



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2025, n. 1

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaurò, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2025, n. 1**

Editoriale

Le transizioni dell'Occidente europeo: dalla *traslatio imperii* alla pace di Westphalia e oltre
Massimo Panebianco p. 1

Saggi e Articoli

Possibili sviluppi in tema di contrasto alle mutilazioni genitali femminili: la recente direttiva UE 2024/1385 e gli obblighi per il legislatore italiano
Silvia Angioi, Annachiara Rotondo p. 10

Il nuovo Regolamento (UE) 2024/3015 tra i più recenti strumenti della comunità internazionale contro il lavoro forzato: vecchie soluzioni per vecchi schemi
Silvia Cantoni p. 45

La mano invisibile dell'intelligenza artificiale e il principio di trasparenza nei rapporti B2C: la tutela del consumatore nel mercato unico digitale
Francesco Deana p. 66

Does the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive protect indigenous peoples' right to food? Assessment and future prospects
Anna Facchinetti p. 86

Cross border private enforcement of EU competition law: in quest of localisation
Silvia Marino p. 111

I valori dell'Unione europea e la loro tutela giurisdizionale
Criseide Novi p. 136

Alcune considerazioni in merito alla base giuridica della nuova direttiva sui lavori resi tramite piattaforme digitali
Alfredo Rizzo p. 189

Commenti e Note

Verein Klimaseniorinnen and others v. Switzerland between human rights protection and human rights justification
Nicolò Paolo Alessi p. 210



- La libertà di stampa e il contenuto dell'ordine pubblico quale limite alla circolazione delle sentenze nello spazio giudiziario europeo p. 237
Roberto Dante Cogliandro
- Contrasto alla povertà e cooperazione internazionale nell'area euro-mediterranea p. 255
Giuseppe Emanuele Corsaro
- Illeciti commessi dall'intelligenza artificiale: aspetti di giurisdizione e legge applicabile nel quadro normativo dell'Unione europea p. 281
Curzio Fossati
- L'integrazione differenziata nello spazio Schengen: profili "costituzionali" di legittimità democratica p. 304
Maria Patrin



POSSIBILI SVILUPPI IN TEMA DI CONTRASTO ALLE MUTILAZIONI GENITALI FEMMINILI: LA RECENTE DIRETTIVA UE 2024/1385 E GLI OBBLIGHI PER IL LEGISLATORE ITALIANO

Silvia Angioi*
Annachiara Rotondo**

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Mutilazioni genitali femminili: il contributo del diritto internazionale tra strumenti di *soft law*... – 3. ... e strumenti vincolanti. – 4. *Segue*: la direttiva 2024/1385. – 5. L'inadeguatezza delle soluzioni nazionali: il paradigma italiano. – 6. La disciplina italiana sul contrasto alle mutilazioni genitali femminili al vaglio del GREVIO. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive

La recente adozione, da parte del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea, della direttiva 2024/1385 segna una tappa importante nella definizione della strategia internazionale di contrasto nei confronti di alcune fra le forme più perniciose di violenza di genere, prima fra tutte la pratica delle mutilazioni genitali femminili (MGF). Si tratta di una pratica ancestrale che malgrado le campagne di informazione e di sensibilizzazione, cui ha fatto seguito talvolta l'intervento del legislatore nazionale¹, continua ad essere pervicacemente radicata nei contesti di origine e a diffondersi nei paesi europei come conseguenza del fenomeno migratorio. È questa la ragione per cui si ritiene opportuno non solo continuare ad indagare sulle cause che impediscono un definitivo sradicamento di una pratica capace di compromettere la salute e l'integrità psicofisica di chi vi è sottoposto, ma anche evidenziare il contenuto e la portata degli interventi e degli strumenti adottati al fine di combatterlo e sradicarlo. In quest'ottica, si intende muovere innanzitutto dal quadro internazionale di riferimento che consta di un

Double-blind peer reviewed article.

* Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Sassari. Indirizzo e-mail: asangioi@uniss.it. È autore dei paragrafi 2, 3, e 7.

** Ricercatore a tempo determinato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli "Federico II". Indirizzo e-mail: annachiara.rotondo@unina.it. È autore dei paragrafi 1, 4, 5 e 6.

¹ Per i dati relativi ai progressi compiuti, alle tendenze evolutive in atto, ma anche alla resistenza mostrata da alcuni contesti nazionali nei confronti dell'eradicazione della pratica cfr. UNICEF, *Female Genital Mutilation: A global concern. 2024 Update*, New York, 2024.

insieme di principi e di norme adottati non solo a livello universale ma soprattutto a livello regionale. È infatti proprio sul piano regionale che il problema delle MGF è stato affrontato con maggiore puntualità, tramite l'adozione di norme vincolanti. Da questo punto di vista, certamente non sorprende il fatto che le prime norme specifiche siano contenute nel testo di strumenti adottati nel quadro dell'Unione africana, data l'incidenza che il problema delle MGF assume nel contesto di non pochi Stati membri; ma anche per quel che concerne gli Stati europei può rilevarsi come siano soprattutto le norme elaborate a livello regionale, innanzitutto nell'ambito del Consiglio d'Europa tramite l'adozione della Convenzione di Istanbul, che intervengono a delineare un preciso sistema di obblighi, in capo allo Stato, in materia di contrasto alla violenza di genere e, nello specifico, anche in tema di MGF. È proprio rispetto a questo sistema di obblighi che la direttiva, da ultimo adottata, si pone quale strumento volto ad indurre un processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali degli Stati membri allineando gli standard di tutela previsti a livello interno a quelli definiti dalle norme internazionali in materia di contrasto alla violenza di genere, e in particolare dalla Convenzione di Istanbul. È poi alla luce del complesso insieme di obblighi, rappresentato sia dalle norme internazionali che dalla recente direttiva, che si intende esaminare il contenuto degli strumenti adottati dal legislatore italiano, per metterne in luce le lacune e quindi soffermarsi sulla necessità di apprestare ulteriori e più efficaci interventi, resi necessari a seguito dell'adozione della direttiva 2024/1385.

2. Mutilazioni genitali femminili: il contributo del diritto internazionale tra strumenti di *soft law*...

Il punto di partenza per un qualsiasi ragionamento abbia ad oggetto il fenomeno delle MGF è l'osservazione, apparentemente scontata, che queste rappresentano forme di violenza che integrano la violazione di alcuni diritti fondamentali della donna, innanzitutto il diritto alla salute, il diritto all'integrità fisica, il diritto a scegliere liberamente della propria vita sessuale e riproduttiva. La pratica delle MGF – che assume, come è noto, varie forme, alcune assai più pervasive di altre² – induce modifiche permanenti in organi sani e produce oltre che grave sofferenza, serie conseguenze sul piano fisiologico e psicologico, compromettendo sovente la stessa funzionalità

² Come precisato dall'OMS, le MGF ricomprendono “all procedures that involve partial or total removal of the external female genitalia, or other injury to the female genital organs for non-medical reasons”. La stessa OMS raggruppa le MGF in quattro categorie che dalla forma più lieve (parziale o totale rimozione del clitoride) arrivano fino alla forma più invasiva, cioè l'infibulazione, passando altresì per altre metodiche che consistono nella cauterizzazione, raschiamento, incisione o foratura degli organi genitali. Cfr. WHO, *Female Genital Mutilation*, 5 February 2024, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/female-genital-mutilation>; N.B. KANDALA, P.N. KOMBA, *Female Genital Mutilation Around the World: Analysis of Medical Aspects, Law and Practice*, Cambridge, 2018.

dell'apparato sessuale e riproduttivo³. Si tratta di una pratica, particolarmente diffusa in alcuni contesti geografici – Africa sub-sahariana, Medio Oriente nonché alcuni paesi del Sud-est asiatico – il cui radicamento è dovuto ad una combinazione di fattori di tipo sociale, culturale e religioso⁴. L'accettazione delle MGF ed il convincimento – diffusi indistintamente tra uomini e donne – che si tratti di una pratica opportuna quanto necessaria⁵, serve a spiegare perché anche il dibattito, sviluppatosi intorno al problema delle MGF, abbia visto contrapporre alle istanze volte a indurre un processo di eliminazione delle medesime, alcune teorie, ispirate da certe forme di relativismo culturale, che, nel fornire una diversa interpretazione del fenomeno, hanno evidenziato

³ È ancora l'OMS che stima che oltre 230 milioni di donne che vivono in trenta paesi in Africa, Asia e Medio Oriente sono vittime di MGF, praticate in un periodo della vita che va dall'infanzia al compimento del quindicesimo anno di età. È altresì stimato che il costo del trattamento delle complicazioni sanitarie conseguenti a tali pratiche si attesta intorno al miliardo e mezzo di dollari all'anno, cifra che si ritiene destinata ad aumentare a meno che non vengano adottate strategie d'urgenza dirette a garantire l'eliminazione della pratica. *Ibidem*.

⁴ Il supporto alla pratica delle MGF in alcuni contesti – *in primis* nei paesi islamici – è sovente giustificato adducendo un presunto fondamento religioso che sarebbe rinvenibile in norme di matrice sciaraitica. Sull'erronea attribuzione di un fondamento sciaraitico alle mutilazioni genitali e sull'altrettanto erronea assimilazione delle MGF con pratiche di circoncisione maschile, si sono invece pronunciati, nel tentativo di incentivare l'abbandono di una pratica considerata nociva, sia studiosi sia alcune organizzazioni islamiche. Cfr. Islamic Relief Worldwide, *Islam must never be used to justify FGM*, <https://islamic-relief.org/news/islam-must-never-be-used-to-justify-fgm/>; The Islamic Shari'a Council, The Muslim College, The Muslim Council of Britain, *Female Genital Mutilation*, 2014, <https://mcb.org.uk/muslim-council-of-britain-speaks-out-against-female-genital-mutilation/>; *The Nouakchott Declaration for Religious Leaders and Scholars to Support the Abandonment of FGM*, 5 July 2022, <https://awr.ippf.org/news/fgm-religious-leaders-declaration>; Egypt Dar-al Ifta, *Female Genital Mutilation*, 2024, <https://www.dar-alifta.org/en/article/details/40/female-genital-mutilation>; Muslim Women's League, *Female Genital Mutilation*, 1999, <https://www.mwlusa.org/topics/violence&harrasment/fgm.html>. In dottrina si rimanda a A.A. ROUZI, *Facts and controversies on female genital mutilation and Islam*, in *The European Journal of Contraception and Reproductive Health*, 2013, n. 1, pp. 10-14; D. SCOLART, *Quando il diritto affronta le tradizioni culturali: le mutilazioni genitali femminili e la violenza contro le donne*, in S. ANGIOI, M. LANNA ET. AL., *Donne violate. Un'analisi interdisciplinare della violenza contro le donne*, Napoli, 2015, pp. 241-306; S. AL AWA, *FMG in the Context of Islam*, <https://egypt.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/d9174a63-2960-459b-9f78-b33ad795445e.pdf>; B.H. DESAI, M. MANDAL, *On the Elimination of Female Genital Mutilation: Making International Human Rights Work*, in *Indian Journal of International Law*, 2020, n. 3-4, p. 195 ss.; M. LUGIAI ET. AL., *Female Genital Mutilation in Sudan: is a new era starting?* in *Sexuality and Culture*, 2021, n. 4, pp. 1540-1545; K. NAKAMURA, K. MIYACHI, Y. MIYAWAKI, M. TODA (eds.), *Female Genital Mutilation/Cutting. Global Zero Tolerance Policy and Diverse Responses from African and Asian Local Communities*, Singapore, 2023.

⁵ Nei contesti in cui sono praticate, le MFG sono ritenute necessarie perché preservando la purezza, garantiscono l'accettazione a livello sociale e rendono le ragazze idonee al matrimonio. È questa la ragione per cui le ragazze che vi si sottopongono sono spesso premiate attraverso doni ed altre forme di riconoscenza da parte della comunità, mentre quelle che rifuggono dalla pratica si espongono allo stigma sociale e al rifiuto da parte della comunità di appartenenza. Ne consegue che per le famiglie è difficile optare per l'abbandono della pratica se non vi è il supporto della comunità, per cui si sceglie – pur nella consapevolezza dei danni che le MGF producono – di sottoporre le proprie figlie alle mutilazioni perché i benefici sociali sono ritenuti maggiori dei costi. Cfr. WHO, *Eliminating female genital mutilation: an interagency statement*. OHCHR, UNAIDS, UNDP, UNECA, UNESCO, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNIFEM, WHO, 2008, p. 5. B.O. AHINKORAH ET. AL., *Socioeconomic and demographic determinants in female genital mutilation in sub-Saharan Africa: analysis of data from demographic and health surveys*, in *Reproductive Health*, 2020, n. 17, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33092624/>.

la dimensione socio-culturale delle MGF e le hanno assimilate ad altre pratiche di iniziazione o passaggio verso l'età adulta, assai diffuse tra le comunità indigene in varie aree del pianeta. Da questo punto di vista, anche l'utilizzo di una particolare terminologia – i termini *cutting*, *circumcision* o *surgery* vengono utilizzati sovente al posto di quello più comune di *mutilation* – è indicativo del tentativo di guardare alla pratica delle MGF da un'altra angolazione⁶, a dispetto, potrebbe dirsi, delle evidenze scientifiche relative agli effetti prodotti sul piano fisico oltre che su quello psicologico a carico delle donne che la subiscono⁷.

L'azione diretta a favorire il progressivo abbandono di una pratica così perniciosa ha fatto e fa tutt'ora perno, da un lato, sull'adozione di una serie di significative iniziative da parte innanzitutto dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)⁸, di altre agenzie

⁶ Cfr. E. GRUENBAUM, *The Female Circumcision Controversy: An Anthropological Perspective*, Philadelphia: 2001; I.R. GUNNING, *Arrogant Perception, World-Travelling and Multicultural Feminism: The Case of Female Genital Surgeries*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 1992, n. 2, p. 189 ss.; N. EHRENREICH, M. BARR, *Intersex Surgery, Female Genital Cutting, and the Selective Condemnation of Cultural Practices*, in *Harvard Civil Rights Civil Liberties Law Review*, 2005, n. 1, p. 71 ss.; N.J. FRIEDENTHAL, *It's Not All Mutilation: Distinguishing Between Female Genital Mutilation and Female Circumcision*, in *New York International Law Review*, 2006, n. 1, p. 111 ss.

⁷ Cfr. R.C. BERG, E. DENISON, *A Tradition in Transition: Factors Perpetuating and Hindering the Continuance of Female Genital Mutilation/Cutting (FGM/C) Summarized in a Systematic Review*, in *Health Care for Women International*, 2013, n. 10, p. 837 ss.; A. DAWSON, et al., *Addressing Female Genital Mutilation in the Asia Pacific: The Neglected Sustainable Development Target*, in *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 2019, n. 1, pp. 8-10; ARROW (Asian-Pacific Resource and Research Centre for Women) and Orchid Project, *Asia Network to End Female Genital Mutilation/Cutting (FGM/C) Consultation Report*, 2020, <https://bit.ly/3lz5O4w>; J. CHOO, *The Impasse Between Crime and Culture: Female Genital Mutilation in Malaysia*, 16 novembre 2021, <https://www.humanrightspulse.com/mastercontentblog/theimpasse-between-crime-and-culture-female-genital-mutilation-in-malaysia>; C. PROUDMAN, *Female Genital Mutilation. When Culture and Law Clash*, Oxford, 2022; E. ROUX, *So Is It All Just About Sex? Religion and Recognising Religion and Harmful Practices in The Need to Control Female Sexuality*, in B. BARTELINK, C. LONGMAN, T. BRADLEY, *Religion and Gender-Based Violence. Global and Local Responses to Harmful Practices*, New York, 2022, p. 177 ss.

⁸ Già nel 1979 l'OMS aveva promosso l'organizzazione di un seminario sulle pratiche tradizionali a Khartoum che aveva coinvolto diversi paesi africani particolarmente interessati dal problema delle MGF (dal Burkina Faso a Gibuti, dall'Egitto all'Etiopia, dalla Somalia al Sudan). Negli anni, l'azione dell'OMS volta a favorire il progressivo abbandono della pratica delle MGF è andata intensificandosi e si è tradotta nell'adozione di risoluzioni, di linee-guida e di *clinical handbook* ad uso in particolare del personale sanitario, nonché nella convocazione di conferenze e incontri, anche di concerto con altre agenzie specializzate delle Nazioni Unite, in primis UNICEF e UNFPA. Cfr., inter alia, WHO, *Maternal and Child Health and Family Planning. Traditional Practices Harmful to the Health of Women and Children*, WHA 47.10, 1994; *Female genital mutilation: an overview*, 1998; *Female Genital Mutilation. The Prevention and the Management of the Health Complications*, Geneva 2001; *Female Genital Mutilation*, WHA 61.16, 2008; *Eliminating female genital mutilation: an interagency statement*, 2008, cit.; *Global Strategy to stop health-care providers from performing female genital mutilation*, 2010; *Person-centred communication for female genital mutilation prevention: a facilitator's guide for training health-care providers*, 3 febbraio 2022.

specializzate delle Nazioni Unite⁹ e di numerose organizzazioni non governative¹⁰; dall'altro, sul parallelo e progressivo evolversi del quadro normativo, sia internazionale che interno.

