare di questo tipo di protezione<sup>10</sup>.

La revisione della Direttiva ha anche rafforzato la protezione per tutte quelle donne e bambine che non hanno subito le MGF ma sono comunque a rischio, dal momento che la norma riconosce espressamente che le questioni relative al genere del/la richiedente devono essere debitamente prese in considerazione se le si ritiene collegate a un fondato timore di persecuzione. La Direttiva afferma chiaramente che tali aspetti includono l'identità di genere e l'orientamento sessuale e possono essere legati a determinate tradizioni e al diritto consuetudinario, come le mutilazioni genitali.<sup>11</sup>

Seguendo quanto sancito dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza,<sup>12</sup> anche la nuova Direttiva Qualifiche sottolinea l'importanza del principio per il quale, in tutte le disposizioni, gli Stati membri dovrebbero attribuire fondamentale importanza al miglior interesse del/la minore<sup>13</sup>. Tuttavia, nel processo d'asilo, la definizione di "miglior interesse del/la minore" varia a seconda degli uffici nazionali per l'asilo dei singoli Stati membri, in quanto non esiste una definizione precisa e vincolante a livello europeo. È comunque possibile considerare i principi della CE sul miglior interesse del/la minore come base dalla quale partire per individuare la pratica migliore.<sup>14</sup>

---

<sup>7</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, 12 aprile 2011.

<sup>8</sup> Roadmap: EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention), [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015\\_just\\_010\\_istanbul\\_convention\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_010_istanbul_convention_en.pdf) [EN].

<sup>9</sup> Considerando 36, Direttiva 2011/95/UE.

<sup>10</sup> Articolo 15b, ibid.

<sup>11</sup> Considerando 30, ibid.

<sup>12</sup> Articolo 3.1, Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza [IT].

<sup>13</sup> Considerando 18, 19 e articolo 20.5, Direttiva 2011/95/UE.

<sup>14</sup> Documento di riflessione della Commissione Europea: "Coordinamento e cooperazione nei sistemi integrati di protezione dei minori", [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2015\\_forum\\_roc\\_background\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2015_forum_roc_background_en.pdf) [EN], pag. 10-11.



## Domande di asilo basate sulle MGF nell'Unione Europea

L'UNHCR stima che circa 16.000 tra donne e bambine potrebbero già avere subito MGF al momento del loro arrivo in Europa nel 2013, ossia il 62% di tutte le richiedenti asilo di sesso femminile provenienti dai Paesi in cui la pratica è diffusa.<sup>15</sup>

Al momento, non vi sono informazioni sufficienti circa l'esatto numero delle richieste di asilo relative alle MGF presentate negli Stati membri dell'UE.<sup>16</sup> Ciò è dovuto a una serie di fattori e, in particolare, alla mancanza di un'adeguata raccolta di dati e informazioni statistiche a livello nazionale. A parte poche eccezioni, gli Stati membri non registrano le motivazioni alla base delle richieste o le motivazioni che comportano l'assegnazione dello status di rifugiato o, se avviene, si fa comunque riferimento ad ampie categorie di persone, come ad esempio tutti gli appartenenti a un determinato gruppo sociale.

Tuttavia, laddove le informazioni vengono effettivamente raccolte, risulta che l'asilo venga garantito alle richiedenti che hanno subito o temono di subire MGF, principalmente a causa della loro appartenenza a un determinato gruppo sociale. Secondo le Direttive riviste, però, questa non è l'unica motivazione in base alla quale si approvano le richieste di asilo relative alle MGF, poiché i/le richiedenti possono anche beneficiare dello status di rifugiato sulla base di un fondato timore di persecuzione dovuto alle opinioni politiche o religiose, come descritto più avanti.

La Direttiva Qualifica rivista contiene le seguenti disposizioni pertinenti alle richieste di asilo basate sulle MGF:

- **Le MGF come forma di persecuzione di genere**

La Direttiva Qualifiche chiarisce che la definizione di persecuzione a causa dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale può includere aspetti connessi al genere, che possono essere legati a determinate tradizioni e al diritto consuetudinario, come ad esempio le mutilazioni genitali. Occorre pertanto tenere debito conto degli aspetti connessi al genere della richiedente, nella misura in cui sono correlati al timore fondato di subire persecuzioni.<sup>17</sup> Inoltre, la valutazione di una domanda d'asilo deve prendere in considerazione la situazione individuale e le circostanze personali del/la richiedente, in particolare *background* culturale, genere ed età, al fine di valutare se gli atti a cui è stato/a o potrebbe essere esposto/a si configurino come persecuzione o danno grave.<sup>18</sup> Le MGF sono una violazione a cui le bambine sono particolarmente vulnerabili e sono prevalentemente diffuse all'interno di determinati gruppi etnici, regioni e Paesi, un fatto da tenere in considerazione quando si valuta una richiesta di protezione internazionale.

- **Le MGF come atto di persecuzione**

La definizione di atti di persecuzione contenuta nella Direttiva Qualifiche elenca una serie di azioni, tra cui gli atti di violenza sessuale e gli atti specificatamente diretti contro un genere o contro l'infanzia.<sup>19</sup> Sebbene questi concetti non siano esplicitamente definiti nella Direttiva, le MGF rientrano in questo ambito in quanto la Nota orientativa sulle domande d'asilo riguardanti il fenomeno in questione<sup>20</sup> dell'UNCHR riconosce la pratica come una forma di violenza di genere che infligge un grave danno, sia mentale che fisico, e che si configura come persecuzione. Le linee guida dell'UNCHR sulle richieste di asilo da parte di minori esigono un'interpretazione della definizione di rifugiato/a che sia sensibile alle specificità di genere e all'età del/la minore e affermano che le MGF possono essere considerate una forma di persecuzione specificatamente diretta contro l'infanzia.<sup>21</sup>

- **Cooperazione tra l'autorità competente in materia di asilo e il/la richiedente nella valutazione dei fatti e delle circostanze**

La Direttiva sancisce che le autorità degli Stati membri sono tenute, in cooperazione con il/la richiedente, a esaminare tutti gli elementi significativi della domanda.<sup>22</sup> Ciò è di particolare rilievo quando si tratta delle MGF e di altre forme di violenza di genere. In alcuni casi, le donne e le bambine sottoposte a questo tipo di violenza non sono consapevoli di essere (potenziali) vittime. Per questa ragione, possono talvolta essere restie a condividere certe informazioni relative

---

<sup>15</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Too Much Pain: Female Genital Mutilation & Asylum in the European Union – A statistical Update (March 2014), marzo 2014, <http://www.refworld.org/pdfid/5316e6db4.pdf> [EN].

<sup>16</sup> L'UNHCR stima vi possano essere state circa 2.000 richieste di asilo relative alle MGF nell'UE nel solo 2011, *ibid.*

<sup>17</sup> Considerando 30, Direttiva 2011/95/UE.

<sup>18</sup> Articolo 4.3c, *ibid.*

<sup>19</sup> Articolo 9.2a e 9.2f, *ibid.*

<sup>20</sup> UNHCR (2009), Nota orientativa sulle domande d'asilo riguardanti la mutilazione genitale femminile [IT].

