

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

Capitolo 1 – Le novità normative in sede europea ed internazionale

1.1 L'Organizzazione delle Nazioni Unite

1.1.1 Le risoluzioni dell'Assemblea generale volte al contrasto di tutte le forme di violenza nei confronti di donne e bambini¹

Nella *Risoluzione A/RES/68/191* l'Assemblea prende in esame l'allarmante tasso di violenza e di omicidi perpetrati nei confronti delle bambine, delle adolescenti e delle donne sottolineando che questo – dati alla mano – risulta uno tra i fenomeni più gravi e meno puniti al mondo. L'Assemblea, pur riconoscendo gli sforzi fatti dagli Stati per affrontare qualsiasi forma di violenza nei Paesi – soprattutto dove il “femminicidio” è diventato oggetto di dure legislazioni nazionali – osserva che sono ancora troppi quelli che sono privi, o quasi, di strumenti per la tutela delle ragazze e delle donne. Chiede, pertanto, di intensificare gli sforzi in questo senso ricordando a tutti gli Stati l'obbligo di trovare delle soluzioni per promuovere e tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali. L'Assemblea raccomanda di indagare, prevenire, punire, perseguire gli atti di violenza nei confronti delle bambine e delle donne e di dotarsi di un apparato di leggi efficaci che rafforzino la risposta della giustizia penale senza dimenticare di mettere a punto azioni di tipo riparativo e compensativo per le vittime e le loro famiglie. L'Assemblea poi osserva che occorre svolgere una maggiore attività di indagine e condividere con gli altri Stati i risultati più rilevanti per avere maggiori informazioni su questo fenomeno. Al Segretario generale viene chiesto di convocare una riunione del gruppo di esperti per discutere i modi e i mezzi per prevenire questi fatti in modo più efficace, e di formulare raccomandazioni pratiche, attingendo anche dalle migliori pratiche correnti, in consultazione con i competenti organismi delle Nazioni Unite.

Nel riprendere il discorso sul medesimo tema, a quasi un anno di distanza, l'Assemblea con la *Risoluzione A/RES/69/147* sottolinea l'importanza di tenere in considerazione l'aspetto delle peculiarità dei singoli Stati e dei diversi contesti storici, culturali e religiosi prestando attenzione a non perdere di vista che spetta a loro il

¹ Assemblea Generale, Risoluzione resa pubblica l'11 febbraio 2014, A/RES/68/191, *Taking action against gender-related killing of women and girls*; Assemblea Generale, Risoluzione approvata il 18 dicembre 2014, resa pubblica il 5 febbraio 2015, A/RES/69/147, *Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women and girls*; Assemblea Generale, Decisione adottata il 25 giugno 2014, A/HRC/26/L.26/Rev.1, *Accelerating efforts to eliminate all forms of violence against women: violence against women as a barrier to women's political and economic empowerment*; Assemblea generale, Risoluzione del 21 marzo 2014, A/HRC/25/L.15, *Ending violence against children: a global call to make the invisible visible*.

Capitolo 1 – Le novità normative in sede europea ed internazionale

dovere di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali a prescindere dai propri sistemi politici, economici e culturali. Così, nello spiegare che la violenza mette in serio pericolo la salute (fisica, mentale, ma anche intesa come legame tra l'aspetto sessuale e riproduttivo) delle bambine e delle giovani, accogliendo anche i riferimenti specifici alle donne indigene e alle ragazze con disabilità, l'Assemblea manifesta la sua preoccupazione per la violenza specificamente perpetrata contro le persone omosessuali o *transgender* e quella contro le donne impegnate nella difesa dei diritti umani.