Per quanto concerne innanzitutto il quadro normativo internazionale – a quello interno si farà riferimento più avanti¹¹ – va evidenziato come questo si caratterizzi per l'adozione di numerosi atti di *soft law*, che sono il prodotto dell'attività dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, di alcuni *Special Rapporteur*, nonché di diversi Comitati istituiti a livello sia universale che regionale nel quadro di alcune Convenzioni adottate in materia di tutela dei diritti umani. Sono invece assenti strumenti vincolanti specificamente dedicati al tema delle MGF, mentre può segnalarsi la presenza di norme in materia, nel testo di accordi internazionali, adottati a livello regionale, nel più ampio contesto della tutela dei diritti delle donne, dei diritti dell'infanzia e del contrasto alla violenza di genere.

Prendendo le mosse dagli strumenti di *soft law*, merita evidenziare come il tema delle MGF fosse stato trattato, sia a livello universale che regionale, già in tempi risalenti, al di là ed oltre le specificità che caratterizzano il fenomeno, nel quadro della più ampia problematica delle pratiche tradizionali dannose per la salute di donne e minori. Il tema aveva infatti costituito oggetto del mandato sia di un *Working Group*, che di uno *Special Rapporteur*, istituiti nel quadro delle Nazioni Unite, cui si deve l'adozione dei primi rapporti, dedicati alle pratiche tradizionali, con i quali era stata richiesta agli Stati l'adozione di misure intese a garantire l'eliminazione, fra le diverse pratiche, anche delle MGF¹². Nella medesima direzione si era mossa anche l'Assemblea

⁹ Cfr. l'iniziativa congiunta adottata da UNFPA e UNICEF volta ad eliminare le MGF entro il 2030, avviata nel 2008 e di cui è stata intrapresa la quarta fase di implementazione: UNFPA-UNICEF, *Joint Programme on Female Genital Mutilation/Cutting: Accelerating Change. Summary Report Phase I 2008-2013*, <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Joint%20Programme%20on%20FGMC%20Summary%20Report.pdf>; *Performance Analysis for Phase II*, 6 September 2018, <https://www.unfpa.org/publications/performance-analysis-phase-ii>; *Joint evaluation of the UNFPA-UNICEF Joint Programme on the Elimination of Female Genital Mutilation: Accelerating Change Phase III 2018-2021*, <https://www.unfpa.org/joint-evaluation-unfpa-unicef-joint-programme-elimination-female-genital-mutilation-accelerating>; *Delivering the Global Promise, end FMG by 2030. Phase IV, Programme Document 2022-2023*, [https://www.unicef.org/media/134706/file/Brief%20I%20Phase%20IV%20Programme%20Document.p](https://www.unicef.org/media/134706/file/Brief%20I%20Phase%20IV%20Programme%20Document.pdf)df

¹⁰ Le ONG impegnate sul fronte della lotta alle MGF sono numerose, basti qui menzionare *End FGM*, network europeo che riunisce 39 ONG impegnate nel sostenere la campagna contro le MGF in Europa; *The Girl Generation*, consorzio che riunisce Amref Health Africa, Action Aid, Orchid Project, Africa Coordination Centre for Abandonment of FMG/C e supporta l'Africa Led Movement to End FMG/C Programme (TGC/ALM); le organizzazioni *28 Too Many*; *African Women Organization*; *Beyond FGM*, *Save the Children*.

¹¹ Cfr. *infra*, par. 3.

¹² Cfr. *Report by the Working Group on Traditional Practice Affecting the Health of Women and Children*, cfr. E/CN.4/1986/42; *Study on Traditional Practice Affecting the Health of Women and Children. Preliminary Report by the Special Rapporteur, Mrs. Halima Embarek Warzazi*, E/CN.4/Sub.2/1989/42. Anche lo *Special Rapporteur* sulla violenza nei confronti delle donne aveva incluso le MGF tra le forme di violenza cui le donne sono sottoposte in ambito familiare già nel suo primo rapporto (cfr. *Preliminary report submitted by the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, in accordance with Commission on Human Rights resolution 1994/45*,

generale, allorché, sul finire degli anni '90 aveva adottato alcune risoluzioni dedicate al problema delle pratiche dannose per la salute di donne e ragazze¹³, mentre, per quel che concerne le iniziative a carattere regionale, vanno segnalate quelle adottate nel più ampio contesto dell'attività di promozione e tutela dei diritti della donna, sia dall'Organizzazione per l'Unità africana sia dalla *United Nations Economic Commission for Africa*¹⁴.

Nello stesso periodo, si iniziò a focalizzare l'attenzione più specificamente sul problema delle MGF e si delinearono, sempre attraverso l'adozione di strumenti di *soft law*, i primi fondamentali tratti di quella che può definirsi la strategia di contrasto al fenomeno. A livello universale, alcune risoluzioni dedicate alle MGF, sono il prodotto dell'attività svolta dall'Assemblea generale, specie all'indomani della Convocazione della Conferenza delle Nazioni Unite su popolazione e sviluppo nel 1994 e della Conferenza mondiale sulle donne di Pechino nel 1995¹⁵. L'Assemblea generale aveva posto l'accento sulla necessità che fosse adottata una complessa serie di misure sia di prevenzione, tramite il coinvolgimento dei diversi attori della società civile, sia di repressione, tramite l'intervento del legislatore¹⁶; l'adozione di tali misure era peraltro sollecitata nell'ottica di incentivare l'adempimento, da parte degli Stati, degli obblighi derivanti dalla ratifica di alcune Convenzioni internazionali, in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti della donna (CEDAW) e la Convenzione sui diritti del minore (CRC). La medesima impostazione caratterizza le raccomandazioni e gli atti che furono adottati, nello stesso periodo a livello regionale, in particolare nell'ambito del continente africano; tali atti

E/CN.4/1995/42, spec. parr. 143-154) oltre che in altri successivamente adottati (cfr. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, *Cultural practices in the family that are violent towards women*, E/CN.4/2002/83, 31 gennaio 2002).

¹³ Cfr. in tema di "Practices affecting the health of women and girls", A/RES/52/99 (1998); A/RES/53/117 (1998); A/RES/54/133 (1999); A/RES/56/128 (2002).

¹⁴ Si fa riferimento in particolare all'*African Platform for Action adopted at the Fifth African Regional Conference on Women*, UNECA-OUA, Dakar 16-23 November 1994, che in alcuni specifici paragrafi affronta il tema delle *harmful practices* (cfr. parr. 38,46,84,99(i)106), <https://repository.uneca.org/handle/10855/1147>.

¹⁵ Nelle Dichiarazioni finali e nelle Piattaforme d'azione adottate al termine di entrambe le Conferenze, è avanzata la richiesta agli Stati perché si adoperino nell'adottare le misure legislative necessarie a proibire le pratiche e gli atti di violenza nei confronti delle donne, fra i quali rientrano le MGF. Cfr. *Report of the International Conference on Population and Development*, Cairo, 5-13 September 1994, E.95.XIII.18, chap. I, resolution 1; *Beijing Declaration and Platform for Action, Fourth World Conference on Women*, 15 September 1995, A/CONF.177/20 (1995) e A/CONF.177/20/Add.1 (1995), parr. 107(a), 124(i), 232(h), 276(a,b,d), 277(d), 283(d).

¹⁶ In particolare, si fa riferimento alle attività di formazione del personale sanitario e degli operatori sociali; al coinvolgimento dei leader religiosi e delle autorità a livello locale; alla predisposizione di campagne di informazione e sensibilizzazione condotte anche a livello scolastico, nonché utilizzando i media e i mezzi di informazione; all'istituzione, di servizi di supporto per le vittime etc. Fra le risoluzioni dell'Assemblea generale, intitolate "Intensifying global efforts for the elimination of female genital mutilations" si vedano: A/RES/67/146 (2012); A/RES/69/150 (2014); A/RES/71/168 (2016); A/RES/73/149 (2018); A/RES/77/195 (2022); A/RES/78/188 (2023). Con la ris. 67/146 (A/RES/67/146, 2012) l'Assemblea ha poi proclamato il 6 febbraio di ogni anno come "the international day of zero tolerance for female genital mutilation".

erano per un verso diretti a supportare l'azione intrapresa dall'Assemblea generale¹⁷ ma, al contempo, avevano contribuito a gettare le basi per la definizione, negli anni a seguire, di una strategia di contrasto a carattere regionale contro le MGF e le *harmful practices* più in generale¹⁸.

Ad integrare il quadro offerto dagli strumenti sopra menzionati intervengono poi gli atti adottati sia in materia di MGF, sia più in generale di violenza di genere e di *harmful Practices*, dai Comitati istituiti nel quadro delle sopracitate CEDAW e CRC¹⁹ nonché, più di recente, dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (HRC)²⁰.

Ad uno sguardo d'insieme, il dato che si coglie è senz'altro quello di una evidente uniformità di approccio rispetto al tema delle MGF, innanzitutto per quanto riguarda

¹⁷ Si fa riferimento per es. al documento adottato dall'African Centre for Women dell'Economic Commission for Africa *Traditional and Cultural Practices Harmful for Girl-child: A Cross Sectional Review*, Occasional Paper No. 1 (1997), <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/426/Bib-5762.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Addis Ababa, alla decisione denominata *Support of a Draft Resolution at the Sixty Sixth Ordinary Session of the General Assembly of the United Nations to Ban Female Genital Mutilation in the World*, Assembly/AU/Dec.383(XVIII), adottata dai Capi di Stato e di Governo dell'Unione africana nel mese di giugno 2011 (https://au.int/sites/default/files/decisions/9647-assembly_au_dec_363-390_xvii_e.pdf) che ha influito sull'adozione, da parte dell'Assemblea generale delle sopra citate ris.ni 67/146 (2012), 69/150 del 2014, 71/168 del 2016.

¹⁸ Rilevano, da questo punto di vista, African Union, *Africa's Agenda for Children 2040: Fostering an Africa fit for Children*, 2015, https://www.acerwc.africa/wp-content/uploads/2018/06/Agenda_2040_for_Children_Rights_in_Africa_15x24.pdf; African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHR), *Resolution on the Right to Education in Africa*, ACHPR/Res. 346 (LVIII) 2016; AU Strategy for Gender Equality & Women's Empowerment 2018-2028, https://au.int/sites/default/files/documents/36195-doc-au_strategy_for_gender_equality_womens_empowerment_2018-2028_report.pdf; The African Union Assembly, *The Decision on Galvanizing Political Commitment Towards the Elimination of Female Genital Mutilation in Africa*, (Assembly/AU/Dec.737(XXXII), adottata nel 2019 (https://au.int/sites/default/files/decisions/36461-assembly_au_dec_713_-_748_xxxii_e.pdf): la risoluzione in questione è servita ad avviare l'iniziativa nota come "Seelema Initiative" con cui l'Unione africana mira a modificare le norme sociali e dunque il contesto socio-culturale che fa da supporto alle MGF e che è all'origine del loro persistente radicamento (<https://saleema.au.int/en/about>); African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child – African Commission on Human and Peoples' Rights, *Joint General Comment on Female Genital Mutilations*, 2023, https://www.acerwc.africa/sites/default/files/2023-11/Joint%20General%20Comment_ACHPR-ACERWC_on%20FGM%20%283%29.pdf; *The African Union Accountability Framework on the Elimination of Harmful Practices*, adottato, ad aprile 2022, dallo *Specialised Technical Committee on Social Development, Labour and employment* dell'Unione Africana, https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/41106-wd-AU_ACCOUNTABILITY_FRAMEWORK_ON_THE_ELIMINATION_OF_HARMFUL_PRACTICE_S-ENGLISH.pdf.

¹⁹ Per la CEDAW, si rimanda a: *General Recommendation No. 14. Female circumcision*, A/45/38, 1990; *General Recommendation No. 19. Violence against women*, A/47/38, 1992; *General Recommendation No. 24: Article 12 of the Convention (Women and Health)*, A/54/38, 1999. Per il CRC, *General Comment No. 13, The right of the child to freedom from all forms of violence*, CRC/CG/13, 2011. I due Comitati hanno poi adottato congiuntamente la *Joint general recommendation/general comment No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices*, CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, 2014.

²⁰ Alla "Elimination of female genital mutilation" sono intitolate le seguenti risoluzioni adottate dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite: res. 32/21 (2016), A/HRC/RES/32/21; res. 38/6 (2018), A/HRC/RES/38 L.9; res. 44/16 (2020), A/HRC/RES/44/16; res. 50/16 (2022), A/HRC/50/L.15/Rev.1.

l'individuazione delle misure utili per combattere il fenomeno e favorirne l'eradicazione. Si coglie anche, però, a testimonianza della maggiore consapevolezza emersa nel tempo quanto alla gravità del fenomeno, un graduale mutamento in quel medesimo approccio: se in una fase iniziale, l'accento era stato posto soprattutto sull'adozione, da parte dello Stato, di misure di prevenzione focalizzate sulla formazione, sull'informazione e sull'*awareness raising*²¹, progressivamente compare, in maniera sempre più sistematica, la richiesta relativa all'adozione di misure legislative volte a proibire, condannare le MGF e perseguire i responsabili²².

Se poi si guarda alla tipologia delle misure di cui è richiesta agli Stati l'adozione, un'ulteriore considerazione sorge spontanea. Appare infatti evidente che, sottesa agli atti di *soft law*, adottati con specifico riferimento al problema delle MGF, sia la stessa impostazione che caratterizza gli strumenti – sia quelli non vincolanti già menzionati, sia quelli vincolanti che saranno a breve esaminati – che sono stati concepiti nel più ampio contesto del contrasto alla violenza di genere; ciò sembra peraltro ovvio, se si parte dal presupposto che le MGF rappresentano una delle diverse forme che la violenza contro le donne può assumere. Alla base vi è l'idea che lo Stato, al fine di garantire efficacia alla strategia di contrasto contro certi fenomeni, sia chiamato a svolgere un ruolo attivo: tale ruolo si estrinseca nell'adozione di misure variegata – sotto il profilo della prevenzione, della repressione, della protezione delle vittime e financo della cooperazione internazionale – che sono concepite sulla scorta del fatto che le diverse forme di violenza integrano evidentemente la violazione di diritti fondamentali, ma sono originate dalle condotte di privati individui. Quel ruolo attivo, richiamato costantemente dagli strumenti di *soft law*, si traduce, quando il contenuto delle raccomandazioni è trasfuso nel testo di vere e proprie norme, in un insieme di obblighi che assumono un contenuto positivo. Ne deriva non solo la particolare caratterizzazione delle misure di cui allo Stato è richiesta l'adozione al fine di garantire la necessaria efficacia all'azione di contrasto, ma altresì l'individuazione del principio-base alla luce del quale la condotta dello Stato è valutata. Si fa riferimento a quel principio di *due diligence* che già da tempo si è affermato come principio cardine nel settore dei diritti umani²³: tale principio

²¹ CEDAW, *General Recommendation No. 14. Female circumcision*, cit.

²² CEDAW, *General Recommendation No. 24*, cit., par. 15; CEDAW/CRC, *Joint general recommendation/general comment*, cit., par.55; HRC res. 32/21, cit., par. 3; res. 38/6, cit., par. 1; res. 44/16, cit., par. 2; res. 50/16, cit., par. 2. Merita tuttavia sottolineare che, per quanto concerne la posizione assunta dall'Assemblea generale, il riferimento alla necessità che gli Stati adottino misure legislative volte a proibire le *harmful practices*, nonché a garantirne l'applicazione, compare già nel testo delle risoluzioni adottate sul finire degli anni '90 (cfr. A/RES/52/99; A/RES/53/117).

²³ È stata la giurisprudenza delle corti regionali sui diritti umani, prima fra tutte la Corte interamericana, ad avere, in alcuni *leading cases* individuato il principio della *due diligence* come principio-guida necessario per qualificare la responsabilità dello Stato in tutti i casi in cui le violazioni dei diritti umani derivino da attività imputabili non agli organi dello Stato ma all'attività di privati. Cfr. IACtHR, *Velázquez Rodríguez v. Honduras*, 1988, par. 172; *Maria Da Penha v. Brazil*, 2000, par. 55 e 56; *González et al. v. México (Campo Algodonero)*, 2009; IACHR; *Jessica Lenahan (Gonzales) v. United States*, 2011. Per la Corte europea dei diritti dell'uomo si veda *Osman v. the United Kingdom*, 1998; *Kontrová c. Slovacchia*, 2004; *Opuz v. Turkey*, 2009; *Mudric v. Moldova*, 2013, par. 60, 63; *Eremia v. Moldova*, 2013, par. 89. Nello stesso senso cfr. Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Communication 245/2002*,

assurge a parametro di indirizzo, sulla base del quale è valutato il grado di adempimento da parte dello Stato agli obblighi, che sullo stesso gravano, finalizzati a contrastare la violenza nei confronti di donne e minori, nelle diverse forme che questa assume²⁴. Da questo punto di vista, si scorge dunque un'evidente linea di continuità tra i contenuti e l'impostazione degli strumenti di *soft law*, adottati in materia di MGF e, come ci si appresta a considerare, il tenore e l'impostazione delle norme contenute all'interno di strumenti vincolanti; sia gli uni che le altre, infatti, oltre ad essere ispirati dalla medesima *ratio*, appaiono evidentemente concepiti in funzione della particolare natura delle condotte (violente) vietate e dei contesti nei quali queste sono poste in essere.