<sup>21</sup> UNHCR (2009), Linee guida sulla protezione internazionale: Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati [IT].

<sup>22</sup> Articolo 4.1, Direttiva 2011/95/UE.

alla violenza vissuta, perché non capiscono la procedura e non hanno fiducia nelle autorità competenti - anche a causa del tabù culturale che avvolge la pratica -, oppure perché potrebbero avere ricevuto informazioni sbagliate dai trafficanti o da conoscenti. Una cooperazione attiva tra le autorità preposte in materia di asilo è assolutamente essenziale quando è in gioco il miglior interesse della minore. Se una madre inoltra domanda d'asilo ma non solleva la questione che la figlia è a rischio o è stata sottoposta a MGF, è fondamentale che sia il/la funzionario/a incaricato/a a farlo, specialmente se la richiedente proviene da un Paese, o appartiene a un gruppo etnico, che ha un elevato tasso di prevalenza delle MGF.

- **Minori e vittime di violenza sessuale come persone vulnerabili**

La Direttiva Qualifica sancisce, come regola generale, che gli Stati membri devono tenere conto della situazione di persone vulnerabili come minori, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli/e minori, persone che hanno subito violenza fisica o sessuale, nonché del miglior interesse del/la minore.<sup>23</sup> Le donne e la bambine sottoposte a MGF o a rischio di subirle devono pertanto essere considerate persone vulnerabili che rientrano all'interno di questa definizione.

- **Particolare attenzione alle forme di persecuzione riguardanti specificamente i/le minori e al miglior interesse del/la minore**

La Direttiva Qualifiche esorta gli Stati membri a rivolgere particolare attenzione alle domande presentate da minori e ad avere riguardo per le forme di persecuzione riguardanti specificamente i/le minori.<sup>24</sup> Questo invito è valido anche per le MGF alle quali le bambine sono particolarmente vulnerabili, sebbene possano esservi sottoposte donne o ragazze di qualsiasi età.

- **Cessazione della protezione dovuta a un cambiamento delle circostanze**

La Direttiva Qualifiche riconosce che la cessazione dello status di rifugiato dovuta al fatto che siano venute meno le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato non si applica a coloro che possano invocare l'esistenza di motivi di imperio derivanti da precedenti persecuzioni tali da rifiutare di avvalersi della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza.<sup>25</sup> Questa eccezione è particolarmente rilevante riguardo le MGF, che sono una forma protratta di violenza e non un evento isolato. Nel corso della vita, una donna può temere di essere sottoposta a un'altra tipologia di MGF e/o può soffrire conseguenze a lungo termine derivanti dalla prima procedura.

- **Diritto all'unità del nucleo familiare**

La Direttiva obbliga gli Stati membri a rispettare il principio dell'unità del nucleo familiare. Nella valutazione del miglior interesse del/la minore, le autorità preposte in materia di asilo devono tenere debitamente presente il principio dell'unità del nucleo familiare.<sup>26</sup> È particolarmente importante applicare tale principio laddove, in base a un rischio di MGF, alla minore sia stato garantito lo status di rifugiata, ma lo stesso non sia avvenuto per i suoi genitori.<sup>27</sup> Al contrario, in base al principio dell'unità del nucleo familiare, ai genitori dovrebbe essere garantito lo status derivativo recante i medesimi diritti garantiti alla figlia.

Nel caso di una bambina che teme di subire MGF (sia nel Paese ospitante che durante una visita nel Paese di origine) inserita in un nucleo familiare e che presenta una sua richiesta d'asilo, è necessario preservare l'unità della famiglia per tutta la durata del processo di determinazione del miglior interesse della minore.<sup>28</sup>

- **Adeguate formazione del personale incaricato di attuare la Direttiva**

Gli Stati membri devono assicurarsi che il personale incaricato di attuare la Direttiva sia adeguatamente formato e soggetto all'obbligo di riservatezza.<sup>29</sup> Ciò assume particolare rilevanza dal momento che il personale, sensibile alle questioni di genere e alla riservatezza delle informazioni trasmesse dai/le richiedenti, sarà maggiormente in grado di riconoscere le richieste di asilo relative alle MGF e di garantire il rispetto delle tutele procedurali secondo quanto sancito dalla Direttiva per le Procedure di asilo (rifusione) discussa più avanti.

---

<sup>23</sup> Articolo 20.3, *ibid.*

<sup>24</sup> Considerando 28, 2011/95/UE.

<sup>25</sup> Articolo 11.3, *ibid.*

<sup>26</sup> Considerando 18, 19 e Articolo 20.5, *ibid.*

<sup>27</sup> Secondo quanto riportato da Christine Flamand, questa è una situazione che si può effettivamente verificare in alcuni Stati membri, 'FGM: challenges for asylum applicants and officials', in RefugeeStudies Centre, Breve Articolo sulle MGF e l'asilo in Europa [EN], Forced Migration Review N. 49 – Disasters and displacement in a changing climate, maggio 2015, pag. 5.

<sup>28</sup> Vedere: UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child [EN], maggio 2008.

<sup>29</sup> Articolo 37, *ibid.*

## III.2. Disposizioni relative alle MGF all'interno della Direttiva sulle procedure di asilo

La Direttiva sulle procedure di asilo rivista si concentra maggiormente sull'integrare le procedure di asilo con considerazioni sensibili alle specificità di genere. In particolare, a tutte le richiedenti deve essere data la possibilità di fare richiesta d'asilo per proprio conto e deve essere garantito che ogni pratica venga esaminata individualmente (ossia separatamente dalla famiglia o dal marito, anche se ne sono a carico)<sup>30</sup> e, se ammissibili, che venga loro fornita effettiva protezione; le autorità devono essere adeguatamente preparate a prendere in considerazione la complessità delle richieste basate sul genere; le richiedenti devono avere modo di riportare le proprie esperienze personali alle autorità preposte in un ambiente che possa garantirne la sicurezza e la riservatezza e di usufruire di garanzie procedurali quali il servizio di interpretariato e la consulenza legale; le vittime di torture o di altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale devono avere un sostegno adeguato e tempo sufficiente per prepararsi ai colloqui personali e alle altre fasi procedurali importanti.<sup>31</sup>

La Direttiva sulle Procedure d'asilo rivista contiene le seguenti disposizioni rilevanti per le richieste d'asilo basate sulle MGF:

- **Criteri per i colloqui personali: un approccio più sensibile alle specificità di genere e a misura di minore**

La Direttiva sulle Procedure d'asilo rivista prevede un colloquio personale. Gli Stati membri provvedono affinché la persona incaricata di condurre il colloquio abbia la competenza per tener conto delle circostanze personali tra cui il genere, l'orientamento sessuale e la vulnerabilità del/lla richiedente.<sup>32</sup> I/Le bambini/e devono avere la possibilità di presentare domanda per proprio conto (ossia separatamente dal resto della famiglia, anche se sono accompagnati) e di essere intervistati/e con modalità consone alla loro età.<sup>33</sup> Il/La richiedente può richiedere che il colloquio venga condotto da una persona del suo stesso sesso e con un/a interprete del suo stesso sesso.<sup>34</sup> Il/La funzionario/a che conduce il colloquio personale deve essere sensibile alle specificità di genere e deve essere tenuto debito conto della complessità delle domande con implicazioni di genere.<sup>35</sup> Tali disposizioni sono di estrema importanza per le domande presentate da donne e bambine sottoposte a MGF o che sono a rischio, che spesso si trovano in grave difficoltà a parlare della loro storia davanti alle proprie famiglie o a un funzionario, o un interprete, di sesso maschile.