Anche nella *Decisione A/HRC/26/L.26*/l'indignazione del Consiglio per la continua persistenza e pervasività di ogni forma di violenza contro le donne giovani lo costringe a ribadire l'estrema necessità di intensificare gli sforzi a tutti i livelli per prevenire ed eliminare qualsiasi forma di questo tipo di violenza che, inevitabilmente, finisce anche per limitarne l'accesso alle risorse, ai servizi e alle attività impedendone – di fatto – l'emancipazione economica e politica. Il Consiglio ricorda, pertanto, la necessità per gli Stati, la società civile, le organizzazioni del settore, così come i leader della comunità e religiosi di incoraggiare l'*empowerment* delle donne e delle ragazze, in modo da facilitare il raggiungimento di una comune condanna di tutti gli atteggiamenti e i comportamenti violenti che spesso trovano una giustificazione proprio nelle usanze e nelle tradizioni. A questo fine individua negli uomini e nei ragazzi giovani gli attori principali per sostenere un ruolo nella prevenzione e nell'eliminazione della violenza contro donne e bambine incoraggiandoli a prendere parte attiva e a rispondere in modo efficace alla violenza contro le bambine dando così un contributo utile per rompere il ciclo intergenerazionale della violenza.

Il tema della violenza sui bambini è toccato anche nella *Risoluzione A/HRC/25/L.15* del 21 marzo 2014. L'Assemblea generale durante l'iniziativa globale nel 2013 "Rendere visibile l'invisibile" osservava che la violenza contro i bambini è troppo spesso inascoltata e sottostimata, come se fosse invisibile, e contestualmente invitava le persone a riconoscere la violenza perpetrata contro i bambini e quindi a costituire movimenti globali, nazionali o locali, mettendo insieme idee nuove finalizzate ad un'azione collettiva avente come obiettivo comune la lotta alla violenza perpetrata nei confronti di bambini e adolescenti. Un ruolo importante nel sostenere tali iniziative volte a sottolineare l'importanza di prevenire le forme di violenza e porre fine ai numerosi episodi nei confronti dei minori è naturalmente riconosciuto al Consiglio dei diritti umani. L'Assemblea, infatti, attribuisce la responsabilità primaria della lotta alla violenza contro i bambini agli Stati che devono promuovere e proteggere i diritti umani, e tra questi il diritto dei bambini di essere liberi dalla violenza, sottolineando che quando è subita dai bambini provoca, sia a livello fisico che psicologico, gravi conseguenze atte ad influenzare il loro sviluppo e la capacità di imparare e socializzare. A tal fine l'Assemblea propone la realizzazione di azioni per migliorare la protezione dei bambini dalla violenza: non sono sufficienti le misure legislative per rendere visibile

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

il fenomeno ma sono assolutamente necessari tutti quegli interventi che prevengono e sensibilizzano riguardo gli effetti negativi della violenza contro i bambini e quelli volti al superamento di quegli atteggiamenti che “fanno rientrare nella normalità” le diverse manifestazioni di violenza contro i bambini.

1.1.2 Le risoluzioni di contrasto a specifiche tipologie di violenza²

L'Assemblea Generale ha adottato alcune Risoluzioni volte a creare delle misure di protezione e delle strategie globali per far fronte ad alcune forme particolari di violenza come il fenomeno dei matrimoni precoci e forzati e quello delle mutilazioni genitali femminili.

In particolare trattano l'argomento dei matrimoni forzati le *Risoluzioni A/RES/68/148* e *A/RES/69/156* dove l'Assemblea afferma che tali pratiche mettono a repentaglio lo sviluppo della comunità nel suo insieme perché producono gravi effetti, sia sotto il profilo della libertà delle singole persone di vivere una vita libera da ogni forma di violenza, sia per il fortissimo impatto negativo che essi generano sul diritto all'istruzione e alla salute (anche sessuale e riproduttiva). Infatti, l'usanza dei matrimoni imposti genera nelle comunità che la praticano una disuguaglianza di genere che diventa, per così dire, fisiologica, e che dà luogo a discriminazione, violenza e povertà. Per questo l'Assemblea – sottolineando il valore dell'emancipazione delle donne e delle adolescenti – ha deliberato di convocare durante la 68esima sessione una tavola rotonda su questo tema, a livello globale, utile anche per l'elaborazione del programma di sviluppo del 2015 per il quale viene invitato il Segretario generale delle Nazioni Unite a cooperare con le agenzie competenti, comprese quelle non governative, per assicurare anche il loro contributo in questo processo. Ad un anno di distanza dalla precedente segue, infatti, la Risoluzione *A/RES/69/156*. In questo caso si tratta di una ferma presa di posizione da parte della comunità internazionale per far diminuire i matrimoni forzati, garantire l'uguaglianza fra i sessi e, dunque, ridurre anche la povertà nel mondo. Infatti a descrivere la gravità di questo fenomeno meglio di ogni altra cosa sono proprio gli sconcertanti dati emersi dai più recenti studi che mostrano che i bambini sottoposti a matrimoni forzati sono ben 15 milioni (soprattutto bambine), con un totale di oltre 700 milioni di bambine sottoposte a tale pratica prima dei loro diciotto anni che, di fatto, impedisce loro un futuro costruito sull'autonomia del proprio pensiero, negando loro qualsiasi partecipazione significativa nelle decisioni che le riguardano e che riguardano gli aspetti della loro vita. A sua volta ciò impedirà la

