

Il Congresso dei poteri locali e regionali



Camera delle regioni

23^a SESSIONE
CPR(23)3
13 settembre 2012

Legislazioni e interventi regionali per combattere lo sfruttamento e l'abuso sessuale dei minori

Commissione Questioni di attualità
Relatrice: Dusica DAVIDOVIC, Serbia (R, NI¹)

Progetto di Risoluzione (da mettere ai voti)	2
Progetto di Raccomandazione (da mettere ai voti)	4

Sintesi

I dati disponibili indicano che un bambino su cinque in Europa è vittima di una qualche forma di abuso sessuale o di sfruttamento sessuale, che costituiscono una delle più gravi violenze commesse a danno dei bambini. La Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, nota anche come "Convenzione di Lanzarote", è il primo strumento internazionale che criminalizza le varie forme di abuso sessuale nei confronti dei bambini, ivi comprese quelle commesse tra le mura domestiche o all'interno della famiglia, facendo uso della forza, della costrizione o delle minacce.

Benché numerose misure raccomandate dalla Convenzione di Lanzarote debbano essere recepite negli ordinamenti penali e civili dei vari paesi, normalmente di competenza dello Stato, certi aspetti essenziali della protezione dei minori possono rientrare nell'ambito di competenza delle regioni, quali ad esempio la programmazione e l'organizzazione dei servizi del welfare, dei servizi di assistenza sociale e sanitari e l'adozione e la predisposizione di misure e strutture specifiche destinate a prevenire lo sfruttamento e gli abusi sessuali e a proteggere l'infanzia.

Le presenti motivazioni espongono le misure, sia legislative che amministrative, che possono adottare le regioni per applicare le disposizioni della Convenzione di Lanzarote al loro livello di competenza.

¹ L : Camera dei poteri locali /R : Camera delle Regioni
GILD : Gruppo indipendente e Liberaldemocratico del Congresso
PPE/CD : Gruppo Partito Popolare Europeo –Cristiandemocratici del Congresso
SOC : Gruppo socialista del Congresso
ECR: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI : Membro non iscritto ad alcun partito politico del Congresso
NAP: nessuna appartenenza politica



PROGETTO DI RISOLUZIONE²

1. La violenza sessuale è un tema delicato, una minaccia complessa e di una gravità allarmante per il benessere e il sano sviluppo di tutti i bambini europei, indipendentemente dalla loro età, dal loro sesso e dalla loro origine etnica o religiosa. Può assumere varie forme: incesto, pornografia, prostituzione, tratta di esseri umani, corruzione, adescamento via internet, sfruttamento sessuale e abuso sessuale.

2. Lo sfruttamento e l'abuso sessuale dei bambini sono spesso definiti crimini segreti, dal momento che le vittime hanno in genere enormi difficoltà nel denunciarli. Per questo motivo, e per la mancanza di metodi uniformi e comparabili per la raccolta dei dati, è difficile avere una visione precisa della portata del fenomeno. I dati disponibili sembrano tuttavia indicare che circa un bambino su cinque in Europa sarebbe vittima di una qualche forma di violenza sessuale, una delle peggiori violenze perpetrate sui bambini.

3. Sebbene l'attenzione del pubblico tenda molto spesso a concentrarsi sull'immagine veicolata dai media del pericolo rappresentato dallo sconosciuto in agguato, in realtà i bambini corrono un maggior rischio di subire un abuso da parte di persone appartenenti alla loro cerchia familiare o amicale. Si stima infatti che nel 70% - 85% dei casi l'abuso è commesso da una persona che il bambino conosce e che gode della sua fiducia, ad esempio un membro o un amico della famiglia, la persona che lo accudisce o anche un altro bambino.

4. Il bambino vittima di abuso continua talvolta a soffrire anche dopo che è cessato il pericolo dell'atto fisico, poiché rivive la sua sofferenza durante i vari colloqui con i diversi organismi dei servizi sociali, delle autorità giudiziarie e delle forze di polizia. Per la vittima, la ripetizione del racconto dei dettagli dolorosi dell'abuso può causare un trauma supplementare. L'esistenza di centri multidisciplinari, dove sono raggruppate le attività di tutti gli organismi che intervengono nelle indagini relative a casi di abusi sessuali nei confronti di minori permette di evitare questa nuova vittimizzazione del bambino.