- **Esame delle domande**

Gli Stati membri hanno l'obbligo di provvedere affinché le autorità competenti in materia di asilo adottino le decisioni previo congruo esame. A tal fine, il personale incaricato può consultare esperti/e su aspetti particolari come quelli di genere o inerenti ai/le minori,<sup>36</sup> cosa che rende questa disposizione particolarmente rilevante per le richieste basate sulle MGF, che dovrebbero essere esplicitamente considerate una forma di violenza di genere e/o violenza diretta contro l'infanzia. In questi casi, a causa dei fattori che influiscono negativamente sull'inclinazione a riferire la propria esperienza (tra cui, com'è noto, un senso di vergogna o sfiducia, la mancata consapevolezza del fatto che le MGF possano costituire una motivazione per ottenere lo status di rifugiato, il trauma subito e la perdita della memoria), sarebbe indispensabile un dovere "condiviso" di comprovare le domande presentate da donne e bambine provenienti da Paesi con un elevato tasso di prevalenza delle MGF, allo scopo di garantire loro una protezione adeguata.<sup>37</sup> Tutto ciò acquista ulteriore rilevanza se si considera che, secondo quanto dimostrato dalle ricerche, la maggior parte delle richieste relative al genere è respinta proprio a causa della mancanza di credibilità.<sup>38</sup> Inoltre, le ricerche condotte sulle richieste di asilo per motivi di MGF hanno dimostrato che queste domande sono spesso respinte a causa dell'incapacità del sistema di asilo di riconoscere la natura specifica di questa violazione e, pertanto, di fornire adeguato sostegno alle richiedenti.<sup>39</sup>

---

**30** Articoli 7.1, 14.1, 15.1, Direttiva 2013/32/UE.

**31** Considerando 29, 32, Articolo 15.3, Direttiva 2013/32/UE; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: Verso l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili (2013). COM 2013 0833 final [IT], pag. 10.

**32** Articolo 15.3a, Direttiva 2013/32/UE.

**33** Articolo 7.3 e 7.5, Articolo 15.3, ibid.

**34** Articolo 15.3b, c, ibid.

**35** Considerando 32, ibid.

**36** Articolo 10.3d, ibid.

**37** Tali doveri derivano non solo dalla Direttiva Qualifiche (Articoli 4.3 e 6.1), ma anche dalle disposizioni della Direttiva sulle Procedure d'asilo, dal Manuale dell'UNHCR (*UNHCR Handbook*), dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani e dai principi fondamentali della legislazione europea. Vedere inoltre: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report* [EN] (documento di sintesi in italiano: *Al di là della prova. La valutazione della credibilità nei sistemi di asilo dell'Unione Europea*), maggio 2013, pagg. 104-105.

**38** *Asylum Aid, Unsustainable: The Quality of Initial Decision-making in Women's Asylum Claims* [EN], gennaio 2011. Si tratta di un rapporto che prende in esame 45 casi di istanza di asilo presentati da richiedenti di sesso femminile, dei quali il 69% implicava elementi di persecuzione di genere. Nell'87% dei casi, la domanda presentata è stata ritenuta non credibile. La valutazione della credibilità ha costituito il fulcro della decisione di rigetto della domanda. In tutti i casi in cui è stato consentito il ricorso (50%), la credibilità della domanda della richiedente è stata accolta e sono stati capovolti i verdetti di mancanza di credibilità emessi nella fase iniziale del processo decisionale.

**39** M.J. Middelburg e A.D. Balta, 'Female Genital Mutilation/Cutting as a Ground for Asylum in Europe', *International Journal of Refugee Law*, 2016 (in via di pubblicazione).



- **Adeguate formazione degli/le operatori/trici a contatto con richiedenti protezione internazionale**

Le autorità degli Stati membri devono avere ricevuto una formazione adeguata<sup>40</sup> e devono avere acquisito una conoscenza generale dei problemi che potrebbero compromettere la capacità del/la richiedente di sostenere il colloquio o il suo comportamento durante lo stesso, come ad esempio indicazioni che il/la richiedente potrebbe essere stato/a torturato/a.<sup>41</sup> Tale disposizione è applicabile anche alle MGF, dal momento che la pratica è considerata una forma di tortura e trattamento crudele, inumano e degradante secondo quanto sancito dalla giurisprudenza internazionale e dalla dottrina giuridica, da molti degli organismi delle Nazioni Unite preposti al monitoraggio sui trattati, dalle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani e dalla Corte Europea dei Diritti Umani.<sup>42</sup>

Inoltre, i/le funzionari/e incaricati/e della valutazione delle domande possono, se lo ritengono necessario, consultare esperti/e su aspetti particolari come quelli d'ordine medico, culturale, religioso, di genere o inerenti ai/le minori.<sup>43</sup> Tale pratica dovrebbe essere incoraggiata al fine di garantire che tutti gli aspetti pertinenti alle richieste relative alle MGF siano presi in considerazione.

- **Garanzie procedurali particolari per i/le richiedenti con esigenze particolari, come le vittime di violenza sessuale**

La Direttiva sulle Procedure d'asilo chiede agli Stati membri di individuare i gruppi con esigenze procedurali particolari per motivi di età, genere o in conseguenza del danno di cui sono stati vittime.<sup>44</sup> Ai/le richiedenti con esigenze di garanzie procedurali particolari, come le vittime di violenza psicologica, fisica o sessuale, deve essere garantito un sostegno adeguato al fine di prepararli/e ai colloqui personali e per tutta la durata della procedura di asilo. La difficoltà principale riguarda l'individuazione di esigenze non evidenti, come il trauma dovuto alle MGF. È necessario adottare procedure adeguatamente sensibili alle specificità di genere per identificare e successivamente indirizzare le vittime di MGF ai percorsi e ai servizi appropriati. Tali procedure dovrebbero, per quanto possibile, evitare di traumatizzare nuovamente la vittima.<sup>45</sup>

Gli Stati membri sono inoltre tenuti a fornire garanzie procedurali quali il diritto a non essere sottoposti/e a procedure accelerate o svolte alla frontiera ai/le richiedenti con particolari esigenze.<sup>46</sup> Tale disposizione è importante considerato che le vittime di MGF possono, innanzitutto, non dichiararsi tali e che, una volta individuate, possono avere bisogno di sostegno in preparazione al colloquio personale; tale sostegno (ad esempio assistenza medica o psico-sociale) potrebbe però essere limitato o non disponibile nelle procedure accelerate.