3. ...e strumenti vincolanti

Si è già precisato in apertura che fino al momento attuale non è stato adottato uno strumento internazionale vincolante, né a livello universale né regionale, dedicato specificamente alle MGF o perlomeno alle *harmful practices* più in generale. Il quadro normativo di riferimento è rappresentato per un verso da alcune norme presenti nelle più volte citate CEDAW e CRC, per quanto non specificamente dedicate alle MGF, e, per

Zimbabwe Human Rights NGO, 2002. In dottrina sul ruolo del principio nel particolare settore del diritto internazionale dei diritti umani e della violenza di genere cfr. L. HASSELBACHER, *State Obligations Regarding Domestic Violence: The European Court of Human Rights, Due Diligence, and International Legal Minimum of Protection*, in *Northwestern Journal of International Human Rights*, 2010, n. 2, p. 189 ss.; R. MANJOO, *State Responsibility to Act with Due Diligence in the Elimination of Violence Against Women*, in *International Human Rights Law Review*, 2013, n. 2, p. 240 ss.; S. QURESHI, *The Emergence/Extension of Due Diligence Standard to Assess the State Response towards Violence against Women Domestic Violence*, in *An International Journal of South Asian Studies*, 2013, n. 1, p. 55 ss.; J. GOLDSCHIED, D.J. LIEBOWITZ, *Due Diligence and Gender Violence: Parsing its Power and its Perils*, in *Cornell International Law Journal*, 2015, n. 2, p. 316 ss.; L. GRANS, *The concept of due diligence and the positive obligation to prevent honour-related violence: beyond deterrence*, in *The International Journal of Human Rights*, 2018, n. 5, p. 733 ss.; M.E. ADDADZI-KOOM, *Of the Women's Rights Jurisprudence of the ECOWAS Court: The Role of the Maputo Protocol and the Due Diligence Standard*, in *Feminist Legal Studies*, 2020, n. 2, p. 155 ss. Cfr. Altresì il primo rapporto dell'ILA sulla *due diligence*, *ILA Study Group on Due Diligence in International Law First Report Duncan French (Chair) and Tim Stephens (Rapporteur) 7 March 2014*, https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/first-report-washington-dc-2014.

²⁴ Tale principio è stato infatti chiaramente affermato nella *Declaration on the Elimination of Violence Against Women*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1993 (A/RES/48/104), par. c. In quanto principio-cardine nonché criterio basilare per determinare il grado di adempimento agli obblighi in tema di contrasto alla violenza di genere e dunque l'eventuale responsabilità dello Stato, è stato più volte richiamato dagli *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sulla violenza di genere. Cfr. *Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence Against Women, the Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence Against Women*. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk, UN Doc. E/CN.4/2006/61. Nello stesso senso cfr. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo*, UN Doc. A/HRC/23/49. Analogo approccio è quello che caratterizza anche l'attività dei diversi Comitati: oltre alla già menzionata CEDAW *General Recommendation 19*, cit., par.9, si vedano anche: CEDAW *General Recommendation 28* (2011), par. 13; Id., *General Recommendation 30* (2013, par. 15); Comitato CRC *General Comment n.13* (2011, par.5); Comitato sulla tortura (CAT) *General Comment No. 2*, 2007, spec. par. 18; Id., *General Comment No. 3*, 2012, par. 7; HRC, *General Comment No. 31*, 2004, par. 8; Id. *General Comment No. 36*, 2019, parr. 7, 21.

l'altro, dalle norme *ad hoc* inserite nei trattati adottati a livello regionale in materia di tutela dei diritti delle donne o, più specificamente, di contrasto alla violenza di genere²⁵. Prendendo le mosse proprio dalle prime, merita fare un richiamo innanzitutto all'articolo 2 della CEDAW, che vieta ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, nonché agli articoli 11 e 12 che garantiscono il diritto delle donne alla salute, compresa quella riproduttiva ed il diritto di accesso ai servizi sanitari. Nel caso della CRC vengono in esame gli articoli 19 e 24 che impongono, in capo allo Stato, rispettivamente obblighi di protezione del minore dalla violenza ed obblighi di adozione delle misure dirette a proibire ed eliminare le pratiche tradizionali nocive per la salute del minore²⁶. Per quanto le norme richiamate non abbiano ad oggetto la questione delle MGF e per quanto fino al momento attuale gli organi di controllo istituiti dalle due Convenzioni non siano stati chiamati a pronunciarsi specificamente su ricorsi che abbiano sollevato il problema delle pratiche in esame, il portato delle norme menzionate appare sufficientemente ampio da poter, all'occorrenza, essere invocato al fine di richiedere la necessaria tutela contro certe condotte che integrano la violazione dei diritti protetti dalla Convenzione. Da questo punto di vista, alcune significative indicazioni si ricavano dalla prassi degli organi di controllo. Va innanzitutto rilevato che i Comitati – e ciò vale in generale per quelli istituiti anche nel quadro di altre Convenzioni delle Nazioni Unite, diverse dalle menzionate CEDAW e CRC – in occasione della presentazione dei rapporti periodici, non hanno mancato di richiamare gli Stati al rispetto degli obblighi assunti: tali obblighi infatti assumono rilievo anche nell'ottica di contrastare sia le *harmful practices* sia le MGF. L'adempimento richiede, ad avviso dei Comitati, l'adozione di una serie di misure, prime fra tutte, quelle volte a garantire l'effettiva applicazione delle norme interne che in pochi ordinamenti nazionali sono state adottate per garantire l'eliminazione di tali pratiche²⁷. In secondo luogo, rileva il fatto che quando i medesimi

²⁵ Merita ricordare che nemmeno in materia di violenza di genere è stato fino al momento attuale adottato uno strumento vincolante a carattere universale. Tale lacuna, colmata solo sul piano regionale, era stata bene evidenziata dall'allora *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne Rashida Manjoo, che aveva affermato come l'assenza di tale strumento sia da considerarsi "one of the obstacles to the promotion and protection of women's rights and gender equality". Cfr. Women's United Nations Report Network, <https://wunrn.com/2014/12/violence-against-women-a-pervasive-human-rights-violation-calls-for-a-binding-standard-of-accountability-at-the-international-level/>. Più di recente, a questo proposito cfr. Y. BRUNGER, E. DOWDS, *Written submission to: UN Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on 'The Adequacy of the International Legal Framework on Violence Against Women'*, https://pureadmin.qub.ac.uk/ws/portalfiles/portal/121636972/BrungerDowds_QUB_Law_School_Submission_Special_Rapporteur.pdf.

²⁶ Più in particolare, mentre l'articolo 24 impone in capo agli Stati lo specifico obbligo di adottare «ogni misura efficace per abolire le pratiche tradizionali pregiudizievoli per la salute del minore», l'articolo 19 contiene un riferimento diretto alla violenza allorché impone allo Stato l'obbligo di adottare «ogni misura appropriata di natura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per proteggere il minore da qualsiasi forma di violenza, danno o brutalità fisica o mentale (...)».

²⁷ A titolo esemplificativo si vedano COMMITTEE AGAINST TORTURE (CAT): *Concluding observations on the initial report of Sierra Leone*, 20 giugno 2014, CAT/ C/SLE/CO/1, par. 15, 31; *Concluding observations on the second periodic report of Ethiopia*, 7 giugno 2023, CAT/C/ETH/CO/2, par. 26-27. CEDAW COMMITTEE: *Concluding observations on the eight periodic report of Ethiopia*, 14 marzo 2019, CEDAW/C/ETH/CO/8, par. 21-24; *Concluding observations on the eighth periodic report of Indonesia*,

organi sono stati chiamati a decidere in merito a ricorsi che avevano ad oggetto il problema della violenza contro le donne, perpetrata sotto varie forme, pur in assenza di norme espressamente dedicate nel testo delle Convenzioni, si sono pronunciati evidenziando la contrarietà delle condotte violente alle norme convenzionali ed accertando dunque la responsabilità dello Stato per omessa adozione di misure sia preventive che repressive²⁸.

A diverse considerazioni conduce invece l'esame degli strumenti adottati a livello regionale: ciò è dovuto al fatto che, sebbene manchino in questo ambito accordi internazionali specificamente dedicati alle MGF, norme in materia sono però presenti nel testo di alcuni strumenti adottati sia per tutelare i diritti delle donne, sia per combattere la violenza di genere e la violenza domestica. Da questo punto di vista, una più evidente sensibilità rispetto al problema delle MGF ha caratterizzato innanzitutto l'approccio dei paesi africani: non si tratta certo di un fatto sorprendente, potendo essere considerato il continente africano, date le dimensioni che il fenomeno raggiunge in numerosi contesti nazionali, quasi "il luogo di elezione" delle MGF. In questo senso si spiega non solo l'adozione degli strumenti di *soft law* e delle diverse iniziative sopra richiamati²⁹, ma altresì la presenza nel testo del Protocollo di Maputo – adottato nell'ambito dell'Unione africana nel 2003, quale strumento dedicato alla tutela dei diritti delle donne – dell'articolo 5, che contiene un riferimento chiaro ed inequivoco alle

24 novembre 2021, CEDAW/C/IDN/CO/8, par. 24-25; *Concluding observations on the combined eighth and ninth periodic reports of Uganda*, 1 marzo 2022, CEDAW/C/UGA/CO/8-9 par. 23-24; *Concluding observations on the sixth periodic report of the Central African Republic*, 20 febbraio 2024, CEDAW/C/CAF/CO/6, par. 5, 26-28; *Concluding observations on the sixth periodic report of Malaysia*, 6 giugno 2024, CEDAW/C/MYS/CO/6, par. 24-25. CRC COMMITTEE: *Concluding observations on the combined third to fifth periodic reports of the United Republic of Tanzania*, 3 marzo 2015, CRC/C/TZA/CO/3-5 par. 44-45; *Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Ethiopia*, 10 luglio 2015, CRC/C/ETH/CO/4-5; *Concluding observations on the combined third to fifth periodic reports of Sierra Leone*, 1 novembre 2016, CRC/C/SLE/CO/3-5, par. 22; *Concluding observations on the second periodic report of Côte d'Ivoire*, 12 luglio 2019, CRC/C/CIV/CO/2, par. 33-34. HUMAN RIGHTS COMMITTEE (CCRP), *Concluding observations on the initial report of Liberia*, 27 agosto 2018, CCPR/C/LBR/CO/1, par. 22-23; *Concluding observations on the fifth periodic report of the Sudan*, 19 novembre 2018, CCPR/C/SDN/CO/5, par. 25-26; *Concluding Observations on the third periodic report of the Central African Republic*, 30 aprile 2020, CCPR/C/CAF/CO/3, par. 14; *Concluding observations on the initial report of Somalia*, 6 maggio 2024, CCPR/C/SOM/CO/1, par. 15-16.

²⁸ Cfr. *Goecke v. Austria* (ricorso n. 5/2005; decisione del 6 agosto 2007, CEDAW/C/39/D/6); *Vertido v. The Philippines* (ricorso n. 18/2008; decisione del 6 luglio 2010, CEDAW/W/C/46/D/18/2008); *V.K. v. Bulgaria* (ricorso n. 20/2008, decisione del 25 luglio 2011, CEDAW/ /C/49/D/20/2008); *T.F.P. v. Peru* (ricorso n. 22/2009; decisione del 17 ottobre 2011, CEDAW/C/50/D/22/2009). *R.P.B. v. The Philippines* (ricorso n. 34/2011; decisione del 21 febbraio 2014 CEDAW/C/57/D/34/2011); *O.G. v. Russian Federation* (ricorso n. 91/2015; decisione del 6 novembre 2017, CEDAW/C/68/D/91/2015); *X. v. Timor Leste* (ricorso n. 88/2015; decisione del 25 febbraio 2018, CEDAW/C/769/D/88/2015); *O.M. v. Ukraine* (ricorso presentato il 24 giugno 2015; decisione del 6 novembre 2017, CEDAW/C/68/D/95/2015); *Sandra Luz Román Jaimés v. Mexico* (ricorso n. 153/2020, decisione del 24 ottobre 2022, CEDAW/C/83/D/153/2020); *Tahereh Mohammadi Bandboni et al v. Switzerland* (ricorso n. 173/2021; decisione del 15 maggio 2023, CEDAW/C/85/D/173/2021). CRC, *Camila v. Peru* (ricorso n. 136/2021; decisione del 13 giugno 2023, CRC/C/93/D/136/2021).

²⁹ Si fa riferimento alle diverse iniziative adottate dall'OUA prima e dall'Unione africana poi, nonché dalla Commissione africana per i diritti dell'uomo e dei popoli. Cfr. *supra*, note 14, 17 e 18.

MGF, enumerate tra le *harmful practices* che gli Stati hanno l'obbligo di eliminare³⁰. Da questo punto di vista, il Protocollo di Maputo si distingue per la specificità dell'approccio: merita peraltro ricordare che la formulazione dell'articolo 5 è il risultato – per certi versi il compromesso – cui si era pervenuti dopo che nell'ambito dei lavori preparatori del Protocollo si decise di far confluire nel testo del medesimo il contenuto del *draft* della Convenzione per l'eliminazione di tutte le *harmful practices*, su cui si stava in parallelo lavorando; il progetto di Convenzione fu infine abbandonato, ma la *ratio* che lo aveva ispirato venne in qualche modo trasfusa nella complessa articolazione dell'articolo 5³¹.

A fronte del dettato normativo, l'esame della prassi suggerisce alcune osservazioni. La prima riguarda l'approccio del legislatore interno rispetto al problema delle MGF: non pochi legislatori africani sono infatti intervenuti, adottando specifici strumenti legislativi diretti a porre fuori dalla legalità la pratica delle MGF. Tali interventi sono stati concepiti certamente in risposta agli obiettivi indicati dal Protocollo di Maputo e dalle Convenzioni internazionali e in ottemperanza ai conseguenti obblighi assunti, ma in alcuni casi hanno preceduto l'entrata in vigore degli stessi strumenti internazionali. Il legislatore africano ha dunque provveduto ad adottare strumenti legislativi con cui le MGF sono state proibite, comprese le cosiddette MGF medicalizzate ed è stata attribuita rilevanza penale sia all'attività di chi materialmente pratica le mutilazioni, sia all'attività di favoreggiamento, solitamente ascrivibile a figure genitoriali o parentali più in generale³². La seconda osservazione riguarda invece un ulteriore dato che emerge dalla

³⁰ La norma impone agli Stati l'obbligo di adottare le misure legislative o di altra natura necessarie per proibire «all forms of harmful practices which negatively affect the human rights of women» nonché di proibire «through legislative measures backed by sanctions, (of) all forms of female genital mutilation, scarification, medicalisation and para-medicalisation of female genital mutilation and all other practices in order to eradicate them». Nella stessa direzione muove anche la Carta africana per i diritti e il benessere del fanciullo adottata nel 1990, le cui norme, specie per quel che attiene la tutela del minore contro forme di maltrattamento e violenza nonché contro le pratiche tradizionali pregiudizievoli per la salute, hanno un contenuto analogo alle norme della CRC. In questo senso, in particolare gli artt. 16 e 21 tutelano il minore contro ogni forma di abuso, maltrattamento e tortura, nonché contro le pratiche tradizionali lesive per la salute.

³¹ Cfr. M. NSIBIRWA, *A brief analysis of the Draft Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women*, in *African Human Rights Law Journal*, 2001, n. 1, p. 40 ss.; S. NABANEH, *Article 5. Elimination of Harmful Practices*, in A. RUDMAN, C.N. MUSEMBI, T.M. MAKUNYA (eds.), *The Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa: A Commentary*, Pretoria, 2023, p. 117 ss.

³² Cfr. Burkina Faso, *Code Pénal* (1996), artt. 380-382, con gli emendamenti introdotti dalla *Loi n.025-2018/AN* (2018, art. 513-7; 513-8; 513-9); *Law No. 049-2005 on Reproductive Health*, art.13; Ciad, *Loi n. 006/PR/2002, Portant promotion de la Santé de Reproduction*, art. 9; Costa d'Avorio, *Loi n. 98-757 Portant repression de certaines formes de violence à l'égard des Femmes*, 1998; Egitto, *Law No. 58/1937 Promulgating the Criminal Code (as amended by Law. N. 78/2016)* artt. 242bis e 242bis (A); Etiopia, *Criminal Code*, 2004, art. 565, 566; Gambia, *Women's Amendment Bill*, 2015, *Section 32A, 32 B(1)*; Ghana, *Criminal and Other Offences Act 1960 (as amended in 2007)*, *Section 69A*; Guinea, *The Criminal Code 2016, Law N. 2016/059/AN*, artt. 258-261; *The Children's Code 2008, Law L/2008/011/AN*, art. 405-410; Guinea Bissau, *Law No. 14/2011*; Kenya, *Prohibition of Female Genital Mutilation Act 32*, 2011; Senegal, *Penal Code (as amended in 1999)*, art. 299bis; Tanzania, *Sexual Offences Special Provisions Act*, 1998, *Section 169(A)*; Uganda, *Prohibition of Female Genital Mutilation Act*, 2010. Nessun provvedimento legislativo specifico è stato invece finora adottato in altri paesi nei quali la pratica

prassi, cioè quello dello scarto che sussiste tra l'adozione delle norme e l'effettiva applicazione delle stesse. In tempi recenti, perlomeno in alcuni contesti nazionali, il giudice interno sembra essersi mosso nella direzione di dare pratica applicazione alle norme adottate dal legislatore³³ e altrettanto può dirsi per quanto riguarda alcuni interventi del giudice internazionale, in particolare della Corte di giustizia dell'ECOWAS³⁴: si tratta, tuttavia, di dati piuttosto scarsi rispetto alle dimensioni che il

è largamente diffusa quali Malesia e Indonesia, ma anche Iraq, Giordania e India. In letteratura cfr. C. YUSUF, Y. FESSHA, *Female genital mutilation as a human rights issue: Examining the effectiveness of the law against female genital mutilation in Tanzania*, *African Human Rights Law Journal*, 2013, n. 2, pp. 356-382; L. SITHOLE, C. DZIVA, *Eliminating harmful practices against women in Zimbabwe: Implementing article 5 of the African Women's Protocol*, *ivi*, 2019, n. 2, pp. 568-590. Merita inoltre osservare che nel caso del Gambia, un forte movimento di opposizione (cfr. anche la dichiarazione della Commissione africana per i diritti dell'uomo e del Comitato africano per i diritti dell'infanzia, <https://achpr.au.int/en/news/press-releases/2023-09-14/debate-female-genital-mutilation-gambia>, nonché della Commissione nazionale per i diritti umani, <https://www.gm-nhrc.org/download-file/46a8a78-5173-11ee-965f-02a8a26af761>) ha fatto sì che il disegno di legge presentato nel 2024, che mirava a modificare la legge adottata nel 2015, così da rendere nuovamente legale la pratica delle MGF, nel mese di luglio 2024 sia stato rigettato dal Parlamento: quest'ultimo ha così adottato una decisione con cui ha confermato il contenuto della legge del 2015, ribadendo la contrarietà delle MGF alla legislazione in vigore (<https://achpr.au.int/en/news/press-releases/2024-07-17/womens-amendment-act-2015-decriminalizing-female-genital-mutilation>) (<https://www.jurist.org/news/2024/07/gambia-parliament-keeps-2015-ban-on-female-genital-mutilation/>).