² Assemblea Generale, Risoluzione del 18 dicembre 2013, *A/RES/68/148*, resa pubblica il 30 gennaio 2014, *Child, early and forced marriage*; Assemblea Generale, Risoluzione approvata il 18 dicembre 2014, resa pubblica il 22 gennaio 2015, *A/RES/69/156*, *Child, early and forced marriage*; Assemblea Generale, Risoluzione approvata il 18 dicembre 2014, resa pubblica il 17 febbraio 2015, *A/RES/69/150*, *Intensifying global efforts for the elimination of female genital mutilations*

Capitolo 1 – Le novità normative in sede europea ed internazionale

loro emancipazione, una formazione ed un autonomo status sociale. L'Assemblea, inoltre, ricorda agli Stati e alle organizzazioni internazionali che si occupano di questo tema che il fenomeno dei matrimoni forzati è una pratica che non solo danneggia gravemente le ragazze sotto l'aspetto dei diritti (coinvolge il loro diritto allo studio, la loro vita economica) in quanto ostacola lo sviluppo delle bambine ma che è una minaccia per la loro salute. Gli Stati dovrebbero quindi fare passi veloci per provocare un più celere cambiamento anche culturale nei loro Paesi e l'Assemblea indica alcuni interventi particolarmente urgenti:

- emanare leggi e politiche di contrasto e monitorarne l'applicazione per porre fine alla pratica; sviluppare e attuare risposte e strategie coordinate in collaborazione con le parti interessate, compresa la società civile;
- promuovere e proteggere in ogni modo i diritti umani di tutte le donne e le ragazze, compreso il loro diritto all'istruzione, presupposto insostituibile per avere il controllo della propria vita e decidere liberamente e responsabilmente sulle questioni relative alla propria sessualità. A tal fine l'Assemblea ricorda l'aspetto gravissimo delle morti delle bambine in età giovanissima causate dalla "fistola ostetrica", un'infezione che le colpisce durante il parto, soprattutto in casi di travaglio prolungato o in condizioni igienico sanitarie precarie.

L'adozione della *Risoluzione (A/RES/69/150)* sull'intensificazione della lotta alle pratiche di mutilazioni genitali femminili è fondata sul riconoscimento delle MGF come violazioni di diritto internazionale che riflettono una radicata disuguaglianza tra i sessi, nonché una forma estrema di discriminazione contro le bambine e le giovani. L'Assemblea richiama gli Stati ad intensificare ulteriormente gli sforzi per sviluppare, sostenere ed attuare strategie globali ed integrate per la prevenzione delle MGF e per garantire servizi competenti per la cura di bambine e ragazze a rischio o che hanno subito MGF prestando particolare impegno alla formazione del personale medico, degli operatori sociali e della comunità e leader religiosi.

1.1.3 Le risoluzioni sul traffico di esseri umani³

Con la *Risoluzione A/RES/68/192* l'Assemblea generale ribadisce la preoccupazione relativa alle misure adottate dagli Stati per combattere il traffico di esseri umani a livello internazionale, nazionale e regionale chiedendo di insistere nei loro sforzi per criminalizzarne ogni forma di condotta, compreso lo sfruttamento sessuale

³ Assemblea Generale, Risoluzione del 18 dicembre 2013, A/RES/68/192, resa pubblica il 14 febbraio 2014, *Improving the coordination efforts against trafficking in persons*; Assemblea Generale, Decisione adottata il 20 giugno 2014, A/HRC/26/L.19, *Mandate of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*.