- **Documentazione medico-legale**

La Direttiva prevede che gli Stati membri dispongano, previo consenso del/lla richiedente, una visita medica del/lla richiedente concernente i segni che potrebbero indicare persecuzioni o danni gravi subiti.<sup>47</sup> Tale documentazione dei sintomi e dei segni di violenza può tenere conto delle disposizioni del "Manuale per un'efficace indagine e documentazione di tortura e altro trattamento o pena crudele, disumano o degradante" (protocollo di Istanbul).<sup>48</sup> Tuttavia, il fatto che un esame medico o un referto psicologico siano utili al fine di provare una violenza sessuale o un trauma non implica che, qualora il/la richiedente rifiuti di sottoporsi a questa procedura, non possa essergli/le attribuito la qualifica di rifugiato/a, poiché la visita non è che uno dei numerosi elementi da valutare.<sup>49</sup>

---

<sup>40</sup> Articolo 4.3, 6.1, Direttiva 2013/32/UE.

<sup>41</sup> Articolo 4.3, 14.1, *ibid.* Vedere inoltre il modulo dell'EASO sulle modalità con cui condurre un colloquio con richiedenti con esigenze procedurali speciali (non pubblico).

<sup>42</sup> Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) [IT], Articolo 6, Articolo 7; CRC, Articolo 6, Articolo 37; Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti [IT] (CAT), Articolo 3.16; Comitato contro la tortura, General Comment No. 2: Implementation of Article 2 by States Parties, 24 January 2008, CAT/C/GC/2 [EN] (Commento generale n. 2; Attuazione dell'Articolo 2 ad opera degli Stati parte, 24 gennaio 2008, CAT/C/GC/2); Comitato per i diritti umani, General Comment No. 28: Article 3 (The equality of rights between men and women) [EN] (Commento generale n. 28: Articolo 3 [L'uguaglianza di diritti tra uomini e donne]), 29 marzo 2000, CPR/C/21/Rev.1/Add.10; Report of the Special Rapporteur on Torture (2008); Emily Collins and Ashley Akaziebie v. Sweden European Court of Human Rights, Application no. 23944/05 [EN], 8 marzo 2007. Per gli strumenti vedere: "Lo strumento dell'EASO per l'identificazione di persone con esigenze particolari", <https://ipsn.easo.europa.eu/it> [IT].

<sup>43</sup> Articolo 10.3 (d), Direttiva 2013/32/UE.

<sup>44</sup> Considerando 29, Articolo 24.1, *ibid.*

<sup>45</sup> Lo strumento dell'EASO per l'individuazione di persone con esigenze particolari [IT]. Vedere anche: EASO e-learning module on Gender. Gender Identity and Sexual Orientation [EN] (non pubblico).

<sup>46</sup> Articolo 24.3, *ibid.*

<sup>47</sup> Articolo 18.1, *ibid.*

<sup>48</sup> Considerando 31, Direttiva 2013/32/UE.

<sup>49</sup> Articolo 18.1 e 18.3, *ibid.*



- **Domande presentate a nome di un/a minore o di una persona a carico**

La Direttiva sulle Procedure di asilo obbliga gli Stati membri a garantire che un/a minore abbia il diritto di presentare domanda di protezione internazionale per proprio conto o tramite i genitori o altro familiare adulto, o altro adulto responsabile per lui/lei.<sup>50</sup> Poiché le bambine sono particolarmente vulnerabili alle MGF, è di fondamentale importanza che le autorità forniscano ai genitori informazioni chiare e dettagliate sulla procedura di richiesta di asilo specifica per i/le minori.

- **Diritto all'assistenza e alla consulenza legale gratuita**

La Direttiva rivista afferma che i/le richiedenti dovrebbero ricevere già in primo grado, gratuitamente, informazioni giuridiche e procedurali che tengano conto delle loro situazioni particolari. Tali informazioni dovrebbero tra l'altro consentire di comprendere meglio la procedura e aiutarli/e a rispettare gli obblighi in materia. Gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di utilizzare gli strumenti più appropriati per fornire tali informazioni, ad esempio tramite organizzazioni non governative, professionisti di autorità governative o servizi statali specializzati.<sup>51</sup> Gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a specificare chiaramente quali sono gli attori ai quali spetta il compito di fornire consulenza legale e in che modo si accede a tale servizio, al fine di garantirne la piena fruibilità a tutti/e i/le richiedenti.

### III.3. Disposizioni relative alle MGF all'interno della Direttiva Accoglienza

La Direttiva rivista sulle Condizioni di Accoglienza per i/le richiedenti asilo introduce condizioni di accoglienza specifiche per il genere, che hanno grande rilevanza per le richiedenti sottoposte o a rischio di MGF, in particolare: le esigenze particolari di tutte le richiedenti di sesso femminile in condizione di vulnerabilità devono essere prontamente individuate; le persone sottoposte a gravi atti di violenza devono avere accesso a servizi di riabilitazione al fine di ottenere la necessaria assistenza psicologica e medica; le strutture di accoglienza devono tenere conto delle specificità di genere.<sup>52</sup>

La Direttiva rivista sulle Condizioni di Accoglienza contiene le seguenti disposizioni rilevanti per coloro che sono state sottoposte o sono a rischio di subire MGF:

- **Vittime di MGF come persone vulnerabili**

La Direttiva Accoglienza riconosce espressamente le vittime di MGF come gruppo di persone vulnerabili.<sup>53</sup> Pertanto, con il recepimento della Direttiva, anche la legislazione nazionale dovrà riconoscere le vittime di MGF come gruppo vulnerabile. Gli Stati membri sono tenuti a identificare gli/le richiedenti con esigenze particolari entro un lasso di tempo ragionevole dopo la presentazione della domanda, sebbene non vi sia alcuna disposizione che esige di includere tale procedura di identificazione nella legislazione nazionale. Una tempestiva individuazione dei/le richiedenti vulnerabili è fondamentale per assicurare una risposta adeguata in termini di esigenze di alloggio, cure mediche e psicologiche ed esigenze procedurali particolari durante l'intero processo di asilo. Nel caso delle MGF, una tempestiva individuazione potrebbe essere d'aiuto per favorire il dialogo e la prevenzione tra i/le familiari della richiedente, in modo particolare per quanto riguarda le informazioni sulle MGF, sulle loro conseguenze e sul divieto giuridico nazionale di praticarle.

Se, da un lato, l'EASO fornisce uno strumento per l'identificazione delle persone con esigenze particolari,<sup>54</sup> dall'altro non contiene disposizioni per quanto concerne le precise domande da porre alle potenziali vittime di MGF o a qualsiasi altra persona con esigenze particolari non visibili, presumendo che tali procedure già esistano a livello nazionale. Allo stesso modo, lo strumento non contiene disposizioni normative riguardo le procedure operative per i rinvii a consulto; pertanto, spetta agli Stati membri assicurarsi che entrambe queste misure di tutela siano attuate.