³³ Cfr. *Joan Bett v. Republic of Kenya*, Criminal Appeal No. 10 of 2017, in the High Court of Kenya at Kericho, (<https://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/155022>); *Jessica Magerer v. Republic of Kenya*, Criminal Appeal No. 82 of 2015, in *The High Court of Kenya at Bomet*, sentenza nella quale il Giudice, confermando la condanna in primo grado, evidenzia che quest'ultima “cannot therefore be said to be harsh and excessive. The intention of Parliament must have been to endeavour to eradicate the culture of genital mutilation” (<https://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/135560/>); *Sarah Chumo v. Republic of Kenya*, Criminal Appeal 5 of 2019, in the High Court of Kenya at Kericho, sentenza nella quale si legge che “The Appellant is warned against practicing FGM since that tradition is retrogressive and it has adverse effects on those who are subjected to it” (<http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/199543/>). Nel caso *Dr Tatu Kamau vs The Attorney General and Others*, *Constitutional Petition 244 of 2019* con cui si sollevava la questione della legittimità costituzionale del *Prohibition of Female Genital Mutilation Act*, del 2021, il giudice ha evidenziato che “The Constitution grants the freedom to exercise one's culture. However, that freedom has to be carried out in line with the other constitutional provisions. From the law we observe that culture entails various modes of expression. Therefore, what is limited is any expression that will cause harm to a person or by a person to another person. FGM/C falls into the latter category” (par. 210). Rispetto poi alla valenza culturale delle MGF e alla loro connessione con la tutela dei diritti culturali, la Corte ha stabilito che al di là della loro valenza culturale, le MGF rilevano per la loro diretta connessione e dunque per l'impatto negativo prodotto sul godimento di altri diritti fondamentali, *in primis* il diritto alla salute e il diritto alla vita (par. 214). Cfr. altresì *The High Court of Tanzania, Lowema Thadei and 1 Another vs Republic. Criminal Appeal No. 89 of 2022* (2 June 2023, <https://tanzlii.org/akn/tz/judgment/tzhc/2023/18425/eng@2023-06-02>); *Constitutional Court of Uganda, Law and Advocacy for Women in Uganda v Attorney General*, Constitutional Petition no. 8 of 2007 (<https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/ugacc/2010/en/76842>); *Regional Court of Bissau-Criminal Section, Proc. no. 98/2014, December 17, 2014 (Legal Manual for Professionals on the Law Against Female Genital Mutilation/Cutting in Guinea Bissau, 2019, https://thedocs.worldbank.org/en/doc/f2d83c2f0d078259186a15798e4874df-0260012019/original/FGM-Legal-Manual-Guinea-Bissau-ENG-copy.pdf)*; *Regional Court of Bafatá: Proc. no. 26/2015, May 21, 2015, ivi*; *Regional Court of Gabú: Proc. no. 071/2014, March 12, 2015, ibidem*.

³⁴ Alcuni ricorsi in materia di MGF sono pendenti dinanzi alla Corte ECOWAS: *Forum Against Harmful Practices (FAHP), We are Purposeful, Kadijatu Balaima Allieu v. Republic of Sierra Leone*, Suit No. ECW/CCJ/APP/16/23, <http://www.courtecowas.org/wp-content/uploads/2024/03/FINAL-Official->

fenomeno continua ad assumere nel continente africano ed è alla luce di tali dati che non ci sembra si possa affermare che le riforme introdotte negli ordinamenti interni hanno consentito un'inversione di tendenza. Le dimensioni che il fenomeno continua ad assumere nel continente africano danno conferma del fatto che il problema delle MGF continua a rappresentare – analogamente a quanto si rileva per altre forme di violenza di genere e di discriminazione – una delle “myriad of challenges” che le donne africane sono costrette ad affrontare sia nella vita privata che in quella pubblica³⁵. Ciò appare peraltro sistematicamente confermato dalle raccomandazioni inviate agli Stati e dai rilievi mossi dagli organi internazionali di controllo – che operano sia a livello universale³⁶ che regionale³⁷ – in occasione della presentazione dei rapporti periodici da

Journal-VOL.-73-EN-2023.pdf; *Association malienne pour le suivi et l'orientation des pratiques traditionnelles (AMSOPT), Association pour le progres et la defense des droits des femmes (APDF) v. The Republic of Mali*, Suit. No. ECW/CCJ/APP/14/21 (<http://www.courtecawas.org/wp-content/uploads/2024/03/FINAL-Official-Journal-VOL.-71-EN-2021.pdf>). Merita precisare che la Corte ECOWAS si è vista da ultimo accordare una sorta di preferenza – in quanto Corte competente a giudicare sulle violazioni dei diritti umani – spiegabile alla luce delle difficoltà che il sistema dei ricorsi dinanzi alla Commissione africana per i diritti dell'uomo e dei popoli presenta, specie sotto il profilo del previo esperimento dei ricorsi interni, gravando sulla vittima un consistente onere della prova. Ciò spiega perché, malgrado i diversi decenni di attività, la Commissione abbia esaminato un numero molto limitato di casi che hanno avuto ad oggetto violazioni dei diritti della donna (cfr. ACHPR, *Egyptian Initiative for Personal Rights & Interights v Egypt (Interights)* Communication 323/06; *Equality Now and Ethiopian Women Lawyers Association (EWLA) v. Federal Republic of Ethiopia*, Communication 341/07; *Organisation Mondiale Contre la Torture et Ligue de la Zone Afrique pour la Défense des Droits des Enfants et Elèves (pour le compte de Céline) c. République du Congo*, Communication 325/06; *Equality Now and Ethiopian Women Lawyers Association (EWLA) v. Federal Republic of Ethiopia*, Communication 341/2007, <https://achpr.au.int/en/category/decisions-communications>).

³⁵ Cfr. S. MUTAMBASERE, A. BUDOO-SCHOLTZ, *Introduction*, in MUTAMBASERE, A. BUDOO-SCHOLTZ, D. MURDEN, *The Impact of the African Charter and the Maputo Protocol in Selected African states*, Pretoria, 2023, p. 4; Westminster Foundation for Democracy, *Reflecting on two decades of the Maputo Protocol promoting women's rights in Africa*, 2023, <https://www.wfd.org/commentary/reflecting-two-decades-maputo-protocol-promoting-womens-rights-africa>; C. D'ORSI, *Are Africans States Willing to Ratify and Commit to Human Rights Treaties? The Example of the Maputo Protocol*, in *Revue Québécoise de droit international*, Hors-série 2021, n. 1, p. 159 ss.; L. ASUAGBOR, *Special Rapporteur on the Rights of Women in Africa, Status of Implementation of the Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Rights of Women in Africa*, African Commission on Human and People's Rights, 2016, <https://www.peaceau.org/uploads/special-rapporteur-on-rights-of-women-in-africa-presentation-for-csw-implementation.pdf>.

³⁶ Cfr. *supra*, nota 27.

³⁷ Resta ferma sia la scarsa tempestività nella presentazione, da parte degli Stati, dei rapporti periodici rispetto alle scadenze, sia il contenuto meno incisivo delle osservazioni mosse dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo, in risposta a tali rapporti, specie se raffrontate con quelle che provengono dagli organi di controllo universali e già richiamate (*supra*, nota 27). Si vedano ACHPR, *Concluding Observations and Recommendations on the 6th Periodic Report of the Federal Republic of Nigeria (2015-2016) under the African Charter on Human and Peoples' Rights*, C:/Users/utente/Downloads/engnigeria-concluding-report-2015-2016.pdf; *Concluding Observations and Recommendations on the Combined Periodic Report of Burkina Faso on the Implementation of the African Charter on Human and Peoples' Rights (2011 - 2013)* par. 62, C:/Users/utente/Downloads/observationsfinalesburkinafasoeng.pdf; *Observations Conclusives et Recommendations relatives au 2ème, 3ème, 4ème, 5ème, 6ème et 7ème Rapport périodique de la République du Mali*, C:/Users/utente/Downloads/fremali-concluding-observations-2001-2011.pdf, parr. 20, 34; *Concluding Observations and Recommendations on the 5th and 6th Periodic Report of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, (2009-2013) par. 36, C:/Users/utente/Downloads/concludingobservationsethiopiaeng.pdf; *Concluding Recommendations by*

parte degli Stati. Gli ostacoli che del resto si frappongono non solo al pieno adempimento da parte degli Stati degli obblighi assunti con la ratifica degli strumenti internazionali, ma anche alla stessa applicazione delle norme interne, adottate per contrastare certi fenomeni, riflettono l'esistenza di un problema di fondo, che è quello del rapporto, talvolta conflittuale, tra norma giuridica e norma sociale: come dimostrano le dinamiche interne, proprie di alcuni contesti nazionali³⁸, appare quanto mai difficile conciliare due esigenze dialetticamente contrapposte, da un lato il rispetto delle norme poste a tutela dei diritti delle donne e dall'altro la salvaguardia di quel substrato culturale e consuetudinario, fatto di norme comportamentali dotate di una specifica valenza

the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC) on the initial report of the Republic of Sierra Leone on the status of implementation of the African Charter on the Rights and Welfare of the child, 2017, par. 6, https://www.acerwc.africa/sites/default/files/2022-06/Sierra%20Leone_Concluding%20Observation%20final_English.pdf; *Concluding Recommendations by the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC) on the Liberia report on the status of implementation of the African Charter on the Rights and Welfare of the child*, pag. 20, <https://www.acerwc.africa/sites/default/files/2022-06/Liberia-Initial-Report.pdf>; *Observações finais e recomendações do Comité africano de peritos sobre os direitos e o bem-estar da criança (ACERWC) relativas ao relatório inicial da Guiné-Bissau sobre o estado de implementação da carta Africana sobre os direitos e o bem-estar da criança*, (2008-2018), parr. 3, 82, 83; *Observations Finales et Recommendations du Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant (CAEDBE) sur le rapport initial de la République de Djibouti sur la mise en œuvre de la Charte Africaine sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant*, 2023, par. 30, https://www.acerwc.africa/sites/default/files/2024-03/670.23_DJibouti_Observations_Finales%20et%20Recommandations.pdf.

³⁸ Da questo punto di vista è ad esempio emblematico il caso della Liberia: nel 2018 fu adottato un provvedimento temporaneo che, sebbene avesse posto al bando la pratica delle MGF, ebbe scarsa applicazione perché, non adeguatamente pubblicizzato, risultava sconosciuto alla maggior parte della popolazione. Più di recente, nel mese di febbraio 2023, il Presidente del “*National Council of Chiefs and Elders*” ha adottato una dichiarazione con cui le mutilazioni genitali femminili sono definitivamente messe al bando. Data l'autorevolezza dell'organo che si è pronunciato, è da ritenersi che la dichiarazione costituirà un'indicazione chiara per il legislatore. Cfr. EQUALITY NOW, *Traditional Leaders in Liberia Make Historic Announcement Declaring Ban on Female Genital Mutilation*, https://www.equalitynow.org/press_release/traditional-leaders-in-liberia-make-historic-announcement-declaring-ban-on-female-genital-mutilation/. Nel caso della Sierra Leone, un provvedimento che vietava il ricorso a tali pratiche fu adottato durante l'epidemia di ebola nel novembre 2014 per prevenire il diffondersi della malattia, ma non appena la fase emergenziale ebbe fine, il ricorso alla pratica tornò ad essere dilagante (la percentuale nel paese è di circa l'83%); cfr. O. ACLAND, *Ebola ended FGM in Sierra Leone, but now it's back*, in *Vice News*, 22 marzo 2016, <https://news.vice.com/article/ebola-ended-fgm-in-sierra-leonebut-now-its-back>. In generale può osservarsi come l'adozione della norma giuridica non sia spesso sufficiente a garantire lo sradicamento della norma sociale. Il pervicace radicamento delle MGF nel substrato culturale serve a spiegare l'atteggiamento – diffuso in particolare all'interno di comunità che non sono state interessate da adeguate campagne di informazione – di scarsa considerazione nei confronti del divieto normativo, percepito come imposto dall'alto e non condiviso. Cfr. TOO MANY, *FGM and Social Norms: A Guide to Designing Culturally Sensitive Community Programmes*, June 2019, [https://www.fgmcri.org/media/uploads/Thematic%20Research%20and%20Resources/Social%20Norms/fgm_and_social_norms_report_v1_\(june_2019\).pdf](https://www.fgmcri.org/media/uploads/Thematic%20Research%20and%20Resources/Social%20Norms/fgm_and_social_norms_report_v1_(june_2019).pdf); J. WOUANGO, S.L. OSTERMANN, D. MWANGA, *When and How the Law is Effective in Reducing the Practice of FGM/C: A Cross-Border Study in Burkina Faso and Mali*, in *Population Council-Knowledge Commons*, 2020, https://knowledgecommons.popcouncil.org/cgi/viewcontent.cgi?article=2152&context=departments_sbs-rh.

culturale e sociale, che è all'origine o comunque favorisce il radicamento della violenza e si traduce dunque nella violazione di quegli stessi diritti³⁹.

Se quanto rilevato vale in particolare per il continente africano, un discorso parzialmente diverso va fatto invece con riferimento ai paesi europei membri del Consiglio d'Europa e al sistema della Convenzione di Istanbul – adottata in quel contesto nel 2011 – che rappresenta peraltro il primo strumento internazionale vincolante, dedicato al problema della violenza di genere. L'impianto della Convenzione si caratterizza per un insieme di norme che mirano a creare un quadro globale ed integrato a tutela della donna contro ogni forma di violenza ed appare centrato su una combinazione di norme di prevenzione, protezione delle vittime e repressione delle condotte illecite. Nel testo di diverse norme della Convenzione compare il riferimento al substrato culturale, religioso e/o consuetudinario, sul quale si innestano e si perpetuano forme di violenza nei confronti delle donne⁴⁰; occorre però guardare al contenuto delle norme a carattere sostanziale ed in particolare a quelle che individuano le diverse fattispecie di reato, per cogliere la portata precettiva dell'articolo 38 dedicato specificamente alle MGF⁴¹. Il dato appare significativo se si tiene conto del fatto che la Convenzione è stata adottata in un contesto – il Consiglio d'Europa per l'appunto – che certamente non si caratterizza per la presenza di un substrato culturale analogo a quello proprio dei paesi africani, che tradizionalmente ha favorito il radicamento delle MGF. Si tratta tuttavia di un dato spiegabile alla luce di diversi fattori: innanzitutto il recepimento dei contenuti e della portata della strategia di contrasto alle MGF delineata a livello universale e la conseguente classificazione della pratica quale forma di violenza nei confronti delle donne; in secondo luogo, la sempre maggiore diffusione delle MGF anche nel contesto dei paesi membri del Consiglio d'Europa, come effetto

³⁹ Sul punto cfr. *The State of African Women Report. Key Findings*, June 2018, https://www.kit.nl/wp-content/uploads/2018/11/Key-Findings_State-of-African-Women-Report.pdf; in dottrina cfr. J. GENG, *The Maputo Protocol and the Reconciliation of Gender and Culture in Africa*, in S. HARRIS RIMMER, K. OGG (eds.), *Research Handbook on Feminist Engagement with International Law*, Cheltenham, 2019, p. 411 ss.; R.I. DANPULLO, *The Maputo Protocol and the Eradication of the Cultural Woes of African Women: A Critical Analysis*, in *Recht in Afrika | Law in Africa | Droit en Afrique*, 2017, n. 1, p. 93 ss. In generale, sul rapporto tra violenza di genere e substrato etno-culturale si rimanda a M. FU, *What will it take to end gender-based violence?* in *Women's Studies Journal*, 2015, n. 2, p. 50 ss.; J. KLUGMAN, *Gender based violence and the law*, Background paper, Governance and the law, Washington, 2017, <https://srhr.dspace-express.com/server/api/core/bitstreams/87a1eef7-a563-4986-b3a9-03969a61e5af/content>; S.B. FAKUNMOJU, F.O. BAMMEKE, *Gender-Based Violence Beliefs and Stereotypes: Cross-Cultural Comparison Across Three Countries*, in *International Journal of Asian Social Science*, 2017, n. 7, pp. 738-753; E. STORKEY, *Scars Across Humanity. Understanding and Overcoming Violence Against Women*, 2018; S. ANGIOI, *Le radici etniche e culturali della violenza di genere: un approccio di diritto internazionale*, in A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO, V. ZAMBRANO (a cura di), *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico europeo e internazionale*, Napoli, 2023, p. 33 ss.

⁴⁰ Cfr. art. 12, art. 42.