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

dei bambini, anche turistico e per indagare, perseguire e sanzionare coloro che in qualunque modo sfruttano questi fenomeni. La preoccupazione più grande dell'Assemblea generale è tuttavia rivolta ad un particolare aspetto: quello del coordinamento degli sforzi contro il traffico di persone. Infatti – sottolineando l'importanza della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata e del protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone (soprattutto delle donne e dei bambini) allegato alla Convenzione – l'Assemblea sollecita un più proficuo scambio di informazioni, programmi e buone pratiche, in collaborazione con le pertinenti organizzazioni regionali ed internazionali nonché le organizzazioni non governative in quanto si tratta di un mezzo essenziale per contrastare efficacemente la minaccia del traffico di persone e delle altre forme di schiavitù. Ricorda, inoltre, che le vittime di tratta e di traffico di esseri umani sono spesso già oggetto di molteplici forme di discriminazione e violenza, anche per motivi di genere, età, disabilità, etnia, cultura e religione, così come per l'origine nazionale o sociale. Nella Risoluzione l'Assemblea fa presente anche che già le agenzie delle Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali sono attivamente impegnate nella protezione delle vittime di traffico e tratta di persone ma questo terribile fenomeno necessita di una risposta internazionale globale che deve rimanere un obiettivo primario per tutta la comunità internazionale.

Il Consiglio nella *Decisione A/HRC/26/L.19* ricordando la recentissima adozione da parte dell'ONU nel 2014 del *Protocollo alla Convenzione sul lavoro forzato* e la raccomandazione complementare sulle *Misure per la repressione efficace del lavoro forzato*, n. 203, avverte dell'obbligo che tutti gli Stati membri hanno di esercitare la dovuta diligenza per prevenire la tratta di esseri umani, indagarne i casi e punire i colpevoli, di occuparsi delle vittime (per la loro protezione) e del loro accesso ai mezzi di ricorso in quanto, non attivandosi in questo senso, si viola ed ostacola (o addirittura annulla) il godimento dei diritti umani.

Nell'estendere il mandato del Relatore speciale per un periodo di tre anni viene pertanto proposto di:

- promuovere la prevenzione della tratta di persone in tutte le sue forme e l'adozione di misure efficaci per sostenere e proteggere i diritti umani delle vittime della tratta di persone;
- promuovere l'effettiva applicazione delle norme internazionali e degli standard per contribuire al loro ulteriore miglioramento;
- integrare il suo mandato in un'ottica di "prospettiva di genere";
- identificare e promuovere le buone pratiche al fine di sostenere e proteggere i diritti umani delle vittime della tratta di persone.

Capitolo 1 – Le novità normative in sede europea ed internazionale

1.1.4 Le raccomandazioni congiunte CEDAW/Comitato sui diritti del fanciullo e le Osservazioni conclusive ONU alla Santa Sede ⁴

Il *Commento Generale CRC/C/GC/18* poggia su due Convenzioni: quella sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne e quella sui diritti del fanciullo, contenenti entrambe obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati circa la necessità di combattere sia i fenomeni più generali che quelli più specifici relativamente alla violenza contro le donne e i bambini anche attraverso l'eliminazione di prassi e consuetudini (applicate nei singoli Stati membri). I Comitati invitano, infatti, gli ancora troppo numerosi Stati che mantengono nel loro ordinamento disposizioni giuridiche che giustificano pratiche dannose nei confronti di donne e bambini a prevenire, contrastare ed eliminare ovunque tali prassi dannose e in qualsiasi forma si verifichino e di farlo non solo approvando legislazioni non esclusivamente volte a combattere il fenomeno ma anche approntando efficaci sistemi giuridici e politici che ne agevolino l'attuazione e il monitoraggio. Inoltre, le Raccomandazioni presenti in questo documento dovrebbero essere lette unitamente ad altre pertinenti lo stesso argomento come, per esempio, il CG n.19 sulla violenza contro le donne e il CG n.8 sul diritto del bambino ad essere protetti dalle punizioni corporali ed altre forme crudeli o degradanti di punizione, il CG n.13 sul diritto del fanciullo alla libertà da ogni forma di violenza, e la Raccomandazione generale n.14 sulla circoncisione femminile.

Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne e il Comitato sui diritti del fanciullo ribadiscono con forza che qualsiasi pratica dannosa è radicata in atteggiamenti sociali che considerano il genere femminile inferiore rispetto agli uomini e ai ragazzi in base a ruoli stereotipati che hanno come risultato squilibri di potere, ineguaglianze e discriminazioni. Tra l'altro, parte della preoccupazione dei Comitati è legata al fatto che questi atteggiamenti – che nella maggior parte dei casi colpiscono i bambini e le bambine più vulnerabili – sono spesso impropriamente fatti passare come una forma di “protezione” e di controllo sulle donne e i bambini in famiglia o nella comunità, a scuola, in altri contesti educativi, o nella società in generale. I Comitati raccomandano quindi agli Stati contraenti delle Convenzioni di provvedere ad una regolare analisi e diffusione dei dati (quantitativi, qualitativi e disaggregati per sesso, età, posizione geografica, status socio-economico) sulle pratiche che colpiscono duramente le femmine per fronteggiare meglio le più dannose che sono: le mutilazioni genitali femminili, il matrimonio forzato, la poligamia, i crimini

⁴ Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne/Comitato sui diritti del fanciullo, Commento Generale del 14 novembre 2014: *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*; Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the second periodic report of the Holy See*, 31 January 2014, CRC/C/VAT/CO/2.

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

commessi in nome dell' onore (nuovamente in aumento a causa dei fenomeni migratori anche in paesi dove erano quasi sparite). Fra le pratiche dannose entrambi i Comitati includono anche l'imposizione di diete estreme, le alimentazioni forzate, i tabù alimentari, i test di verginità le pratiche che provocano cicatrici, i segni tribali, le punizioni corporali, la lapidazione, i riti di iniziazione violenti, le pratiche di vedovanza, le accuse di stregoneria, l'infanticidio e l'incesto ma anche tutte quelle costrizioni a scopo di abbellire la donna (meno diffusamente gli uomini) come le diete per farle ingrassare, l'isolamento, l'uso dei dischi alle labbra e l'allungamento del collo con anelli, infine ricorda tra le pratiche più diffuse quelle consistenti nel mettere sotto pressione bambini e giovani donne affinché si sottopongano a trattamenti o interventi chirurgici per motivi che esulano dalla salute.

I Comitati raccomandano agli Stati contraenti le Convenzioni di adottare o modificare la legislazione al fine di affrontare e di eliminare le pratiche dannose in modo efficace e garantire, in tal modo:

1. che il processo di elaborazione della legislazione sia pienamente inclusiva e partecipativa;
2. che la legislazione degli Stati sia in piena conformità con gli obblighi pertinenti delineati nelle due Convenzioni di riferimento e gli altri standard internazionali sui diritti umani che vietano le pratiche nocive e che, pertanto, sia assicurata a queste disposizioni la precedenza sulle leggi consuetudinarie, tradizionali o religiose, che invece permettono tali pratiche;
3. abroghino senza ulteriori ritardi tutta la legislazione che tollera, consente o porta a pratiche dannose, incluse le norme che accettano la difesa dell'onore come difesa o come fattore di mitigazione nella commissione di reati;
4. che la normativa fornisca una guida dettagliata in materia di prevenzione, protezione, sostegno ed assistenza alle vittime, anche nel senso di un loro recupero fisico e psicologico e di reinserimento sociale e che garantisca la loro sicurezza anche attraverso misure che proteggano le vittime da ritorsioni;
5. che sia stabilita a 18 anni l'età legale minima per il matrimonio dei bambini e delle bambine e delle adolescenti, con o senza il consenso dei genitori e che in ogni caso non sia consentito (neppure in casi eccezionali) il matrimonio al di sotto dei 16 anni se non con un'autorizzazione legittima e rigorosamente definita dalla legge, data con il pieno consenso, libero e informato, del bambino o di entrambi i bambini, che devono comparire di persona davanti al tribunale.
6. che la legislazione e le politiche in materia di immigrazione e asilo riconoscano il diritto di asilo per coloro che sono sottoposti a tali pratiche.