- **Condizioni materiali di accoglienza adeguate**

La Direttiva Accoglienza rivista prevede che gli Stati membri tengano conto delle specificità di genere e di età e della situazione delle persone vulnerabili per quanto concerne le condizioni di accoglienza alla frontiera o nelle

---

<sup>50</sup> Articolo 7.3, *ibid.*

<sup>51</sup> Considerando 22, Articolo 19, Articolo 21.1, *ibid.*

<sup>52</sup> Articolo 21, Direttiva 2013/33/UE.

<sup>53</sup> Lo strumento dell'EASO per l'individuazione di persone con esigenze particolari, <https://ipsn.easo.europa.eu/it> [IT].

<sup>54</sup> Articolo 18.3, Direttiva 2013/33/UE.



zone di transito, nonché nei centri di accoglienza.<sup>55</sup> Questo aspetto è di cruciale interesse per coloro che sono state sottoposte o rischiano di subire MGF, poiché è fondamentale che le condizioni di accoglienza non comportino un nuovo trauma dovuto, ad esempio, alla sistemazione delle richiedenti con persone di sesso opposto o delle minori non accompagnate con delle persone adulte.

- **Il miglior interesse del/la minore**

La Direttiva Accoglienza ribadisce che il miglior interesse del/la minore deve essere la considerazione primaria, in particolare al fine di assicurare un livello di vita adeguato al benessere del/la bambino/a.<sup>56</sup> Sebbene le MGF non siano una violazione perpetrata unicamente ai danni delle bambine, molte delle richiedenti che le hanno subite, o sono a rischio, sono minori ed è pertanto fondamentale che il loro miglior interesse - incluso il diritto all'unità del nucleo familiare - abbia l'assoluta priorità.

- **L'adeguata formazione del personale operante nelle strutture di accoglienza**

La Direttiva Accoglienza rivista afferma che è essenziale che il personale operante nelle strutture di accoglienza abbia ricevuto una formazione adeguata, in modo particolare per quanto riguarda l'assistenza a richiedenti vulnerabili come le vittime di violenza sessuale.<sup>57</sup> Inoltre, la Direttiva obbliga gli Stati membri a provvedere a che le autorità competenti in materia di accoglienza abbiano ricevuto una formazione adeguata in merito alle esigenze di richiedenti di entrambi i sessi e siano quindi in grado di garantire la necessaria sensibilità alle specificità di genere.<sup>58</sup> Poiché le MGF sono una violazione specificamente diretta contro un genere, questa disposizione è fondamentale per accogliere adeguatamente le donne e le bambine che hanno subito o rischiano di subire la pratica, e deve pertanto essere accuratamente attuata.

- **Trattenimento di persone vulnerabili e di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari**

La Direttiva Accoglienza sancisce che qualunque richiedente che si trova in stato di trattenimento sia trattato/a nel pieno rispetto della dignità umana e che la sua accoglienza sia configurata specificamente per rispondere alle sue esigenze in tale situazione. In modo particolare per quanto concerne il trattenimento delle persone vulnerabili, la Direttiva obbliga gli Stati membri ad assicurare controlli periodici e sostegno adeguato, tenendo conto della loro particolare situazione, anche dal punto di vista sanitario. Alle richiedenti trattenute deve essere offerta una sistemazione separata dai richiedenti uomini, a meno che non si tratti di familiari e che tutti/e gli/le interessati/e vi acconsentano. I/Le minori devono essere trattenuti/e solo come ultima risorsa e il loro miglior interesse deve essere sempre una considerazione preminente. I/Le minori non accompagnati/e sono trattenuti/e solo in circostanze eccezionali, in una sistemazione separata dagli adulti e mai all'interno di istituti penitenziari.<sup>59</sup> Le donne e le bambine sottoposte o a rischio di subire MGF rientrano pertanto in entrambe le disposizioni, che devono quindi essere immancabilmente rispettate, al fine di garantire il loro benessere.

- **Disposizioni in materia di assistenza sanitaria per i/le richiedenti asilo**

Secondo la Direttiva Accoglienza, gli Stati membri devono provvedere affinché i/le richiedenti ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali. Gli Stati membri devono inoltre fornire la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, ai/le richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, comprese, se necessarie, appropriate misure di assistenza psichica.<sup>60</sup> In particolare, gli Stati membri devono provvedere affinché le persone che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza ricevano il necessario trattamento per il danno provocato da tali atti e accedano in particolare ad assistenza o cure mediche e psicologiche appropriate.<sup>61</sup> Questa disposizione è fondamentale, considerate le conseguenze gravi e durature delle MGF sulla salute fisica, sessuale e mentale e la necessità delle vittime di ricevere cure mediche e psicologiche appropriate.

---

<sup>55</sup> Articolo 18.3, Direttiva 2013/33/UE.

<sup>56</sup> Articolo 25.2, ibid.

<sup>57</sup> Articolo 25.2, ibid.

<sup>58</sup> Articolo 11, ibid.

<sup>59</sup> Articolo 19, Direttiva 2013/33/UE.

<sup>60</sup> Articolo 25.1, ibid.

<sup>61</sup> Articolo 38a, Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.



## IV. La Convenzione di Istanbul: integrare la dimensione di genere nel Sistema Europeo Comune di Asilo

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), entrata in vigore il 1 agosto 2014, è legalmente vincolante per quegli Stati membri del Consiglio d'Europa che l'hanno ratificata e fornisce un ulteriore livello di protezione oltre a quello già garantito dagli strumenti giuridici esistenti a livello nazionale, UE e internazionale per l'eliminazione della violenza nei confronti delle donne. Cosa fondamentale, la Convenzione di Istanbul annovera le MGF tra le forme di violenza di genere che mira a eliminare.<sup>62</sup>

Sebbene non tutti gli Stati membri dell'UE abbiano attualmente ratificato la Convenzione,<sup>63</sup> la stessa UE ha pubblicato un documento che ne anticipa l'adesione in blocco<sup>64</sup> e si è impegnata a ratificarla entro la fine del 2016.<sup>65</sup> Questo sviluppo renderebbe la Convenzione di Istanbul legalmente vincolante non solo per tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, ma anche per tutte le sue istituzioni e i suoi organismi, e pertanto l'UE diverrebbe internazionalmente responsabile per l'attuazione della Convenzione. Tuttavia, perché quanto affermato possa concretizzarsi nella realtà, tutti gli Stati membri dovrebbero prima aver firmato e ratificato la Convenzione. L'azione di *advocacy* da parte delle ONG nazionali svolge un ruolo di primo piano affinché questo avvenga.

La Convenzione di Istanbul è particolarmente interessante nel contesto della protezione giuridica di coloro che hanno subito o rischiano di subire MGF, poiché è applicabile a tutte le donne senza alcuna discriminazione, siano esse richiedenti asilo o semplici migranti, con o senza documenti. La Convenzione fornisce agli Stati istruzioni precise al fine di perseguire penalmente le varie forme di violenza di genere, nonché misure pratiche per prevenirle. Il compito di verificare e valutare l'attuazione di queste misure spetta anche alla società civile, che può contribuire ad esigere che gli Stati mantengano gli impegni assunti ai sensi della Convenzione di Istanbul.