⁴¹ Cfr. R.M. MESTRE I MESTRE, *Female genital mutilation*, in S. DE VIDO, M FRULLI, *Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence. A Commentary on the Istanbul Convention*, Cheltenham, 2023, p. 459 ss.; I MARKOVIĆ, *Female Genital Mutilation as a Criminal Offence According to the Istanbul Convention*, in M. DAVINIĆ, S. KOSTIĆ (eds.), *Gender Competent Public Law and Policies*, Cham, 2022, p. 91 ss.

dell'incremento dei flussi migratori e dunque della presenza di nuclei familiari provenienti dai paesi nei quali le MGF sono diffuse e radicate⁴². La norma, di cui al sopra citato articolo 38 della Convenzione, si inserisce dunque nel quadro di uno strumento ampio nei contenuti e destinato, almeno nelle intenzioni, a combattere e favorire il contrasto alla violenza di genere nelle varie forme che questa assume: ne deriva che quel complesso di norme volte a sollecitare l'azione statale sul piano della prevenzione, repressione del reato e tutela delle vittime, si applica alle MGF analogamente a quanto previsto per le altre forme di violenza oggetto di altrettanto specifiche disposizioni normative.

Per quanto dunque riguarda le MGF, la disciplina, delineata nel testo della Convenzione, è particolarmente dettagliata ed innovativa sotto vari punti di vista. In capo allo Stato sono infatti imposti precisi obblighi per quanto concerne l'adozione degli strumenti legislativi necessari innanzitutto per la qualificazione del fenomeno in quanto fattispecie a rilevanza penale. In questo senso è importante innanzitutto l'inserimento, accanto alle tradizionali forme di mutilazione, cioè l'escissione, l'infibulazione e la clitoridectomia, di "qualsiasi altra mutilazione": la Convenzione mostra dunque di recepire le indicazioni provenienti in particolare dall'OMS, che nella tipizzazione delle MGF inserisce anche le altre "harmful procedures" che comunque compromettono la funzionalità dell'apparato genitale femminile⁴³. Quanto al contenuto degli obblighi imposti allo Stato, questo è definito in diretto rapporto con la tipologia delle condotte che assumono rilevanza penale. Tali obblighi non si esauriscono infatti nella criminalizzazione della condotta di chi materialmente pratica l'intervento di mutilazione

⁴² Come è stato evidenziato, "It is estimated that over 600.000 women are living with the consequences of FGM in Europe and that a further 190.000 girls and women are at risk of undergoing the harmful practice in 17 European countries alone. Moreover, UNHCR estimates that every year for the past five years at least 20.000 women and girls asylum seekers coming to Europe might be affected by FGM". Cfr. <https://www.endfgm.eu/female-genital-mutilation/fgm-in-europe/>. Cfr. altresì L. E. ORTENSINI, A. MENONNA, *Migrating with Special Needs? Projections of Flows of Migrant Women with Female Genital Mutilation/ Cutting Toward Europe 2016–2030*, in *European Journal of Population*, 2017, Vol. 33, pp.559-583 (<https://doi.org/10.1007/s10680-017-9426-4>); H. BAILLOT, N. MURRAY, E. CONNELLY, N. HOWARD, *Addressing female genital mutilation in Europe: a scoping review of approaches to participation, prevention, protection, and provision of services*, in *International Journal of Equity in Health*, 2018, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29422053/>; S. VOGT, C. EFFERSON, E. FEHR, *The risk of female genital cutting in Europe: Comparing immigrant attitudes toward uncut girls with attitudes in a practicing country*, in *SSM Population Health*, 2017, n. 3, p. 283 ss.; Y. ALHASSAN, H. BARRETT, K.E. BROWN, K. KWAH, *Belief Systems Enforcing Female Genital Mutilation in Europe*, in *Ethnicity and Inequalities in Health and Social Care*, 2016, n.1, p. 29 ss. Con riferimento al Regno Unito cfr. House of Commons. Home Affairs Committee, *Female genital mutilation: follow-up. Sixteenth Report of Session 2014-2015*, London, 2015; C. PROUDMAN, *Female Genital Mutilation: When Culture and Law Clash*, Oxford, 2022. Con riferimento alla Francia cfr. C. LE BRIS, *The Legal Framework for the Fight against Female Circumcision: From Cultural Indulgence to Human Rights Violations. The French Example*, in *European Journal of Health Law*, 2019, n. 2, p. 141 ss.; European Institute for Gender Equality, *Current situation of female genital mutilation in France*, https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/current_situation_and_trends_of_female_genital_mutilation_in_france_en.pdf.

⁴³ Come sopra precisato (cfr. nota 2), l'OMS fa riferimento alle pratiche di *piercing, pricking, incising, scraping and cauterizing the genital area*.

e di chi costringe qualcuno a subire l'intervento, ma altresì di chi induce e/o fornisce i mezzi per realizzare l'intervento, rendendo dunque perseguibili le ipotesi di favoreggiamento: più in particolare, è richiesto che il legislatore distingua tra le ipotesi in cui qualcuno costringe o induce a subire le mutilazioni una persona che non abbia in animo e sia contraria all'idea di subirle (art. 38) e le ipotesi di favoreggiamento (art. 41).

Le norme sono dunque formulate al fine di rendere perseguibile un reato che sovente è commesso a danno di persone minori di età o comunque di persone che subiscono in diverso modo forme di pressione o di coercizione.

Per quanto concerne poi gli aspetti di natura processuale, gli obblighi in capo allo Stato sono concepiti innanzitutto nell'ottica di ampliare l'ambito della giurisdizione statale, attraverso l'individuazione di una serie di criteri sui quali si radica l'esercizio della giurisdizione. Il tradizionale criterio della territorialità dell'azione penale si cumula infatti con quello della nazionalità attiva che, a sua volta, va ad aggiungersi a quello della stabile residenza del reo sul territorio dello Stato⁴⁴; vengono poi ulteriormente indicati il criterio della nazionalità passiva e quello della stabile residenza della vittima sul territorio dello Stato. L'aver previsto il criterio della stabile residenza del reo e/o della vittima sul territorio dello Stato, così come l'aver previsto che l'esercizio della giurisdizione sia svincolato dalla condizione che il reato sia perseguibile sul territorio dello Stato nel quale è stato commesso sono poi previsioni importanti, se applicate al caso delle MGF: risultano infatti particolarmente utili in quanto rendono possibile l'incriminazione della condotta qualora – come assai di frequente accade – persone stabilmente residenti sul territorio dello Stato utilizzino l'espedito di far eseguire le operazioni di mutilazione all'estero, in luoghi nei quali le MGF non siano considerate fattispecie perseguibili, ovvero, qualora lo siano, sia comunque più agevole praticarle in clandestinità. Mette conto, da ultimo, fare un cenno ai profili sanzionatori. La Convenzione richiede che le sanzioni previste debbano essere efficaci, proporzionate e dissuasive; è altresì previsto che le stesse abbiano il carattere dell'obbligatorietà e dunque sia proibito il ricorso a qualsiasi forma di mediazione, conciliazione o metodo alternativo di soluzione della controversia. Nella specifica ottica della tutela del minore è poi previsto che il genitore possa essere privato della patria potestà, qualora l'interesse superiore del minore non possa essere garantito in altro modo e sono definite anche alcune circostanze aggravanti⁴⁵. Le ulteriori circostanze aggravanti tengono conto del fatto che, a prescindere dall'età della vittima, il reato sia commesso con l'uso di un'arma, provochi gravi conseguenze fisiche e/o psicologiche a danno della vittima, sia stato commesso a danno di una persona che versi in condizioni di particolare vulnerabilità⁴⁶.

La Convenzione di Istanbul si caratterizza senza dubbio per la complessità del dettato normativo e l'ampiezza degli obblighi imposti allo Stato: quanto poi tale

⁴⁴ Cfr. art. 44.

⁴⁵ L'art. 46 indica tra le aggravanti il fatto che il reato sia stato commesso su un minore o in presenza di un minore, sia stato compiuto da un membro della famiglia o da persona che abbia abusato della propria autorità.

⁴⁶ *Ibidem*.

complesso di norme abbia trovato e trovi applicazione rispetto al fenomeno delle MGF, è valutazione che può essere fatta innanzitutto alla luce dei rilievi che il GREVIO – organo di monitoraggio istituito nel quadro della Convenzione – ha mosso in occasione dell’esame al quale gli Stati parte sono periodicamente sottoposti. Dai rapporti stilati a seguito degli esami condotti emergono diversi dati, primo fra tutti quello di una significativa varietà di approccio che caratterizza gli interventi del legislatore nazionale per quel che attiene la qualificazione delle condotte, sia di chi esegue gli interventi di MGF sia di chi costringe qualcuno a subirli, come fattispecie a rilevanza penale. Si evidenzia il fatto che in alcuni casi il legislatore non ha ancora provveduto ad adottare norme specifiche: ne consegue che tali condotte ricadono nell’ambito di altre e più generiche fattispecie penali che offendono l’integrità fisica o psichica, *in primis* e prevalentemente il reato di lesioni personali e lesioni personali aggravate⁴⁷. Il GREVIO rileva altresì che nei casi in cui invece il legislatore è intervenuto per criminalizzare le MGF, non sempre ha concepito tale intervento in conformità con il dettato della Convenzione e, più specificamente, tenendo conto delle diverse ipotesi indicate dall’articolo 38⁴⁸: da questo punto di vista il GREVIO ha infatti evidenziato che l’ambito di applicazione della norma deve essere inteso nel senso di ricomprendere non solo la condotta di chi materialmente esegue l’intervento di MGF ma altresì la condotta di chi è capace di esercitare forme di pressione, a vario titolo, sulle potenziali vittime, innanzitutto le figure genitoriali e parentali in genere, ma altresì coloro che rivestono ruoli particolari nell’ambito delle comunità di appartenenza. Analoga diversità di approccio caratterizza la prassi giudiziaria: quest’ultima è la risultante non solo del modo in cui il legislatore ha definito sia gli aspetti sostanziali che procedurali, ma anche dell’effettiva attitudine mostrata dagli apparati giudiziari nel perseguire le condotte vietate⁴⁹.

⁴⁷ Come il GREVIO ha avuto modo di evidenziare nei *Baseline Report* adottati con riferimento ai diversi Stati parte della Convenzione (cfr. <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/country-monitoring-work>), anche nei casi in cui il legislatore ha provveduto a criminalizzare le MGF, spesso il dettato normativo interno non sembra soddisfare quanto richiesto dagli artt. 38 e 41. In particolare, è stato evidenziato che in alcuni casi – per es. Albania, Finlandia, Olanda, Polonia, Romania, Slovenia – il legislatore non ha ancora provveduto a criminalizzare le MGF e la fattispecie ricade nell’ambito di applicazione delle norme in materia di lesioni personali, lesioni personali gravi o di maltrattamento di minori nel caso in cui la persona che subisce l’intervento di mutilazione sia minore di età; peraltro anche in questo caso, talvolta è perseguibile solo la condotta di chi esegue l’intervento di mutilazione, ma non anche quella di chi incita qualcuno a subirlo (così il codice penale rumeno).

⁴⁸ È sempre dal contenuto dei *Baseline Report* che emerge come in alcuni casi il legislatore abbia scelto di criminalizzare le MGF prevedendo però che la norma abbia ad oggetto solo la condotta di chi incita o induce qualcuno a sottoporsi all’intervento di mutilazione e non quella di chi materialmente ha eseguito l’intervento di mutilazione: è il caso, ad esempio, del codice penale greco che fa ricadere nell’ambito di applicazione della norma che vieta le MGF la sola condotta di chi induce qualcuno a subire la mutilazione, mentre applica la norma generale sul reato di lesioni personali alla condotta di chi effettua l’intervento di mutilazione. Emerge altresì che in altri casi il legislatore ha previsto il contrario, per cui la norma che criminalizza le MGF non ricomprende nel proprio ambito di applicazione la condotta di chi incita, induce od obbliga qualcuno a sottoporsi all’intervento (es. codice penale di Montenegro, Spagna, Norvegia).

⁴⁹ Ancora il GREVIO nei vari *Baseline Report* evidenzia come agli interventi del legislatore, che hanno previsto la criminalizzazione delle MGF, non sempre abbia fatto seguito l’effettiva e puntuale applicazione delle norme. Ad avviso del gruppo di esperti ciò è imputabile a ragioni diverse, fra cui, in

Per quanto invece concerne l'adozione di quel complesso di misure preventive, di assistenza alle vittime, di formazione del personale diversamente coinvolto nel contrasto alle MGF, richieste dalla Convenzione, il GREVIO ha posto in evidenza innanzitutto il fatto che gli Stati sono chiamati a predisporre interventi specifici in ossequio a quel principio della *due diligence* che, nel sistema della Convenzione, è da considerarsi come principio informatore. Da questo punto di vista è stato rilevato come in generale, nella gran parte degli Stati membri, sia necessaria l'adozione di misure più efficaci ed incisive sia sul piano del supporto e dell'assistenza alle vittime, sia sul piano della sensibilizzazione, dell'*awarness raising*, nonché della formazione del personale diversamente impegnato nel contrasto alle MGF: si fa riferimento, innanzitutto, ma non esclusivamente, al personale sanitario, cui spetta il compito non solo di intervenire professionalmente, ma anche di denunciare e segnalare la presenza di quei casi rispetto ai quali è stato richiesto l'intervento⁵⁰.

alcuni casi, “a persistent lack of understanding of the serious nature of these forms of violence, their trivialisation in the media and in public discourse” (cfr. *GREVIO Baseline Evaluation Report. Serbia*, GREVIO/inf (2019)20, p. 7). In generale poi il GREVIO ha anche evidenziato la scarsità dei dati relativi ai casi sottoposti a giudizio nel contesto di non pochi stati parte. Cfr. fra gli altri, *GREVIO Baseline Evaluation Report. Belgium*, GREVIO/inf (2020)14, parr. 183, 187; *Baseline Evaluation Report. Portugal* GREVIO/inf (2018)16, parr. 66-69; *Baseline Evaluation Report. Germany*, GREVIO/inf (2022) par. 258; *Baseline Evaluation Report. Austria*, GREVIO/inf (2017) 4, p. 7; *Baseline Evaluation Report. Italy*, GREVIO/inf (2019) 18, par. 22; *Baseline Evaluation Report. Greece*, GREVIO/inf (2023) 23, par. 226; *Baseline Evaluation Report. Spain*, GREVIO/inf (2020) 19, par. 232; *Baseline Evaluation Report. Switzerland*, GREVIO/inf (2022) 27, par. 194. Nel caso del Regno Unito, che è attualmente sotto esame, utili indicazioni sono offerte dagli *shadow report* fatti pervenire al GREVIO, fra cui quello del *network europeo “End FGM”*, da cui risulta che dopo il 2015 – anno nel quale importanti modifiche legislative sono state introdotte ad integrazione della legge in materia di MGF in vigore dal 2003 – due casi si sono conclusi con la sentenza di condanna rispettivamente di un genitore (cfr. *RvN (Female Genital Mutilation). Sentencing Remarks of Mrs Justice Whipple, 8 March 2019*, <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2019/03/r-v-n-female-genital-mutilation-sentencing-remarks-whipple-j.pdf>) e di una persona ritenuta responsabile di favoreggiamento rispetto ad un intervento di mutilazione eseguito su una bambina durante un viaggio in Kenya (*Amina Noor. Central Criminal Court Sentencing Remarks of Mr Justice Bryan 16 February 2024*, [judiciary.uk/wp-content/uploads/2024/02/R-v-Amina-Noor-Approved-Sentencing-Remarks.pdf](https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2024/02/R-v-Amina-Noor-Approved-Sentencing-Remarks.pdf)). Si tratta però di risultati tutt'altro che incoraggianti se si considera che in Gran Bretagna il primo intervento del legislatore risale al 1985, ma sono trascorsi trent'anni prima che il primo caso fosse portato dinanzi all'autorità giudiziaria senza che peraltro gli imputati fossero giudicati colpevoli (cfr. *House of Commons Home Affairs Committee. Female genital mutilation: abuse unchecked. Ninth Report of Session 2016–17*, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmhaff/390/390.pdf>. Il rapporto si riferisce al caso riportato da C. DYER, *Surgeon acquitted of carrying out female genital mutilation in a prosecution criticised by obstetricians*, in *BMJ*, 2015, p. 350 ss.). Altri casi oggetto di giudizio in altri paesi europei sono richiamati da Cfr., R.M. MESTRE I MESTRE, S. JOHNSDOTTER, *Female Genital Mutilation. An Analysis of Court Cases*, Roma-Milano, 2015.

⁵⁰ Cfr. ad es. *Baseline Evaluation Report. Switzerland*, GREVIO/inf (2022)27, spec. parr. 90,91; *Baseline Evaluation Report. Portugal*, cit., parr. 70-75; *Baseline Evaluation Report. Greece*, cit., parr. 53,57,88, 127; *Baseline Evaluation Report. Germany*, cit., parr. 62, 92, 96, 131; *Baseline Evaluation Report. Italy*, cit., par. 136, 165, 231. Riferimenti invece alle buone pratiche messe in opera da diversi Stati membri sul piano della formazione del personale coinvolto, sono contenuti nella guida predisposta dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa *Guide to good and promising practices aimed at preventing and combating female genital mutilation and forced marriage*, 2017, pag. 49-54, https://www.fgmcri.org/media/uploads/Thematic%20Research%20and%20Resources/Law/female_genital_mutilation_and_forced_marriage.pdf-2.pdf. In generale sul ruolo delle figure professionali (operatori

Ciò che dunque emerge dall'attività di monitoraggio svolta dal GREVIO è l'assenza di un approccio comune e condiviso dagli Stati parte della Convenzione: da questo punto di vista è richiesto uno sforzo di armonizzazione delle misure di prevenzione e repressione, che devono essere concepite alla luce del portato normativo della Convenzione e dei suoi obiettivi. Va pertanto interpretata in quest'ottica la scelta delle istituzioni dell'Unione europea di intervenire tramite l'adozione di uno strumento *ad hoc* quale la recente direttiva 2024/1385⁵¹. Tale strumento, concepito con l'obiettivo di imprimere la necessaria efficacia all'azione di contrasto alle MGF, è destinato non solo, come si avrà modo di considerare, ad ampliare l'ambito di applicabilità della Convenzione di Istanbul, ma contestualmente, ad armonizzare le misure legislative e amministrative di cui la stessa Convenzione richiede l'adozione, conferendo alla strategia di contrasto quei caratteri di uniformità che fino ad ora sono mancati.