Capitolo 1 – Le novità normative in sede europea ed internazionale

Nella sessione svoltasi il 16 gennaio 2013, il Comitato Onu ha concluso il suo secondo rapporto alla Santa Sede (CRC/C/VAT/2) rendendo pubbliche le sue Osservazioni conclusive il 31 gennaio 2014.

Relativamente al tema della "violenza contro i bambini" (artt. 19, 24, comma 3, 28, par. 2, 34, 37 (a) della Convenzione), il Comitato richiede di fare piena luce sugli episodi di violenza e abusi che si sono verificati e di modificare il diritto canonico e le leggi dello Stato della Città del Vaticano per vietare esplicitamente le punizioni corporali dei bambini anche all'interno delle famiglie, di stabilire dei meccanismi per far rispettare efficacemente questo divieto in tutte le scuole cattoliche e le istituzioni che lavorano con e per i bambini sia nel territorio dello Stato della Città del Vaticano che al di fuori. Sul problema degli abusi sessuali il comitato Onu fa una lunga serie di appunti alla Santa Sede, dal "silenzio imposto" alle vittime, allo spostamento di preti pedofili da una parrocchia all'altra sottolineando la gravità di tale pratica che ha permesso a molti sacerdoti – al di là dei crimini commessi sotto il profilo penale – di restare in contatto con i bambini e di continuare ad abusare di loro. Viene poi manifestata preoccupazione per alcuni gravi casi di abusi sui minori affrontati attraverso il procedimento del solo diritto canonico che non contiene disposizioni per proteggere, sostenere e risarcire i minori vittime e le loro famiglie che, peraltro, sono state spesso scoraggiate dal fare denunce perché gli è stata imposta la riservatezza come prerequisito per ottenere un risarcimento economico⁵. Il Comitato chiede inoltre di emendare il diritto canonico quando parla di pedofilia come "delitti contro la morale", di "rimuovere immediatamente" i preti che hanno commesso reati di pedofilia, di "stabilire regole, meccanismi e procedure chiare per l'obbligo di denunciare tutti i casi sospetti di sfruttamento e abuso sessuale di bambini alle autorità giudiziarie", di sviluppare programmi e politiche per la prevenzione di tali reati e per il recupero e reinserimento sociale di tutte le vittime di minore età, e infine, di prendere in considerazione la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale tenendo anche in considerazione il Commento generale n. 13 (2011) sul diritto del fanciullo alla libertà da ogni forma di violenza.

1.1.5 Il rapporto del Relatore speciale sulla vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile⁶

Nel Rapporto la Relatrice speciale sulla vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile fornisce il quadro degli indirizzi strategici per il suo

⁵ A questo proposito viene anche osservato dal Comitato che, sebbene la Santa Sede abbia esteso la propria legge sulla prescrizione, ha in alcuni casi ostacolato gli sforzi degli Stati dall'estendere la legge sulla prescrizione per abusi sessuali sui minori.

⁶ Assemblea Generale, Rep A/HRC/28/56: *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*, Maud de Boer-Buquichio.