La Convenzione contiene le seguenti disposizioni rilevanti per coloro che sono state sottoposte, o sono a rischio di subire, MGF:

- **La violenza di genere come forma di persecuzione**

La Convenzione di Istanbul richiede che gli Stati membri garantiscano che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951.<sup>66</sup> Questa disposizione richiama l'articolo 9 della Direttiva Qualifiche dell'UE, che cataloga espressamente la violenza sessuale e gli atti specificamente diretti contro un genere come atti di persecuzione. Questa norma è di cruciale importanza per dimostrare la validità di una domanda di asilo basata sulle MGF.

- **Un'interpretazione sensibile al genere applicata ai motivi di asilo della Convenzione di Ginevra**

Secondo la Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951, per poter beneficiare della protezione internazionale i/le richiedenti asilo devono dimostrare di avere un giustificato timore di essere perseguitati/e per la loro razza, le loro opinioni politiche, la loro religione o la loro appartenenza a un determinato gruppo sociale. La Convenzione di Istanbul richiede che gli Stati parte garantiscano che un'interpretazione sensibile al genere sia applicata a ciascuno di questi motivi.<sup>67</sup> La persecuzione per motivi di appartenenza a un determinato gruppo sociale è stata presentata sempre più spesso nelle domande relative al genere, e in modo particolare nelle richieste di asilo basate sulle MGF. Tuttavia, è importante non trascurare altri potenziali motivi per le domande. Di fatto, nella persecuzione dovuta alle opinioni politiche rientra anche quella dovuta alle opinioni sui ruoli di genere: le donne o i genitori che si oppongono alla pratica delle MGF possono essere vittime di persecuzione sulla base della loro opinione politica. Allo stesso modo, laddove le MGF sono collegate a una pratica religiosa, possono rientrare nella persecuzione per motivi religiosi.

---

<sup>62</sup> Gli Stati membri dell'UE che hanno ratificato la Convenzione di Istanbul al febbraio 2016 sono: Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Italia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovenia, Spagna e Svezia. L'elenco completo è disponibile alla pagina web: <https://www.coe.int/it/web/conventions/> [IT].

<sup>63</sup> Roadmap: Adesione dell'UE alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015\\_just\\_010\\_istanbul\\_convention\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_010_istanbul_convention_en.pdf) [EN].

<sup>64</sup> Documento di lavoro dello staff della Commissione – Impegno strategico a favore della parità di genere 2016-2019, [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic\\_engagement\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic_engagement_it.pdf) [IT], pag.23.

<sup>65</sup> Documento di lavoro dello staff della Commissione – Impegno strategico a favore della parità di genere 2016-2019, [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic\\_engagement\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic_engagement_it.pdf) [IT], pag.23.

<sup>66</sup> Articolo 60.1, Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

<sup>67</sup> Articolo 60.2, *ibid.*



- **Procedure di asilo sensibili al genere**

La Convenzione di Istanbul - richiamando la Direttiva Accoglienza e la Direttiva Procedure dell'UE che obbligano gli Stati parte ad adottare procedure, linee guida e servizi di supporto sensibili al genere durante l'intero processo di asilo - invita ad applicare una maggiore sensibilità di genere alle procedure di assegnazione dello status di rifugiato.<sup>68</sup> Condizioni e procedure di accoglienza adeguate che garantiscano una sensibilità alla questione di genere durante tutte le fasi sono fondamentali per evitare nuovi traumi delle vittime di MGF e, durante il colloquio per l'asilo, possono incoraggiare la richiedente a parlare apertamente di quanto le è accaduto.

- **Protezione delle vittime di violenza sessuale dal respingimento**

La Convenzione di Istanbul ribadisce ancora una volta il principio di non-respingimento che garantisce che le vittime di violenza bisognose di protezione, indipendentemente dal loro status o dal loro luogo di residenza, non possano in nessun caso essere espulse verso un Paese dove la loro vita potrebbe essere in pericolo o dove potrebbero essere esposte al rischio di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti.<sup>69</sup> Ciò si applica nello specifico a quelle donne e ragazze che rischiano di subire le MGF, classificate come tortura e trattamento crudele, inumano e degradante secondo la giurisprudenza internazionale.

---

<sup>68</sup> Articolo 60.3, ibid.

<sup>69</sup> Articolo 61.2, ibid.

## V. Conclusioni

Il CEAS armonizza la normativa in materia di protezione e accoglienza sul territorio dell'UE al fine di assicurare che ai/le richiedenti asilo siano garantite le stesse opportunità di protezione internazionale in tutti gli Stati membri. Le Direttive riviste forniscono una buona base dalla quale partire per avere un sistema di asilo integrato e sensibile alle specificità di genere su tutto il territorio dell'Unione Europea. Con la sua completa attuazione, il sistema creerà inoltre una solida base giuridica per gli aspetti specifici al genere da tenere presente quando si esaminano le domande di asilo e affinché le procedure e le condizioni di accoglienza si adattino meglio alle esigenze delle donne sottoposte a MGF. Il CEAS viene inoltre completato dalla Convenzione di Istanbul che, riconoscendo la violenza sessuale e di genere (SGBV) - e le MGF in particolare - come forma di persecuzione ed esigendo che gli Stati adottino le misure legislative necessarie a porre fine e a prevenirla (indipendentemente dallo status e dal luogo di residenza della donna interessata), estende ulteriormente gli obblighi degli Stati in materia di protezione delle vittime di MGF e di coloro che rischiano di subire la pratica.

Tuttavia, come più volte è stato ripetuto in questa guida, affinché il sistema operi al massimo delle sue potenzialità, è fondamentale che gli Stati membri attuino le disposizioni contenute nelle Direttive riviste in modo adeguato ed efficiente; affinché ciò accada, le ONG e la società civile hanno il prezioso compito di sorvegliarne e valutarne l'effettiva attuazione a livello nazionale. Dal momento che gli Stati membri sono ben lontani dalla completa attuazione delle disposizioni contenute nelle Direttive riviste, devono essere spronati ad agire in tal senso non solo mediante un processo di imposizione "dall'alto" da parte della Commissione Europea, ma anche e soprattutto mediante un processo di mobilitazione "dal basso" da parte della società civile di ogni singolo Paese. Inoltre, con la ratifica della Convenzione di Istanbul da parte di appena 12 Stati membri dell'Ue, la sua applicazione non può darsi affatto per scontata.

Le OSC degli Stati membri dell'UE, pertanto, svolgono un ruolo significativo nel garantire che i governi nazionali (1) recepiscono le Direttive riviste in materia di asilo e (2) firmino e ratifichino la Convenzione di Istanbul. Per contribuire a questo processo, l'Allegato I della presente guida contiene una *check-list* degli obblighi imposti agli Stati membri dell'UE dalle Direttive riviste. Le ONG che lavorano con le richiedenti asilo sottoposte o a rischio di subire MGF possono utilizzarla per controllare l'ottemperanza del proprio Stato alle disposizioni del CEAS. Qualunque difformità dovrebbe essere portata all'attenzione delle autorità competenti, con l'intento di attuare dei processi che mirino a rettificare tali discrepanze. Gli Stati devono essere sollecitati affinché raccolgano dati e informazioni statistiche riguardo le domande di asilo per motivi di MGF che sono state ricevute e accolte, poiché queste sono fondamentali per sensibilizzare e garantire che le esigenze e le vulnerabilità specifiche delle donne e delle bambine provenienti dai Paesi in cui la pratica è diffusa siano riconosciute e affrontate in modo appropriato.