4. Segue: la direttiva 2024/1385

Il quadro internazionale che si è sopra delineato è stato di recente integrato con l'adozione, il 14 maggio u.s., della succitata direttiva 2024/1385: quest'ultima detta, per tutti gli Stati membri dell'Unione europea (ad eccezione della Danimarca)⁵², norme minime comuni in materia di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, in ossequio agli obblighi assunti dall'Unione a seguito del perfezionamento del processo di adesione alla Convenzione di Istanbul, avvenuto nel mese di giugno del 2023⁵³.

sanitari e sociali) impegnati nel contrasto alle MGF si rimanda a H. BAILLOT *et al.*, cit., p. 17 ss.; S. COSTELLO *et al.*, *In the best interests of the child: preventing female genital cutting (FGC)*, in *British Journal of Social Work*, 2015, n. 4, p.1259 ss.; B. MOLINA-GALLEGO *et al.*, *Female Genital Mutilation: Knowledge and Skills of Health Professionals*, in *Healthcare*, 2021, n.9, C:/Users/utente/Downloads/healthcare-09-00974.pdf; E. LEYE *et al.*, *Debating medicalization of Female Genital Mutilation/Cutting (FGM/C): learning from (policy) experiences across countries*, in *Reproductive Health*, 2019, n.16, p. 158ss.

⁵¹ Direttiva 2024/1385/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, del 14 maggio 2024, in GUUE L del 24.5.2024.

⁵² La Danimarca non ha partecipato all'adozione della presente direttiva, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione in quanto, a norma degli articoli 1 e 2 del Protocollo n. 22 allegato al TUE e al TFUE, essa non è di principio vincolata alle direttive e ai regolamenti che rinvengano la propria base giuridica nel Titolo V del TFUE. Per approfondimenti sul punto si veda *ex multis*: S. MONTALDO, *L'integrazione differenziata e la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale nell'UE: il caso degli opt-out di Regno Unito, Irlanda e Danimarca*, in *La legislazione penale*, 4.2.2016, (https://www.lalegislationepenale.eu/wp-content/uploads/2016/02/Approfondimenti_MontaldoOpt-out-CooperazioneLP.pdf).

⁵³ «La Convenzione era stata firmata dal Consiglio nel 2017, ma il processo di adesione aveva incontrato molteplici ostacoli, non da ultimo la necessità di attendere il parere della Corte di giustizia dell'Unione europea, reso nel 2021 su richiesta del Parlamento europeo». Sul punto cfr. S. DE VIDO, *L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa: il ruolo delle organizzazioni della società civile a tutela delle donne*, in *Sistema penale, Osservatorio sulla violenza contro le donne*, 2023, n.3, par.1, <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/osservatorio-sulla-violenza-contro-le-donne-n-3->

La direttiva si pone quindi *in primis* quale strumento attuativo della suddetta Convenzione estendendone, peraltro, l'ambito di applicazione anche agli Stati membri dell'Unione europea che non l'hanno ancora ratificata (Bulgaria, Repubblica ceca, Ungheria, Lituania e Slovacchia), per i quali “quest'ultima “entrerà” nel loro sistema giuridico per il tramite, e nei limiti delle competenze attribuite dai Trattati, del diritto derivato”⁵⁴. Ciò comporta che, pur essendo svincolati dal rispetto degli obblighi convenzionali, i detti Stati saranno comunque sottoposti al vaglio della Commissione europea - segnatamente alla procedura di infrazione - benché unicamente in relazione all'attuazione delle misure introdotte dalla direttiva, che peraltro riflettono *magna pars* di quelle della Convenzione del Consiglio d'Europa⁵⁵. Ciò nondimeno l'adesione di tutti gli Stati dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul resta condizione tanto auspicabile quanto imprescindibile stante l'indissolubile interconnessione tra le competenze dell'Unione e quelle dei suoi membri⁵⁶.

In più, la direttiva in esame concorre, accanto ad altre misure, all'attuazione della Strategia per la parità di genere 2020-2025 che inquadra l'operato della Commissione europea, per il quinquennio suindicato, definendo gli obiettivi politici e le azioni-chiave in materia di parità di genere. Tra esse, la Commissione annovera infatti espressamente la predisposizione di misure supplementari (direttive) in base all'articolo 83(1) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) volte a prevenire e contrastare le forme specifiche di violenza di genere “comprese [...] le mutilazioni genitali femminili”⁵⁷.

In generale, la direttiva, che trova fondamento nel combinato disposto degli articoli 82(2) e 83(1) del TFUE⁵⁸, è volta al perseguimento di un duplice obiettivo: stabilire un

2023-ladesione-dellunione-europea-alla-convenzione-di-istanbul-del-consiglio-deuropa#:~:text=L'1%20giugno%202023%2C%20I,donne%20e%20la%20violenza%20domestica.

⁵⁴ *Ivi*, par. 3.

⁵⁵ Pertanto «in materia di criminalizzazione, salvo altri interventi legislativi a livello UE, gli Stati che non sono parte della Convenzione di Istanbul non avranno alcun obbligo giuridico, ma avranno pur tuttavia un obbligo di attuare misure di protezione delle vittime dei reati di cui alla Convenzione. Per tutti gli Stati membri dell'UE, a prescindere dalla ratifica della Convenzione di Istanbul, e per l'UE stessa, la Convenzione costituirà strumento interpretativo del diritto europeo già in vigore» (*Ibidem*).

⁵⁶ Decisione 2017/865/UE del Consiglio dell'11 maggio 2017, *relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale*, in GUUE L 131/11, del 20 maggio 2017, pp. 11-12, considerando n. 8.

⁵⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, Bruxelles, 5.3.2020, COM(2020) 152 final, p. 4.

⁵⁸ “L'art. 82, par. 2 TFUE si occupa di predisporre norme minime riguardanti i diritti delle vittime della criminalità al fine di facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria in materie penali aventi dimensione transnazionale. L'incremento di fiducia reciproca tra Stati membri derivante dall'armonizzazione dei diritti sanciti nella direttiva è stato ritenuto prova sufficiente per il soddisfacimento del requisito della «dimensione transnazionale». Maggiori criticità ha destato l'art. 83, par. 1 TFUE, che fornisce la base giuridica per le norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità riguardanti, tra l'altro, lo sfruttamento sessuale di donne e minori e i reati informatici, per questioni di dimensione transnazionale. In particolare, erano emersi dubbi sulla connotazione di «sfruttamento sessuale» come un euro-crimine

quadro normativo che affronti il problema persistente della violenza contro le donne e della violenza domestica in modo mirato e risponda alle esigenze specifiche delle vittime di violenza; colmare l'insufficienza delle disposizioni vigenti, sia a livello nazionale che dell'Unione⁵⁹. Se in relazione al primo dei suddetti obiettivi essa si pone come *leading instrument* all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione, essendo il primo atto di diritto derivato che affronta in maniera esauriente la questione della violenza contro le donne, è tuttavia in relazione al secondo che può apprezzarsi il suo principale valore giacché, a fronte di legislazioni nazionali variegata, spesso non allineate agli standard fissati dalla Convenzione di Istanbul e comunque ritenute insufficienti a perseguire l'obiettivo comune della prevenzione e della lotta contro la violenza di genere⁶⁰, la direttiva impone obblighi precettivi tanto specifici da ridurre significativamente il consueto margine di discrezionalità che l'art.288 TFUE attribuisce agli Stati in ordine alla scelta delle misure da adottare⁶¹.

La direttiva, in particolare, impone agli Stati di punire la mutilazione dei genitali femminili quale reato esplicitando, all'interno dell'articolo 3, le singole fattispecie penalmente rilevanti. Queste ultime richiamano quelle elencate all'interno dell'articolo 38 della Convenzione di Istanbul, ad eccezione dell'atto di fornire ad una donna i mezzi al fine di subire una mutilazione dei propri genitali⁶²; è invece compreso il riferimento a qualsiasi *mutilazione della totalità o di parte delle grandi labbra o delle piccole labbra vaginali o del clitoride* il che sembra esprimere, specialmente ove si legga la norma alla luce del considerando n.15, una chiara volontà di stigmatizzazione della pratica al di là delle sue ben note implicazioni sul piano psicofisico. Tanto sembra peraltro trovare conferma nell'articolo 9 che impone agli Stati di punire i reati di cui all'articolo 3 anche a titolo di istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo.

Un chiaro collegamento tra la direttiva e la Convenzione si rinviene altresì nelle disposizioni inerenti al quadro sanzionatorio (articoli 10 e 11) che impongono agli Stati – che non lo abbiano già fatto – di introdurre sanzioni penali effettive, proporzionate e

autonomo [...]», (M. FERRARI, *Violenza contro le donne: l'Unione europea adotta finalmente la direttiva (UE) 2024/1385*, in *Eurojus.it*, 17/06/2024, p.2, <https://rivista.eurojus.it/violenza-contro-le-donne-lunione-europea-adotta-finalmente-la-direttiva-ue-2024-1385/>).

⁵⁹ I suddetti obiettivi sono chiaramente esplicitati all'interno del Considerando n.5 da cui si evince, inoltre, che l'insufficienza delle norme europee preesistenti va ricondotta alla mancanza di un focus specifico sulle esigenze peculiari delle donne vittime di violenza.

⁶⁰ Considerando n. 92.

⁶¹ Considerando n. 15.

⁶² Infatti, a norma dell'articolo 3 della direttiva «Gli Stati membri provvedono affinché siano punite come reato le condotte intenzionali seguenti: a) l'escissione, l'infibulazione o altra mutilazione della totalità o di parte delle grandi labbra o delle piccole labbra vaginali o del clitoride; b) il costringere o l'indurre una donna, ragazza o bambina a subire uno degli atti di cui alla lettera a)». Una definizione terminologica accurata delle suddette pratica è invece rinvenibile nel considerando n. 15 in cui si legge che: «Il termine “escissione” dovrebbe riferirsi all'ablazione parziale o totale del clitoride e delle grandi labbra. Il termine “infibulazione” dovrebbe riferirsi alla chiusura delle grandi labbra della vulva mediante sutura parziale al fine di restringere l'orifizio vaginale. L'espressione “qualsiasi altra mutilazione” dovrebbe riferirsi a tutte le altre alterazioni fisiche dei genitali femminili».

dissuasive e dettano, per quanto riguarda le MGF, indicazioni specifiche inerenti alla durata della pena⁶³ e alla previsione di circostanze aggravanti⁶⁴.

Il raccordo tra i due strumenti si ritrova anche nell'approccio olistico della direttiva che, perfezionando quanto già predisposto dalla Convenzione, istituzionalizza in tutte le aree di intervento statale (repressione dei reati, protezione delle vittime e accesso alla giustizia, assistenza alle vittime, prevenzione e intervento precoce) il coinvolgimento attivo di istituzioni, forze dell'ordine, autorità inquirenti, personale sanitario e parti sociali.

Di particolare rilievo sono le disposizioni in materia di protezione delle vittime e accesso alla giustizia concepite, in generale, nell'ottica di sollevare le vittime dall'onere esclusivo della denuncia e di incentivare chiunque ritenga che siano stati compiuti o possano esserlo atti di violenza nei confronti delle donne, a contattare servizi e autorità competenti (articolo 14). Il fine è evidentemente quello di rafforzare la tutela della vittima, spesso intrappolata in un rapporto di subordinazione familiare o comunque posta in una condizione di vulnerabilità, incoraggiando una cultura della collaborazione e ampliando le responsabilità dei servizi e delle autorità incaricati dell'indagine e dell'avvio dell'azione penale.

Occorre poi soffermarsi sulle norme in materia di assistenza che, sempre nel segno di una tutela rafforzata, richiedono agli Stati di valutare le esigenze specifiche di ogni singola vittima (articolo 17): di rilievo da questo punto di vista è l'art. 27 che nel riconoscere la specificità della condizione delle donne sottoposte a mutilazione impone agli Stati l'obbligo di garantire servizi di assistenza specialistica efficaci, commisurati all'età e facilmente accessibili.

Data la dimensione sempre più marcatamente transnazionale delle pratiche in esame⁶⁵, la direttiva interviene anche sul fronte della cooperazione purtuttavia dettando obblighi *minoris generis*; in questo ambito è infatti richiesto agli Stati unicamente di condividere le *best practices*, reciprocamente e con le agenzie dell'Unione, e di consultarsi sui singoli casi, allorquando sia necessario, anche attraverso l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e la rete giudiziaria europea in materia penale (RGE).

Una rilevanza centrale è poi attribuita, nell'ottica di *disinnescare i significati culturali di tale pratica*⁶⁶, al tema della prevenzione. Quest'ultima è declinata attraverso un approccio onnicomprensivo che prevede misure cc.dd. primarie, secondarie e

⁶³ Nello specifico l'art.10(2) stabilisce che le MGF siano punite "con la reclusione non inferiore nel massimo ad anni cinque".

⁶⁴ Sembra importante sottolineare che l'elenco delle circostanze aggravanti contenuto nell'articolo 11 si presenta più ampio di quello contenuto nell'articolo 46 della Convenzione di Istanbul al quale aggiunge: la presenza di un minore; l'uso e la minaccia della forza; la costrizione; l'abuso di una posizione di fiducia, autorità o influenza; il fine di difendere o ripristinare l'onore di una persona, una famiglia, una comunità o altro gruppo analogo; il fine di punire la vittima per l'orientamento sessuale.

⁶⁵ V. *supra* nota 42.

⁶⁶ *Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, C 443/93, 22.11.2022, par. 3(30).

terziarie: le prime volte a prevenire il verificarsi della violenza (come, ad esempio, campagne di sensibilizzazione e programmi educativi), le seconde a individuare tempestivamente i casi di violenza e, infine, le misure terziarie incentrate sulla prevenzione della recidiva e della ri-vittimizzazione nonché sulla gestione delle conseguenze della violenza (articoli 34-37).

Da ultimo bisogna segnalare gli obblighi in materia di raccolta dei dati; tali obblighi sono stati introdotti con l'intento di superare uno dei principali ostacoli alla lotta contro le MGF e cioè la scarsa conoscenza o diffusione dei dati necessari ai fini della valutazione della reale portata del fenomeno⁶⁷. Nello specifico l'articolo 44 impone agli Stati di istituire un sistema per la raccolta, lo sviluppo, la produzione e la diffusione di statistiche in ordine al numero annuo dei reati denunciati e delle condanne emesse, delle case rifugio e delle chiamate alle linee di assistenza telefonica. I dati raccolti, sulla base di disaggregazioni comuni elaborate dagli Stati membri alla luce delle indicazioni fornite dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, vanno trasmessi alla Commissione Eurostat, resi pubblici e accessibili nel rispetto delle norme sulla *privacy*.

Chiude il sistema una clausola di non regressione (articolo 48) che impone agli Stati membri l'obbligo di astenersi dall'introdurre disposizioni peggiorative del livello di tutela già raggiunto potendo, invece, mantenere o adottare livelli di garanzia più elevati⁶⁸. In questo modo la clausola pone sostanzialmente un limite invalicabile alla discrezionalità del Legislatore e garantisce stabilità e continuità all'azione statale favorendo così la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia di cui all'articolo 3(2) TUE⁶⁹.

Pare infine opportuna un'ultima considerazione in merito ad un'apparente lacuna rilevabile ad un esame del disposto della direttiva: si intende fare riferimento alla mancanza di norme in materia di accoglienza e protezione delle donne straniere che

⁶⁷ «Only with a strong evidence base and solid data, is it possible to implement appropriate knowledge-based measures to combat FGM. The collection of data on FGM plays an important role in monitoring the implementation of policies and in assessing the effectiveness of the state response. [...] The lack of comparable data in the EU on the prevalence of FGM hampers the appropriate allocation of funds and the development of effective national and Europe-wide policies to prevent FGM. As illustrated below, several socio-cultural and institutional barriers exist that stall the collection of data on FGM», (EIGE, *Data collection on female genital mutilation in the EU*, p.5, https://eige.europa.eu/sites/default/files/data_collection_on_fgm_in_the_eu.pdf).

⁶⁸ Come è stato rilevato, «[...] l'affermazione di un obbligo di non-regressione si pone come una petizione di principio che chiude il cerchio, ribadendo espressamente che quanto richiesto nella fase di pre-adesione non è fine a sé stesso, ma strumentale all'intero sviluppo e funzionamento dell'ordinamento europeo. D'altro canto, la Corte di giustizia lo aveva già ben sintetizzato nel noto parere 2/13 sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: l'ordinamento dell'UE e la mutua fiducia che intercorre tra gli Stati parte dell'Organizzazione si fondano sulla premessa per cui ciascuno condivide e riconosce reciprocamente con tutti gli altri i valori comuni enunciati nell'art. 2 TUE», (A. FESTA, *Indipendenza della magistratura e non-regressione nella garanzia dei valori comuni europei. Dal caso Repubblica alla sentenza K 3/21 del Tribunale costituzionale polacco*, in questa *Rivista*, 2021, n. 3, p. 82).