5. Il Consiglio d'Europa lotta da oltre 15 anni per contrastare la violenza e l'abuso sessuale nei confronti dei bambini e ha elaborato la Convenzione per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, nota anche come "Convenzione di Lanzarote", aperta alla firma nel 2007. Si tratta del primo strumento giuridico internazionale che considera reato penale le diverse forme di abuso sessuale a danno dei bambini, ivi comprese quelle commesse entro le mura domestiche o in ambito familiare, facendo uso della forza, della costrizione o delle minacce.

6. La Campagna UNO su CINQUE contro la violenza sessuale nei confronti dei bambini è stata lanciata dal Consiglio d'Europa nel 2010, allo scopo di stimolare le firme e le ratifiche e ottenere una migliore applicazione della Convenzione di Lanzarote; mira inoltre a fornire ai bambini, alle loro famiglie, alle persone che li accudiscono e all'insieme della società le conoscenze e gli strumenti necessari per prevenire e segnalare gli episodi di violenza sessuale sui bambini, sensibilizzando di conseguenza l'opinione pubblica sulla gravità del fenomeno.

² Bozza preliminare di risoluzione e di raccomandazione approvate dalla Commissione Questioni di attualità il 20 marzo 2012.

Membri della Commissione, membri della Camera delle regioni:

F. Mukhametshin (Vicepresidente), C. Abela Baldacchino (Vicepresidente), T. Ali, E. Ampe, L. Andrysiak, A. Boff, E. Brogi, E. Campbell-Clark, Y. Celik, P. Chesneau, E. Chrysanthou, F. Dal, D. Davidovic, J. Demeter, N. Dudov, B.M. D'Angelo, J. Fischerova, G. Grzelak, H. Klamm (sostituto: G. Krüg), V. Konstantinov, I. Linge (sostituto: A. Svensson), J. Lobnig, B. Lösch, F. Maitia, P. Matvienko, Y. Mildon, M. Nagel, C. Naudi Baixench, O. Olavsén, S. Orlova, C. Raimbert, P. Receveur, V. Rossi, Y. Rzayeva, I. Schrick, G. Tkemaladze, S. Toscani (sostituto: U. Hiller), I. Tzaki, J. Van Den Hout, L. Vecchi, J. Watson (sostituto: L. Hack), L. Zukauskas.

NB: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: D. Marchenkov, J. Hunting e M. Grimmeissen.

7. La Convenzione di Lanzarote non indica espressamente se la legislazione e le misure raccomandate per prevenire l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei bambini e per proteggerli debbano essere promulgate a livello statale o regionale. Benché numerose misure debbano essere recepite negli ordinamenti penali e civili dei diversi paesi, normalmente di competenza dello Stato, certi aspetti essenziali della protezione dei minori possono rientrare nell'ambito di competenza delle regioni, quali ad esempio la programmazione e l'organizzazione dei servizi del welfare, dei servizi di assistenza sociale e sanitari e l'adozione di misure e di strutture specifiche destinate a prevenire lo sfruttamento e gli abusi sessuali e a proteggere l'infanzia.

8. L'esistenza di un organo regionale competente e indipendente incaricato della protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali riveste la massima importanza per garantire l'attuazione di una strategia globale, multidisciplinare e con logica multi-ente, con il coinvolgimento di più organismi. Un polo unico è in grado di coordinare le attività dei vari organismi, compresi quelli del settore educativo, sociale e sanitario, le forze di polizia e le autorità giudiziarie, e cooperare con gli enti nazionali e locali incaricati di vigilare sull'effettiva messa in atto dei diritti dei bambini quando si affrontano episodi di sfruttamento e di abuso sessuale di minori.

9. Le regioni possono promuovere e condurre campagne di sensibilizzazione del vasto pubblico sul fenomeno dello sfruttamento e degli abusi sessuali commessi su minori, preferibilmente in cooperazione con organi locali e statali. Possono incoraggiare e finanziare programmi e progetti del terzo settore miranti a promuovere la partecipazione dei bambini, dei genitori, dei media e del settore privato alla lotta allo sfruttamento e agli abusi sessuali.