La revisione delle Direttive europee sull'asilo offre agli Stati membri un'opportunità unica per affrontare le difficoltà e i limiti presenti all'interno dei sistemi di asilo nazionali ed è fondamentale che l'opportunità di migliorare la situazione delle donne e delle bambine sottoposte a MGF o a rischio di subirle non venga persa.



### Qualifiche

La Direttiva Qualifiche dell'UE garantisce l'ammissibilità a beneficiare della protezione internazionale per le donne e le bambine con un timore fondato di persecuzione o a rischio di subire MGF. Per ottemperare alle disposizioni in essa previste gli Stati membri devono:

1. tenere conto della situazione individuale e delle circostanze personali del/la richiedente, in particolare *background* culturale, il genere e l'età;
2. riconoscere le domande d'asilo basate su atti di persecuzione come, ad esempio, gli atti di violenza sessuale e gli atti specificamente diretti contro un genere o contro l'infanzia – categoria nella quale rientrano le MGF;
3. cooperare con il/la richiedente allo scopo di esaminare gli elementi significativi della domanda di asilo;
4. tenere conto della situazione di persone vulnerabili come minori, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli/e minori, persone che hanno subito violenza fisica o sessuale, nonché del miglior interesse del/la minore;
5. rivolgere particolare attenzione alle domande provenienti dai/le minori e avere riguardo per le forme di persecuzione specificamente dirette contro l'infanzia;
6. non applicare la cessazione dello status di rifugiato a un/a rifugiato/a che possa invocare l'esistenza di motivi di imperio derivanti da precedenti persecuzioni tali da rifiutare di avvalersi della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza;
7. rispettare il principio dell'unità del nucleo familiare, in modo particolare nel valutare il miglior interesse del/la minore;
8. garantire che il personale incaricato di attuare la direttiva sia adeguatamente formato e soggetto all'obbligo di riservatezza.

### Procedure di asilo

La Direttiva rivista sulle procedure d'asilo pone grande attenzione sull'inserimento delle considerazioni di genere nelle procedure d'asilo. Per ottemperare alle disposizioni in essa previste gli Stati membri devono:

1. garantire che la persona incaricata di condurre il colloquio personale abbia la competenza necessaria per tener conto di circostanze quali il genere, l'orientamento sessuale e la vulnerabilità del/la richiedente;
2. garantire che le autorità competenti in materia di asilo adottino le decisioni in seguito a un esame adeguato della domanda. A tal proposito, le autorità competenti in materia di asilo possono consultare esperti/e su aspetti particolari come quelli di genere o inerenti ai/le minori;
3. garantire che le autorità competenti in materia di asilo abbiano acquisito una conoscenza generale dei problemi che potrebbero compromettere la capacità dei/le richiedenti di sostenere il colloquio, quali indicazioni che il/la richiedente potrebbe essere stato/a torturato/a;
4. individuare i gruppi di richiedenti che beneficiano di garanzie procedurali particolari come, ad esempio, le vittime di violenza psicologica, fisica o sessuale e fornire loro un sostegno adeguato in preparazione del colloquio personale e per l'intera durata della procedura di asilo;
5. disporre, previo consenso del/la richiedente, una visita medica concernente i segni che potrebbero indicare persecuzioni o danni gravi subiti;
6. garantire che il/la minore abbia il diritto di presentare domanda di protezione internazionale per proprio conto o tramite i genitori o altro familiare adulto, o un adulto responsabile per lui/lei;
7. fornire ai/le richiedenti informazioni giuridiche e procedurali gratuite tramite organizzazioni non governative, professionisti di autorità governative o servizi statali specializzati.



## Condizioni di accoglienza

La Direttiva rivista sulle condizioni di accoglienza per i/le richiedenti asilo introduce condizioni di accoglienza specifiche per il genere, che sono estremamente rilevanti per le richiedenti sottoposte o a rischio di subire MGF. Per ottemperare alle disposizioni in essa previste gli Stati membri devono:

1. individuare i/le richiedenti con esigenze particolari, tra cui le donne sottoposte a MGF, entro un ragionevole lasso di tempo dopo la presentazione della domanda;
2. tenere conto delle differenze di genere e di età e della situazione delle persone vulnerabili per quanto riguarda le condizioni di accoglienza alla frontiera o nelle zone di transito e nei centri di accoglienza;
3. garantire che il miglior interesse del/la minore sia la considerazione preminente, in particolare al fine di garantire un livello di vita adeguato al benessere del/la bambino/a;
4. formare il personale che lavora nelle strutture di accoglienza affinché sia sensibile alle specificità di genere, in modo particolare per quanto riguarda l'assistenza ai/le richiedenti vulnerabili quali sono le vittime di violenza sessuale;
5. per quanto riguarda il trattenimento di persone vulnerabili, assicurare controlli periodici e sostegno adeguato, tenendo conto della loro particolare situazione, anche dal punto di vista sanitario;
6. fornire la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, ai/le richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, comprese, se necessarie, appropriate misure di assistenza psichica.

## Utilizzare le **Direttive UE sull'Asilo** to **porre fine alle MGF**



### QUALIFICHE

- ✓ riconoscere le domande d'asilo basate su atti di persecuzione
- ✓ rispettare il principio dell'unità del nucleo familiare
- ✓ garantire che il personale incaricato sia adeguatamente formato e tenuto all'obbligo di riservatezza



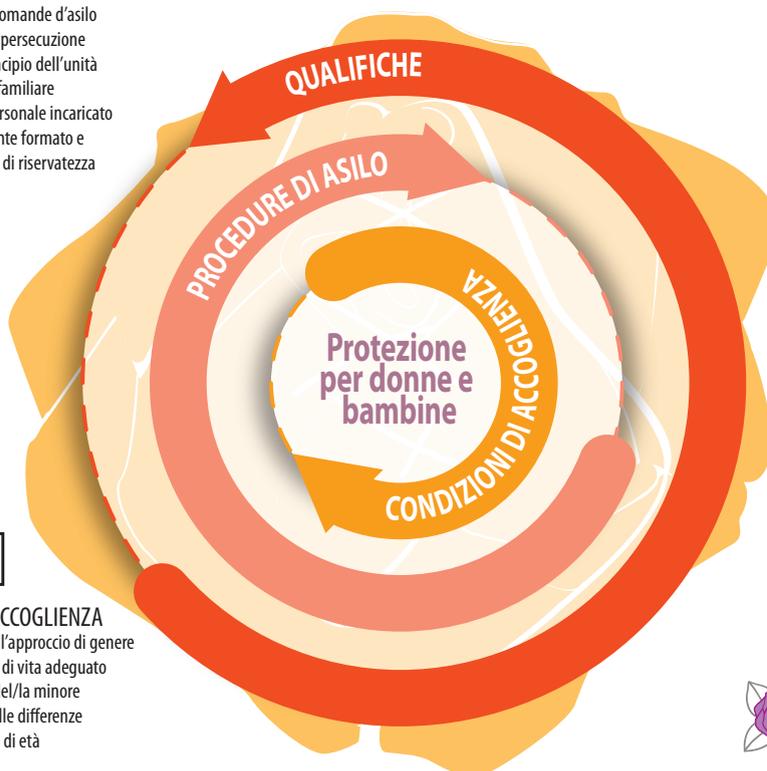
### PROCEDURE DI ASILO

- ✓ fornire sostegno alle persone che hanno subito violenza psicologica, fisica o sessuale
- ✓ tenere conto del genere, della vulnerabilità e dell'orientamento sessuale
- ✓ informazioni giuridiche e procedurali gratuite



### CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA

- ✓ formare il personale sull'approccio di genere
- ✓ garantire un livello di vita adeguato per il benessere del/la minore
- ✓ tenere conto delle differenze di genere e di età



**End FGM**  
EUROPEAN NETWORK



### Materiali UE

**European Asylum Support Office, *Practical Tools for First-Contact Officials on Access to the Asylum procedure* [EN], marzo 2016**

Una serie di strumenti pratici che hanno l'obiettivo di aiutare il personale che lavora alla frontiera e nei centri di trattenimento, la guardia costiera e doganale, le forze dell'ordine e le autorità preposte in materia di immigrazione a garantire l'accesso alla procedura di asilo a coloro che potrebbero necessitare di protezione internazionale.

**European Commission, DG Justice and Consumers, *Female Genital Mutilation in Europe: An analysis of court cases* [EN], gennaio 2016**

Una panoramica comparata degli aspetti giuridici di alcuni recenti casi giudiziari di MGF all'interno dell'UE, accompagnata da un'indagine conoscitiva sui flussi transnazionali in relazione alle MGF.

**Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: Verso l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili*, novembre 2013**

Una comunicazione della Commissione Europea che raccoglie le varie politiche sviluppate nel corso degli anni dall'UE sulle MGF, assieme alle raccomandazioni di un rapporto stilato dall'EIGE. Comprende le politiche interne ed esterne e mira a sviluppare un approccio globale e integrato sulle MGF, ponendo particolare enfasi sulla prevenzione.

**European Parliament, *Study for the FEMM Committee: Reception of female refugees and asylumseekers in the EU, case study Germany* [EN], febbraio 2016**

Uno studio che prende in esame l'accoglienza delle richiedenti asilo in Germania, Paese che offre numerosi servizi all'interno dei centri di accoglienza e ulteriore protezione per i gruppi di persone vulnerabili. Lo studio presenta sia il quadro normativo europeo che quello tedesco in materia di accoglienza delle rifugiate. Lo studio valuta inoltre se le procedure di asilo e le condizioni di accoglienza sensibili alle specificità di genere siano effettivamente applicate in Germania.

### Materiali ONU

**UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report* [EN] (documento di sintesi in italiano: *Al di là della prova. La valutazione della credibilità nei sistemi di asilo dell'Unione Europea*), maggio 2013**

Un rapporto che offre una visione delle varie prassi degli Stati membri per quanto riguarda specifici aspetti della valutazione della credibilità nel processo d'asilo; presenta anche dei suggerimenti su come armonizzare ulteriormente queste pratiche su tutto il territorio dell'UE.

**UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The heart of the Matter - Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union* [EN], dicembre 2014**

Un rapporto che mira ad aiutare le autorità accertanti a valutare in modo equo, oggettivo e coerente la credibilità delle domande presentate dai/le minori, con numerose osservazioni sulla prassi attuale che potrebbero servire come base per una guida su questo argomento.

**UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Too Much Pain: Female Genital Mutilation & Asylum in the European Union - A Statistical Overview* [EN], febbraio 2013**

**UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Too Much Pain: Female Genital Mutilation & Asylum in the European Union - A Statistical Update* [EN], marzo 2014**

Uno studio unico, che offre alcune delle evidenze statistiche sulle politiche e gli strumenti necessari per dare una risposta alle particolari vulnerabilità sia delle richiedenti asilo con MGF all'interno del sistema di asilo, che delle bambine e delle donne rifugiate integrate nello Stato membro ospitante e che convivono con le MGF. Un aggiornamento delle informazioni statistiche contenute nello studio originale è stato pubblicato a marzo 2014.

**UNICEF, *Statistical report on female genital mutilation* [EN], febbraio 2016**



## ONG e altre organizzazioni

**Amnesty International, European Women's Lobby, ILGA-Europe, *En-gendering the European Asylum Support* [EN], maggio 2011**

Un comunicato congiunto da parte di END FGM European Campaign, ILGA-Europe e European Women's Lobby che fa appello all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) affinché garantisca che le prospettive di genere e di parità siano pienamente integrate nelle politiche e nelle pratiche europee di asilo.

**Council of Europe, Amnesty International, *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence; A tool to end female genital mutilation – Istanbul Convention* [EN], novembre 2014**

Una guida su come utilizzare la Convenzione di Istanbul per porre fine alle MGF nei Paesi firmatari della Convenzione. Mira a rendere maggiormente nota la Convenzione tra coloro che hanno a che fare con le donne sottoposte a MGF e con le bambine a rischio e tra coloro che lavorano per porre fine alla pratica.

**GENSEN, *Gender-Related Asylum Claims In Europe: comparative analysis of law, policies and practice focusing on women in nine EU Member States* [EN], maggio 2012**

Un'analisi comparativa di leggi, politiche e pratiche relative agli aspetti di genere nelle domande d'asilo in nove Stati membri dell'UE (Belgio, Francia,

Italia, Malta, Regno Unito, Romania, Spagna, Svezia e Ungheria) e alcune raccomandazioni per l'integrazione della prospettiva di genere nei sistemi di asilo dell'Unione Europea. Il rapporto si concentra sulle domande d'asilo presentate da richiedenti donne, anche non collegate a questioni di genere.

**Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, PACE) e UNHCR, *Refugee women and the Istanbul Convention: Preventing and combatting sexual and gender-based violence* [EN], gennaio 2013**

Una sintesi sui diritti delle donne rifugiate ai sensi della Convenzione di Istanbul, basata sugli atti del dibattito organizzato dalla rete parlamentare "Women Free from Violence", dal Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons (Comitato sulla migrazione, rifugiati e persone dislocate) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e dall'UNHCR.

**Refugee Studies Centre, *Mini-feature on FGM and asylum in Europe, Forced Migration Review No. 49 – Disasters and displacement in a changing climate*, maggio 2015, ISSN 1460-9819**

I cinque articoli di questa breve inchiesta affrontano alcune delle questioni legate alla pratica delle MGF nell'ambito dell'asilo, concentrandosi in particolare sulle pratiche in Europa.





**End FGM**  
EUROPEAN NETWORK



**End FGM**  
**European Network**  
Mundo B  
Rue d'Edimbourg 26  
B-1050 Ixelles  
Brussels, Belgium