⁶⁹ «L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima», (TUE, art. 3, par. 2).

abbiano subito, o corrano il rischio di subire, la mutilazione dei propri genitali tenuto conto della portata degli obblighi di cui agli articoli 60 e 61 della Convenzione di Istanbul⁷⁰. Trattasi infatti di una lacuna solo apparente, essendo stati tali aspetti già oggetto di interventi specifici da parte dell'UE. Ci si riferisce in particolare al fatto che nel 2011 la "direttiva qualifiche" includeva la violenza fisica, psicologica e sessuale, congiuntamente agli atti specificamente diretti contro un sesso, tra le forme di persecuzione ai fini della concessione dello *status* di rifugiato⁷¹, annoverando il rischio di subire trattamenti inumani e degradanti tra i presupposti per l'accesso alla protezione sussidiaria⁷². A ciò si aggiunga che la direttiva 2013/33 (c.d. direttiva accoglienza) ha stabilito che nella valutazione delle domande di protezione internazionale gli Stati devono prendere in considerazione le esigenze particolari dei soggetti vulnerabili, tra cui le vittime di MGF⁷³. Va ulteriormente precisato che la direttiva 2013/32 ha imposto l'adozione di una prospettiva di genere nelle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale⁷⁴.

Ad uno sguardo d'insieme, dunque, la direttiva 2024/1385 appare rispondere all'esigenza di indurre un processo di uniformazione delle norme nazionali in materia di MGF⁷⁵ e al contempo, innestandosi nel quadro di altre iniziative precedentemente intraprese, di razionalizzare e rendere più coerente l'approccio europeo nei confronti del problema, ferma restando la sua prioritaria funzione di strumento di coordinamento fra le politiche adottate dagli Stati membri⁷⁶.

⁷⁰ L'articolo 60 della Convenzione impone agli Stati contraenti di adoperarsi per includere la violenza di genere tra le forme di persecuzione previste dall'articolo 1 della Convenzione di Ginevra del 1951 ai fini del conferimento dello *status* di rifugiato, mentre l'articolo 61 richiede che siano adottate le misure necessarie a garantire che le donne vittime di violenza e bisognose di protezione, indipendentemente dal loro *status* o dal loro luogo di residenza, non siano espulse verso uno Stato 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.

⁷¹ Sembra importante precisare che affinché «la persecuzione temuta possa costituire la base giuridica per il riconoscimento dello status di rifugiato, essa deve dipendere da ragioni specificatamente individuate dalla Convenzione del 1951 tra le quali, come visto, non figura il sesso. Ciò non toglie che le ragazze o le donne sottoposte a mutilazioni genitali femminili possano rientrare nelle categorie "protette" dalla Convenzione», (V. ZAMBRANO, *Le vittime di mutilazioni genitali femminili tra riconoscimento dello status di rifugiato e (discutibile) giurisprudenza europea sui rimpatri*, in questa *Rivista*, 2023, n. 2, p. 133).

⁷² Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *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*, del 13 dicembre 2011, in GUUE L 337/9, del 20 dicembre 2011, pp. 9-26, artt. 9,10 e 15.

⁷³ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180/96 del 29 giugno 2013, p. 96-116, art. 21.

⁷⁴ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*, del 26 giugno 2013, GUUE L 180/60, del 29 giugno 2013, p. 60-95, art.10, par.3(d).

⁷⁵ Si vedano i rilievi del GREVIO riportati *supra*, note 46-49.

⁷⁶ La mancanza di coordinamento tra le politiche nazionali è, in parte, dovuta alle divergenze che caratterizzano a monte i programmi nazionali di contrasto alle MGF: la Finlandia, la Francia e la Svezia annoverano uno specifico *Action Plan* mentre in tutti gli altri Stati dell'UE la questione è rimessa ad

5. L'inadeguatezza delle soluzioni nazionali: il paradigma italiano

Tenendo dunque conto del dato cui più volte si è fatto riferimento, cioè quello della eterogeneità della normativa vigente nei diversi paesi europei, mette conto soffermarsi in particolare sul contenuto e la portata delle scelte operate dal legislatore italiano.

La questione delle MGF è stata specificamente affrontata in Italia solo a seguito della Quarta Conferenza mondiale sui diritti della donna del 1995 con un evidente ritardo rispetto alla ratifica della CEDAW⁷⁷ che, come si è detto, già dettava obblighi in materia. Nel corso della Conferenza gli Stati ebbero a tracciare, per quanto all'interno di strumenti di *soft law*, le azioni da intraprendere per la *debellatio* di questa pratica tradizionale⁷⁸. È infatti, proprio nel solco della Dichiarazione e del Programma di azione di Pechino che, nel 2006, il Parlamento italiano ha licenziato la legge n.7 recante disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile – la c.d. Legge Consolo – con l'obiettivo precipuo di introdurre norme specifiche⁷⁹ volte al contrasto della diffusione delle pratiche mutilatorie che sono andate diffondendosi all'interno del territorio nazionale, per effetto dall'aumento delle migrazioni dal continente africano⁸⁰.

Nel dettaglio, la Legge Consolo ha introdotto alcune disposizioni sanzionatorie, sia di carattere penale che amministrativo (artt. 6 e 8), e posto le basi – giuridiche ed economiche – per la realizzazione di attività di prevenzione e di assistenza alle vittime: tra queste rientrano, ad esempio, campagne di informazione e di sensibilizzazione per le comunità immigrate tra le quali la pratica è diffusa, corsi di formazione per il personale sanitario e l'istituzione di un numero verde presso il Ministero dell'interno.

Gli aspetti obiettivamente più significativi della legge ineriscono, tuttavia, al piano penalistico ovvero all'introduzione, mediante l'inserimento dell'articolo 583 *bis* all'interno del codice penale, dei reati di mutilazione degli organi genitali femminili, in assenza di esigenze terapeutiche, e di lesione degli organi genitali femminili al fine di menomare le funzioni sessuali. Rileva altresì la previsione che delinea il reato di esercizio di una professione sanitaria a scopo di mutilazione o di lesione degli organi

iniziative di carattere generale in materia di contrasto della violenza nei confronti delle donne. Nella maggior parte dei casi mancano meccanismi di coordinamento multi-agenzia, sistemi di *community engagement* e fondi specificamente dedicati al contrasto e alla prevenzione di queste pratiche il che si traduce nell'assenza, pressoché totale, di servizi di assistenza specialistica e di personale qualificato (informazioni su ogni singolo Stato sono reperibili attraverso la mappa interattiva realizzata da *End FGM European Network*, <https://map.endfgm.eu/map>).

⁷⁷ Ratificata dall'Italia con la Legge n. 132 del 14 marzo 1985.

⁷⁸ Cfr, in particolare: *Beijing Declaration and Platform for Action*, cit., *supra* nota 14.

⁷⁹ Prima dell'adozione della legge in parola le MGF erano infatti sanzionate a titolo di lesioni personali volontarie (cfr. per tutti: Tribunale dei minori di Torino, 17 luglio 1997, in *Minori Giustizia*, 1999, p. 145 ss.; Tribunale Penale di Milano, sez. IV, 26 novembre 1999, in <http://www.olir.it/documenti/?documento=1759>).

⁸⁰ Sul punto cfr.: *Modifiche al codice penale in materia di mutilazioni e lesioni agli organi genitali a fine di condizionamento sessuale*, Disegno di Legge d'iniziativa del senatore Consolo, Comunicato alla presidenza il 9 luglio 2001, XIV legislatura, Disegni di legge e relazioni – documenti, N. 414, 9/7/2001, p. 2.

genitali femminili all'articolo 583 *ter* c.p. Ai reati così definiti si ricollega un quadro sanzionatorio decisamente severo: quest'ultimo prevede la reclusione da quattro a dodici anni per il reato di mutilazione e da tre a sette anni per quello di lesione, con la possibilità dell'aumento di un terzo della pena in presenza di particolari circostanze aggravanti, vale a dire quando le MGF siano eseguite a fini di lucro o ai danni di un minore⁸¹. Un'ulteriore precisazione va fatta con riferimento all'articolo 583 *ter* c.p. che, prevedendo a carico del professionista o dell'operatore sanitario che abbia commesso i delitti di cui all'art. 583 *bis* l'interdizione temporanea dalla professione (per un periodo da tre a dieci anni), ha sancito la piena e definitiva illegalità delle pratiche cc.dd. medicalizzate, vale a dire eseguite da professionisti del sistema sanitario⁸².

Occorre inoltre segnalare che, data la crescita esponenziale del fenomeno delle cc.dd. *cross-border practices*⁸³, a norma dell'art. 583 *bis* c.p., comma 4, i reati in esso contemplati sono puniti anche se commessi "all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia, ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia".

Dal contenuto della Legge, qui brevemente descritta, si evince chiaramente che il Legislatore, nel recepire le indicazioni del Programma di azione di Pechino, abbia deciso di valorizzare le misure repressive e non quelle di carattere preventivo avendo, da un canto, novellato il Codice penale e, dall'altro, unicamente posto le basi per iniziative future ed eventuali che tuttavia, come sottolineato di recente dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio e sulla violenza di genere, non hanno mai trovato piena e compiuta attuazione a causa di un taglio progressivo della spesa destinata alle politiche di informazione e prevenzione⁸⁴ e di una carenza strutturale nella *governance* di queste politiche, dovuta alla mancanza di coordinamento tra Governo,

⁸¹ In quest'ultimo caso è infatti contemplata la decadenza dall'esercizio della responsabilità genitoriale e l'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno.

⁸² Il che esclude categoricamente qualsiasi possibilità di effettuare legalmente la pratica nell'ambito sanitario nazionale. «Le gravissime conseguenze sul piano psico-fisico hanno indotto a ritenere le mutilazioni genitali di per sé distoniche rispetto a un modello di relazione terapeutica di tipo liberale, non potendo in alcun modo essere incluse tra gli interventi consentiti all'interno del sistema sanitario», (D. SCIUTTERI, *Reati culturalmente motivati e ignoranza legis: a margine della prima sentenza di legittimità sulle mutilazioni genitali femminili (nota a Cass. pen., sez. V, 2 luglio 2021, n. 37422)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2022, n. 7, p. 56, <https://doi.org/10.54103/1971-8543/17674>).

⁸³ Il fenomeno delle *cross-border practices* in relazione alle mutilazioni genitali femminili (MGF) riguarda la mobilità di individui o gruppi di individui attraverso i confini nazionali al fine di eludere le conseguenze giuridiche derivanti dall'esecuzione di tali pratiche. I migranti che risiedono in Occidente, o comunque in Paesi che presentano normative particolarmente restrittive in materia, spesso approfittano dei periodi di sospensione scolastica (*vacation cutting*) in cui il controllo sulle bambine è minore e la durata del soggiorno consente il recupero fisico prima del rientro.

⁸⁴ Occorre tuttavia precisare che nel decurtare progressivamente la spesa dedicata al contrasto delle politiche di informazione e prevenzione l'Italia ha comunque continuato a detenere un primato, a livello internazionale, nel finanziamento del programma *Female Genital Mutilation/Cutting: accelerating change* istituito nel 2008 congiuntamente dall'UNEP e dall'UNICEF nell'ambito del quale, tra il 2018 e il 2021, ha contribuito stanziando donazioni per un valore di 8,842,768.29 di dollari americani. (UNFPA, UNICEF, *Delivering and Sustaining in the New Normal, 2021 Annual Report and Overall Phase III Performance Analysis*, 2022, p. 61, <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/FGM-AR2021.pdf>).

regioni ed enti locali⁸⁵. Le osservazioni conclusive del Comitato CEDAW, licenziate quest'anno a fronte dell'ottavo rapporto periodico presentato dall'Italia, lasciano peraltro intendere che il *deficit* rilevato dalla Commissione parlamentare abbia assunto carattere strutturale: nel rapporto, il Comitato ha raccomandato allo Stato di garantire l'assegnazione delle risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie a *reinforce the implementation of the normative framework*⁸⁶ specificando, peraltro, che occorre stanziare fondi adeguati per i servizi di assistenza e supporto alle vittime⁸⁷.

6. La disciplina italiana sul contrasto delle mutilazioni genitali femminili al vaglio del GREVIO

In diciotto anni di operatività la Legge Consolo si è mostrata uno strumento non solo poco efficace⁸⁸ ma anche non pienamente conforme agli standard internazionali; infatti, a seguito dell'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul⁸⁹, il Legislatore è intervenuto con l'adozione di specifici strumenti di adattamento per modificare le norme preesistenti incompatibili e introdurre le nuove fattispecie di reato⁹⁰ che però sono risultati ben poco incisivi nell'ottica di un contrasto effettivo alla pratica delle MGF⁹¹.

⁸⁵ Sulle lacune in materia di prevenzione e assistenza cfr.: COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FEMMINICIDIO, NONCHÉ SU OGNI FORMA DI VIOLENZA DI GENERE, *Relazione sulle mutilazioni genitali femminili*, 2021, p. 28 ss.

⁸⁶ CEDAW, *Concluding observations on the eighth periodic report of Italy*, CEDAW/C/ITA/CO/8, 27 February 2024, par. 28(a).

⁸⁷ Nello specifico, il Comitato ha raccomandato allo Stato di «Adequately fund victim support services, including by subsidizing shelters run by non-governmental organizations, and expand the network of specialized, inclusive and accessible shelters for women and girls who are victims of gender-based violence, taking into account the specific needs of women and girls with disabilities, and ensure that victims have access to psychosocial counselling, financial support, education, professional training, income generating activities, affordable housing and, if necessary to ensure their safety, a new identity», (CEDAW, *Concluding observations on the eighth periodic report of Italy*, cit., par. 28(g)).

⁸⁸ L'inefficacia riguarda specialmente il silenzio degli organi giudiziari, impossibilitati ad applicare la legge in mancanza di denunce, ma anche l'esito delle pronunce attenuato dell'elemento essenziale del dolo specifico: detto elemento ha infatti portato i giudici a comminare pene di lieve entità o a decidere per l'assoluzione degli imputati nel caso di lesioni apportate per fini diversi da quello di menomare le funzioni sessuali come, ad esempio, quello di propiziare l'ingresso della donna in società (cfr. Corte di Appello di Venezia, sentenza n. 1485 del 23 novembre del 2012).

⁸⁹ Avvenuta mediante ordine di esecuzione contenuto nella Legge di autorizzazione alla ratifica n. 77 del 27 giugno 2013.

⁹⁰ Tra cui, ad esempio, il decreto-legge 14 agosto 2013 convertito dalla Legge n.119 del 15 Ottobre 2013 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere o la Legge n. 69 del 19 luglio 2019 recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

⁹¹ Corre l'obbligo di menzionare il Codice italiano di Deontologia Medica dell'11 settembre 2014, il cui valore giuridico è ancora incerto e dibattuto nella giurisprudenza interna. Quest'ultimo, «all'art. 52 – rubricato «Tortura e trattamenti disumani» – fa divieto al medico di attuare, per finalità diverse da quelle diagnostiche e/o terapeutiche, alcuna forma di mutilazione o menomazione anche su richiesta dell'interessato», (A. COCCO, *Le pratiche mutilative, fra tradizione e autodeterminazione*, in *Rivista giuridica del Molise e del Sannio*, 2022, n. 2, p. 229).

Da questo punto di vista sono indicativi i rilievi mossi puntualmente dal sopra citato GREVIO che si sono appuntate nello specifico sulla Legge Consolo.

In primo luogo, il gruppo di esperti ha censurato l'assenza di alcune condotte contemplate dall'articolo 38 della Convenzione di Istanbul dal novero di quelle incriminate dall'articolo 583 *bis* c.p.⁹²; le autorità nazionali sono state invitate a introdurre nella legislazione penale ulteriori disposizioni finalizzate a sanzionare anche l'atto di costringere una donna a subire la mutilazione dei propri organi genitali, di fornirle i mezzi a tale fine e di istigare una minore alla mutilazione⁹³.

Il GREVIO ha poi sollecitato le autorità a ripristinare il funzionamento del numero verde istituito ai sensi dell'articolo 5 della Legge 7/2006, da tempo inattivo ma formalmente in funzione e destinatario di finanziamenti statali⁹⁴, richiedendo che tale numero sia fruibile in tutte le principali lingue straniere e sia affidato alla gestione di personale specializzato in grado di fornire supporto adeguato a chi vi si rivolge nel rispetto della riservatezza e dell'anonimato⁹⁵. Ulteriori critiche di carattere più generale sono state poi avanzate in merito all'attuazione delle misure preventive e di quelle di carattere assistenziale; in particolare, il gruppo di esperti ha constatato che le campagne di sensibilizzazione sulla violenza di genere difettano del coinvolgimento delle organizzazioni territoriali e specialistiche⁹⁶ e non sono sufficientemente incentrate sul tema specifico delle pratiche dannose perpetrate contro donne e bambine⁹⁷, richiedendo alle autorità nazionali di predisporre iniziative mirate sia a livello nazionale che locale con la partecipazione di tutti i soggetti rilevanti⁹⁸. Il GREVIO ha poi ammonito lo Stato per la mancanza di strumenti di *risk assessment* e *risk management*⁹⁹ sollecitandone l'adozione nell'ambito di un quadro coordinato di sicurezza e di sostegno per la pianificazione e la realizzazione delle misure di prevenzione e protezione¹⁰⁰. Ha poi osservato la sussistenza di disuguaglianze strutturali nell'accesso ai servizi sanitari da parte delle vittime di mutilazione¹⁰¹, raccomandando allo Stato di adoperarsi per garantire che tali servizi siano uniformemente distribuiti su tutto il territorio nazionale, dispongano delle risorse necessarie¹⁰², si avvalgano di personale qualificato e siano

⁹² GREVIO, *Baseline Evaluation Report. Italy*, GREVIO/Inf (2020)18, par. 195.