10. Nelle aree di loro responsabilità, le autorità regionali dovrebbero vigilare affinché tutte le persone che lavorano a contatto con l'infanzia ricevano un'adeguata formazione sul fenomeno dello sfruttamento e dell'abuso sessuale e in particolare sui diritti dei bambini in tali situazioni, e su cosa occorre fare se si sospetta una violenza sessuale. Tali persone comprendono segnatamente il personale dei servizi sociali, dei settori dell'educazione, della salute, della giustizia e delle forze dell'ordine, nonché dello sport, della cultura e delle attività di svago. Inoltre, i sistemi di protezione dell'infanzia devono ugualmente promuovere la sensibilizzazione sul fenomeno degli abusi e dello sfruttamento sessuale dei bambini legati all'utilizzo di internet.

11. Le regioni dovrebbero definire delle strategie atte a prendere in considerazione i ruoli e le risorse esistenti in questo campo e a permettere di individuare le buone prassi, come pure le potenzialità e le sfide future, al fine di condurre un'azione concertata al servizio della protezione dell'infanzia.

12. Il Congresso invita pertanto le autorità regionali, e in particolare quelle delle regioni con potere legislativo, a integrare le seguenti disposizioni ispirate alla Convenzione di Lanzarote nelle loro legislazioni e nelle loro pratiche amministrative, a complemento delle attività svolte dalle autorità nazionali:

a. creare dei poli multi-enti e interdisciplinari adattati ai bambini per l'accoglienza dei minori vittime e testimoni di abuso e di sfruttamento sessuale, dove potranno essere intervistati ed esaminati da personale medico a scopo medico-legale, valutati in modo approfondito e ricevere da un personale qualificato tutte le consulenze e i servizi terapeutici necessari;

b. creare o designare un organismo regionale competente e indipendente incaricato della protezione dei bambini contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale, con il compito di coordinare, insieme alle iniziative nazionali e locali, l'attuazione di una strategia globale, con logica multi-ente e interdisciplinare;

c. istituire o designare un focal point per la raccolta sistematica dei dati sull'abuso e lo sfruttamento sessuale dei bambini e promuovere indagini regolari presso gruppi di bambini, in particolare nelle scuole primarie e secondarie, allo scopo di misurare l'incidenza e la prevalenza dello sfruttamento e dell'abuso sessuale dei bambini;

d. condurre campagne di sensibilizzazione rivolte al vasto pubblico, ai genitori, ai bambini e alle figure professionali che lavorano con e per i bambini per trattare le diverse forme di sfruttamento e di abuso sessuale dei minori, ivi compreso il "grooming" (adescamento) a scopi sessuali, la messa on-line su internet di immagini di abuso sessuale su minori, la tratta e l'abuso sessuale intrafamiliare; stimolare la completa partecipazione dei bambini, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti delle

nuove tecnologie di comunicazione, elaborare linee guida sulle risposte appropriate o le misure da intraprendere di fronte al sospetto di abusi;

e. garantire una formazione adeguata e regolare sulle diverse forme di violenza sessuale a tutte le figure professionali che lavorano per e con i bambini in vari settori, compreso il sistema giudiziario;

f. garantire la presenza e l'accessibilità nella regione di adeguati servizi di valutazione dei rischi e di servizi terapeutici per i giovani autori di reati sessuali e per i bambini che dimostrano un comportamento sessuale inappropriato.

13. Il Congresso apprezza inoltre l'adozione, da parte del Consiglio d'Europa, della Strategia per i diritti dell'infanzia 2012-2015 e si impegna a integrare i diritti del bambino nell'insieme delle proprie politiche e settori di attività. In tale contesto, il Congresso:

a. invita le autorità regionali ad adoperarsi attivamente per promuovere gli obiettivi della Campagna del Consiglio d'Europa UNO su CINQUE contro la violenza sessuale nei confronti dei bambini e in particolare ad attuare il Piano d'azione strategico relativo alla dimensione locale e regionale della Campagna;

b. si riferisce alla propria Risoluzione 289 (2009) sulla prevenzione della violenza nei confronti dei bambini e ribadisce il proprio invito alle autorità regionali affinché integrino le tre dimensioni seguenti nelle loro strategie di protezione dell'infanzia: interventi di rete e pianificazione partecipativa, regolamentazione e norme di qualità e monitoraggio e valutazione;

c. attira l'attenzione delle autorità regionali sulla Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri CM/Rec(2011)12 sui diritti dell'infanzia e i servizi sociali adattati alle esigenze dell'infanzia e delle famiglie e le invita a prendere in considerazione le linee guida riportate in allegato alla succitata Raccomandazione, in quanto strumento pratico per adattare i loro servizi sociali rivolti ai minori e alle famiglie ai loro diritti, interessi ed esigenze specifiche e per individuare soluzioni pratiche alle carenze che si possono attualmente riscontrare nell'erogazione dei servizi sociali.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE³

1. I principali strumenti giuridici internazionali per la protezione dei diritti dell'infanzia sono la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia (1989) e il suo Protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pedopornografia (2002). Tali strumenti tutelano i bambini contro ogni forma di sfruttamento e di abuso sessuale, rapimento, vendita o tratta, contro ogni altra forma di sfruttamento e contro ogni trattamento crudele o disumano.

2. Tra gli strumenti giuridici del Consiglio d'Europa, la Carta sociale europea (STE 035, riveduta nel 1996), la Convenzione sulla criminalità informatica (STE n°185) e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (STCE n° 197) accordano un'attenzione particolare alla protezione dei bambini e dei giovani contro la violenza e lo sfruttamento.

3. Il Consiglio d'Europa da oltre 15 anni lotta contro la violenza e l'abuso sessuale nei confronti dei bambini e, sulla base delle conclusioni del Comitato di esperti sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali (PC-ES), ha aperto alla firma nel 2007 la sua Convenzione per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, nota anche come "Convenzione di Lanzarote".

³ Vedi nota a piè di pagina 2.

4. La Convenzione di Lanzarote è il primo strumento internazionale che considera reato penale le diverse forme di abuso sessuale a danno dei bambini, ivi comprese quelle commesse entro le mura domestiche o in ambito familiare, facendo uso della forza, della costrizione o delle minacce. Enuncia numerose misure di prevenzione e programmi destinati a sostenere le vittime, a incoraggiare le persone a segnalare casi sospetti di sfruttamento o di abuso sessuale, e a istituire sistemi di assistenza telefonica o via internet dedicati ai minori. La Convenzione prevede inoltre che debbano essere considerati reato penale certi tipi di comportamento, come ad esempio compiere atti sessuali con un minore che non abbia raggiunto l'età legale, la prostituzione e la pornografia infantile e penalizza l'utilizzo delle nuove tecnologie – in particolare Internet – allo scopo di compiere atti di corruzione o di abuso sessuale nei confronti dei bambini, per esempio adescandoli creando un clima di fiducia ("grooming").

5. Il Congresso esprime soddisfazione per l'adozione da parte del Consiglio d'Europa della Strategia per i diritti dell'infanzia 2012-2015 e in tale contesto:

a. raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri ad attuare pienamente la suddetta Strategia, a sostenere attivamente la Campagna del Consiglio d'Europa UNO su CINQUE contro la violenza sessuale nei confronti dei bambini e a firmare e ratificare quanto prima la Convenzione di Lanzarote;

b. raccomanda inoltre al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri a sostenere l'azione e le misure regionali destinate a prevenire e combattere l'abuso sessuale nei confronti di minori;

c. si associa all'appello del Comitato dei Ministri agli Stati membri affinché siano prese in considerazione le linee guida riportate in allegato alla Raccomandazione CM/Rec(2011)12 rivolta agli Stati membri sui diritti dell'infanzia e i servizi sociali adattati alle esigenze dell'infanzia e delle famiglie;

d. ribadisce la richiesta al Comitato dei Ministri di attuare le proposte contenute nella sua Raccomandazione 272 (2009) per prevenire la violenza nei confronti dei bambini.