⁹³ *Ivi*, par. 197.

⁹⁴ *Ivi*, par. 153.

⁹⁵ *Ivi*, par. 154.

⁹⁶ *Ivi*, par. 90.

⁹⁷ *Ivi*, par. 91.

⁹⁸ *Ivi*, par. 92.

⁹⁹ *Ivi*, par. 231.

¹⁰⁰ *Ivi*, par. 233.

¹⁰¹ *Ivi*, parr. 134 e 135.

¹⁰² A questo proposito sembra importante sottolineare che l'Italia, nel mese di luglio u.s., ha riferito al GREVIO sui criteri adottati per l'allocazione delle risorse prefigurando un incremento della spesa da parte delle regioni e delle province autonome «to deal adequately with the several problems posed by the issue of FGM in its various aspects, with the main objective of maintaining an adequate standard of intervention, overcoming the critical problems identified and increasing the capacity of Italian health professionals to interact with women who have undergone this practice and to promote their rehabilitation», (Report submitted by Italy pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing

idei a rispondere alle esigenze specifiche delle vittime di MGF¹⁰³. Sempre sul fronte dell'assistenza sanitaria è stata poi criticata la riluttanza degli operatori sanitari a denunciare i casi di MGF o di potenziale MGF¹⁰⁴ – per quanto le Linee guida adottate dal Ministero della salute nel 2007 (forniscano) diano agli operatori indicazioni di segno opposto¹⁰⁵ – da superare, secondo il GREVIO, attraverso l'instaurazione di un dialogo costruttivo con questi ultimi per aumentare i tassi di denuncia¹⁰⁶. Un problema strutturale nei tassi di denuncia è stato poi riscontrato anche con riferimento ai casi di MGF portati in giudizio¹⁰⁷: uno solo dall'entrata in vigore della Legge 7/2006 conclusosi, peraltro,

and combating violence against women and domestic violence (1st thematic evaluation round), Received by GREVIO on 1 July 2024, GREVIO/Inf(2024)4, Published on 2 July 2024, p. 57).

¹⁰³ *Ivi*, par. 141.

D'altra parte, l'adozione delle Linee guida da parte del Ministero della Salute (Decreto Ministeriale 17 dicembre 2007), sostanzialmente attuative dell'articolo 4 della legge in parola, destinate alle figure professionali del settore sanitario e, più in generale, a quelle operanti con le comunità di immigrati provenienti dai Paesi avvezzi alle pratiche di mutilazione genitale femminile peccano di incisività ed efficacia. Ciò si deve oltre che all'intrinseca debolezza giuridica dello strumento alla circostanza che le Linee guida avrebbero dovuto rappresentare la prima e non la sola risposta alla emersione del fenomeno delle MGF nell'ambiente sanitario.

¹⁰⁴ *Ivi*, par. 165.

La questione della reticenza degli operatori sanitari a denunciare i casi di MGF rilevati in ambito clinico va in parte ascritta all'ambivalenza della disciplina nazionale in materia di segreto professionale e divulgazione. L'art. 361 c.p. stabilisce che un pubblico ufficiale ha il dovere di denunciare qualsiasi reato di cui venga a conoscenza nell'ambito delle proprie funzioni o attività e l'articolo seguente estende questo obbligo a coloro che, pur non essendo pubblici ufficiali, sono incaricati di un servizio pubblico in enti o istituzioni pubbliche. Inoltre, l'art. 365 c.p. prevede sanzioni per gli operatori sanitari che omettono di comunicare informazioni su reati riscontrati durante l'esercizio delle loro attività professionali purtuttavia specificando che l'obbligo di denuncia possa venire meno quando la segnalazione alle autorità competenti potrebbe esporre il paziente a procedimenti penali. Appare quindi chiaro che questo quadro normativo, peraltro di complessa interpretazione, favorisce la riluttanza degli operatori sanitari a denunciare i casi di MGF.

¹⁰⁵ MINISTERO DELLA SALUTE, *Linee guida destinate alle figure professionali sanitarie nonché ad altre figure professionali che operano con le comunità di immigrati provenienti da paesi dove sono effettuate le pratiche di mutilazione genitale femminile per realizzare una attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a tali pratiche*, 2007, https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_769_allegato.pdf.

¹⁰⁶ GREVIO, 2020, cit., par. 167.

¹⁰⁷ «La scarsa rilevanza nelle aule giudiziarie del reato in questione sembra, da un lato, doversi ricondurre alla circostanza per la quale le mutilazioni genitali femminili vengono praticate all'estero nel corso di viaggi per lo più estivi o nei periodi di vacanza nei Paesi di origine, con la conseguente difficoltà di emersione ex post della effettuazione di tale pratica, e, dall'altro, come è stato sottolineato dalla presidente della associazione Differenza donna, ad evidenti "resistenze" applicative da parte della magistratura stessa, in quanto alla condanna consegue la perdita della potestà genitoriale. Bisogna infatti ricordare che i genitori che sottopongono le bambine a queste pratiche non agiscono con la consapevolezza di porre in essere una condotta lesiva, ma "per il bene" delle stesse. È importante inoltre evidenziare come in sede giurisprudenziale in molti casi non sembri essere stata pienamente colta la connotazione di genere di questo reato, con la conseguenza che solo la madre è stata dichiarata decaduta dalla potestà genitoriale, in quanto l'unica formalmente presente al momento della effettuazione della mutilazione genitale»,

con un'assoluzione¹⁰⁸. Secondo l'organo di controllo le forze dell'ordine e il sistema giudiziario dovrebbero fornire risposte maggiormente efficaci ed affidabili per garantire che i procedimenti giudiziari portino a comminare sanzioni commisurate al reato commesso al fine di incentivare le donne a denunciare le violenze subite¹⁰⁹.

Da ultimo, il GREVIO si è soffermato sull'inadeguatezza del sistema di raccolta dei dati, specialmente quelli inerenti alle richieste di asilo; è stata così avanzata la richiesta alle autorità italiane di istituire in capo agli enti istituzionali l'obbligo di raccogliere dati disaggregati per genere e di introdurre un sistema di raccolta dati che consenta di registrare le iscrizioni e l'esito delle richieste d'asilo presentate sulla base delle persecuzioni legate al genere¹¹⁰.

7. Considerazioni conclusive

Dal quadro sopra delineato emergono una serie di dati, sui quali vale la pena spendere qualche riflessione conclusiva. Occorre prendere le mosse innanzitutto dal fatto che l'azione di contrasto avviata sul piano internazionale ha trovato risposta nell'adozione, a livello interno, di norme con cui il legislatore è intervenuto nel tentativo di combattere e sradicare la pratica delle MGF. Viene poi in rilievo il fatto che malgrado gli sforzi normativi e legislativi profusi, appare difficile perseguire l'obiettivo dell'eliminazione definitiva di questa pratica, nonostante sia provato quanto questa possa essere dannosa per la salute e fortemente discriminante per le donne, oltre che abusiva nei confronti delle bambine e delle adolescenti che vi sono sottoposte.

Certamente, che si sia affermata la tendenza ad intervenire con misure di contrasto, nell'ambito sia degli Stati nei quali tradizionalmente le MGF sono praticate e diffuse, sia dei paesi in cui sono presenti gruppi di popolazione immigrata, è questione che merita di essere adeguatamente tenuta in considerazione: tale tendenza è infatti indicativa del superamento del dibattito che in una certa fase, in linea con le posizioni del relativismo culturale, aveva posto l'accento sulla necessità di guardare al fenomeno delle MGF nello specifico contesto nel quale sono praticate e dunque considerare le stesse in quanto espressione di un determinato patrimonio culturale che, come tale, sarebbe tutelato da specifici diritti. Il superamento del dibattito è passato attraverso la presa d'atto della fragilità degli argomenti utilizzati a supporto di quella tesi: tali argomenti hanno mostrato infatti di cedere di fronte alla considerazione che il riconoscimento di un diritto pure tutelato, non può richiedere la contestuale compressione, *rectius* la negazione, di altri diritti fondamentali, dal diritto alla salute e in certi casi alla vita, al diritto all'integrità fisica, dal diritto a non essere sottoposti a tortura o a trattamenti crudeli e

(COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FEMMINICIDIO, NONCHÉ SU OGNI FORMA DI VIOLENZA DI GENERE, *Relazione sulle mutilazioni genitali femminili*, 2021, pp. 12 e 13).

¹⁰⁸ GREVIO, 2020, cit. par. 221.

¹⁰⁹ *Ivi*, par. 222.

¹¹⁰ *Ivi*, par. 77(e).

degradanti, al diritto di scegliere liberamente in merito alla propria vita sessuale e riproduttiva.

Il superamento del dibattito teorico è il risultato, evidentemente, di quella complessa strategia di contrasto – centrata su campagne di informazione e di *awarness raising* condotte nei contesti nazionali e locali nei quali le MGF sono radicate e diffuse – che ha costituito l'indispensabile premessa perché l'azione del legislatore fosse indirizzata verso il perseguimento dell'obiettivo finale. Tuttavia, l'intervento del legislatore – tale considerazione vale in linea generale ma, evidentemente, anche per quel che concerne lo strumento legislativo adottato a suo tempo dal legislatore italiano – quando pure ha condotto a delineare un quadro normativo volto a proibire le MGF, non è apparso finora sufficiente a garantirne l'eradicazione. Alle MGF si continua infatti a fare ricorso nei contesti in cui sono tradizionalmente diffuse, ma anche nell'ambito delle comunità immigrate nei paesi europei: è poi evidente che i due aspetti sono strettamente interconnessi, perché il persistente ricorso che alla pratica è fatto nei paesi di immigrazione è il riflesso del suo radicamento nei paesi di provenienza di quelle stesse comunità immigrate. Alla base di questo radicamento vi sono una serie di cause che appaiono peraltro strettamente interconnesse.

Vi è innanzitutto un problema che può definirsi di scollamento tra dato normativo e prassi giudiziaria: si tratta di un problema riscontrabile, pure con le dovute differenze, nell'ambito degli ordinamenti interni sia dei paesi europei sia dei paesi africani ed è, a sua volta, originato da motivi diversi. In sostanza, pochi casi sono portati all'attenzione del giudice e non essendo le sanzioni previste, applicate, la fase repressiva, che dovrebbe fare perno anche sull'effetto deterrente della pena, risulta poco efficace. A questo proposito è stato posto in evidenza come per quel che concerne i paesi africani, la limitata tendenza a denunciare i casi di MGF sia dovuta sovente alla scarsa consapevolezza, diffusa soprattutto nelle aree più remote e non urbanizzate, circa la stessa esistenza di norme che vietano la pratica. È stata altresì evidenziata la reticenza spesso mostrata da coloro che svolgono un ruolo specifico, sul piano sia della prevenzione che del contrasto, a denunciare i casi di MGF. A ciò vanno ad aggiungersi altri fattori, primo fra tutti la legalizzazione delle MGF attraverso il ricorso alla medicalizzazione, la scarsità delle risorse necessarie per finanziare le azioni di prevenzione e di supporto alle vittime, financo alla tendenza, registrata in alcuni contesti nazionali, a minimizzare la gravità della pratica adducendo quale motivazione del mancato intervento del giudice l'espressione del consenso da parte della donna.

Per quanto invece concerne i paesi europei, parte della Convenzione di Istanbul, alcune indicazioni importanti vengono dal GREVIO. Pur considerate nella loro complessità, è indubbio che in grossa parte, tali valutazioni sono chiaramente riferibili anche al caso italiano. Il GREVIO ha evidenziato che in non pochi casi si pone innanzitutto un problema di non perfetta rispondenza delle norme interne rispetto al dettato delle norme internazionali, in particolare per quel che attiene la definizione della fattispecie penale nelle sue diverse articolazioni e la conseguente previsione delle pene

applicabili. A ciò va ad aggiungersi la necessità di ulteriori e più efficaci interventi che gli Stati sono tenuti ad attuare sul piano della formazione e della prevenzione. Tali interventi assumono infatti una valenza primaria: è soprattutto sul piano della formazione e della prevenzione che lo Stato deve operare avendo innanzitutto presente lo specifico *background* etnico e culturale delle comunità immigrate stanziate nel proprio territorio. Il peculiare contesto geografico e culturale proprio dei luoghi di provenienza offre degli indicatori importanti non solo circa la tipologia di MGF più diffuse, ma soprattutto circa l'*habitat* culturale che fa da supporto alla diffusione della pratica. È infatti evidente che proprio rispetto ai contesti in cui le MGF si praticano e sono radicate nel costume sociale, che l'intervento deve essere particolarmente incisivo e deve esserlo soprattutto facendo leva sulla diffusione di informazioni, sull'educazione e sulla conoscenza. Da questo punto di vista è stato fatto più volte riferimento alla necessità di operare attraverso programmi di formazione indirizzati a figure diverse: non solo gli operatori giudiziari e gli operatori di polizia, ma prima ancora coloro che nella maggior parte dei casi vengono in contatto con le vittime o potenziali vittime nella fase iniziale, come per esempio il corpo insegnante e gli operatori sanitari. Con riferimento a quest'ultima categoria in particolare è stato infatti evidenziato – situazione rilevata nell'ambito di non pochi paesi membri – come malgrado sia previsto un obbligo di denuncia, il personale medico e paramedico spesso mostri una certa reticenza a segnalare i casi su espressa richiesta delle vittime che esprimono il timore di esporre a gravi conseguenze penali i propri genitori o parenti. Rileva altresì la non perfetta efficienza dei servizi di assistenza alle vittime: dalla mancata attivazione per esempio di apposite *helpline*, ai servizi di supporto medico e psicologico in particolare per le vittime minorenni.

Tenuto conto di quanto il GREVIO ha evidenziato nell'ambito dei suoi numerosi rapporti, appare evidente che è proprio nel solco delle raccomandazioni inviate agli Stati membri che va a collocarsi la recente direttiva 2024/1385 adottata nel quadro dell'Unione europea. La direttiva mostra di recepire le indicazioni del GREVIO e mira non solo, come è nella natura dello strumento, a perseguire l'obiettivo dell'armonizzazione della legislazione degli Stati membri, ma soprattutto ad allineare quest'ultima al contenuto delle norme della Convenzione di Istanbul. Considerato poi che allo stato attuale, i diversi ordinamenti nazionali garantiscono un altrettanto diverso grado di protezione, tale allineamento mira a garantire un generale e armonizzato innalzamento dello standard di tutela; quale effetto ulteriore, la direttiva produce la saldatura tra il sistema di norme previsto nel quadro del Consiglio d'Europa ed il sistema di norme definito nell'ambito dell'Unione europea, delineando in capo agli Stati un insieme di obblighi che vorrebbe essere coerente e univoco.

È però auspicabile che, dato il tenore di alcune norme della direttiva – si pensi per esempio a quelle destinate ad ampliare l'ambito di esercizio della giurisdizione statale, ma anche a quelle che definiscono gli obblighi dello Stato in materia di prevenzione – quest'ultima, seppure applicabile nei soli paesi di immigrazione, possa, quale effetto

mediato, contribuire in qualche modo a rafforzare anche l'efficacia delle norme in vigore nei luoghi di origine della popolazione immigrata: si potrebbe così forse smentire quanto è stato da più parti sostenuto e cioè che fin quando le MGF non saranno sradicate in Africa, continueranno ad essere praticate sistematicamente anche altrove e, in particolare, in Europa.

ABSTRACT: Il presente contributo esamina la portata e le implicazioni della direttiva UE 2024/1385 sul rafforzamento del quadro normativo volto al contrasto delle MGF. Il lavoro muove dall'analisi degli strumenti internazionali, adottati sia nell'ambito delle Nazioni Unite che di alcune organizzazioni regionali, che delineano il sistema di norme applicabili in materia. Partendo da tale sistema di norme, specie quelle adottate a livello regionale, il lavoro si sofferma sul ruolo che la direttiva potrà svolgere nel delineare, in linea con la sua funzione armonizzatrice, un quadro normativo non solo uniforme, ma altresì idoneo a garantire la piena attuazione della Convenzione di Istanbul. Saranno analizzate infine le carenze strutturali della legislazione italiana in vigore, alla luce delle critiche avanzate dal GREVIO nell'ultimo Rapporto.

KEYWORDS: mutilazioni genitali femminili – violenza di genere – direttiva 2024/1385 – armonizzazione.

CURRENT DEVELOPMENTS IN COUNTERING FEMALE GENITAL MUTILATIONS: THE RECENT EU DIRECTIVE 2024/1385 AND THE OBLIGATIONS OF THE ITALIAN LEGISLATOR

ABSTRACT: This article examines the scope and implications of EU Directive 2024/1385 on strengthening the legal framework for combating female genital mutilation. It firstly focuses on the international instruments adopted within the framework of the United Nations and some regional organizations, that outline the system of applicable rules in this area. Given this normative framework, and especially the system of regional rules, the article analyses the role that the recent EU Directive may play not only in aligning and harmonising national legislations, but also in achieving the goal of full implementation of the Istanbul Convention. Finally, it focuses on the structural weaknesses of Italian legislation in light of the observations made by GREVIO in its last Report.

KEYWORDS: female genital mutilation – gender-based violence – directive 2024/1385 – harmonization.