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

mandato triennale promettendo, per la sua attuazione, di mantenere lo stesso approccio olistico del precedente, fortemente partecipativo e consultivo e massimamente centrato sul bambino. La Relatrice promette di adoperarsi per garantire il coordinamento ed una maggiore complementarità con i pertinenti meccanismi e procedure speciali delle Nazioni Unite. Contestualmente essa raccomanda sforzi ulteriori per combattere più efficacemente sia la vendita che lo sfruttamento sessuale dei bambini facilitati entrambi dall'uso delle nuove tecnologie. Infatti come già era stato sottolineato nei Rapporti precedenti anche in questo si ribadisce quanto il pericolo dello sfruttamento e della vendita dei minori sia causato ormai soprattutto dallo sviluppo – tutt'ora in corso – delle nuove tecnologie. Infatti se da un lato i bambini sono tra quelli che hanno maggiore familiarità con le informazioni e la comunicazione via Internet, da un altro lato le nuove tecnologie, pur rappresentando una grandissima opportunità per i bambini, diventano nuovi rischi e minacce poiché il comportamento dei perpetratori di abusi risulta infatti estremamente facilitato. Ciò richiede – se l'obiettivo finale è debellare o almeno diminuire il fenomeno – che i Paesi indirizzino le loro politiche su attività di promozione, progettazione ed attuazione di strategie globali volte a comprendere un'adeguata legislazione, prevedere la segnalazione e il perseguimento dei colpevoli, la riabilitazione e il reinserimento delle vittime, così come altri interventi tendenti a prevenire il fenomeno anche attraverso il coinvolgimento attivo del settore delle imprese ed un'efficace cooperazione internazionale. In tale ottica il Rapporto contiene alcune azioni specifiche da tenere in considerazione sia a livello di legislazione dei singoli Stati che internazionale.

A livello nazionale gli Stati sono sollecitati a:

- stabilire quadri giuridici (sia civili che penali) effettivamente improntati a prevenire, impedire e proteggere i bambini da ogni forma di vendita e di sfruttamento sessuale: in questo senso chiede espressamente che le leggi nazionali garantiscano che non vengano puniti i bambini e gli adolescenti in quanto vittime di abuso o di sfruttamento sessuale;
- sostenere la creazione e il mantenimento di linee di assistenza per segnalare ogni forma di abuso e sfruttamento sessuale;
- assicurare un accesso al meccanismo della giustizia minorile che sia realmente a misura di bambino, assicurandone anche la partecipazione nei processi di giustizia penale e prevedendo un adeguato sostegno e consulenza per assisterli in ogni fase del procedimento;
- prevedere l'accesso al ricorso per i danni subiti dai bambini vittime, attraverso risarcimenti statali;
- garantire e rafforzare la capacità di formazione specialistica dei professionisti del settore per individuare la presenza di reati di vendita e di sfruttamento sessuale facilitati dalle nuove tecnologie che coinvolgono i bambini: qui si suggerisce di identificare i minori vittime (e quelli potenziali vittime) di abuso

Capitolo 1 – Le novità normative in sede europea ed internazionale

e sfruttamento sessuale al fine di ottenere un quadro dei fenomeni e dei rischi che corrono i bambini;

- stabilire un sistema affidabile di informazioni sui fenomeni;
- coinvolgere e responsabilizzare i minorenni sull'uso delle nuove tecnologie, incoraggiandoli a condividere le idee e la conoscenza dei comportamenti dove emerge lo sfruttamento, segnalando comportamenti sospetti e prendendo in considerazione le loro proposte nelle strategie di prevenzione e protezione.

A livello internazionale tutta la comunità degli Stati è invitata a mettere a punto una risposta coordinata e globale che stabilisca un quadro giuridico il più possibile completo che punti a prevenire il fenomeno della vendita e dello sfruttamento sessuale *on line*, anche suggerendo una maggiore condivisione delle informazioni relative ai minori vittime e ai colpevoli. Chiede inoltre di sostenere alcune alleanze come la “*Virtual Global Task force*” e l’“*Alleanza globale*” contro gli abusi sessuali sui minori *online* per ottenere una cooperazione efficace circa le indagini e il perseguimento dei colpevoli e creare una task force permanente per armonizzare le pratiche e le procedure, stabilire e mantenere un unico database globale di immagini di abusi per facilitare l'identificazione dei colpevoli e delle vittime, con accesso limitato per il settore privato.

Per quanto riguarda la responsabilità sociale delle imprese il Relatore Speciale sottolinea l'importanza di rafforzare la responsabilità sociale, incoraggiando il settore delle imprese a sviluppare applicazioni per i dispositivi mobili che permettono ai bambini di segnalare casi di abusi sessuali *on line*.

1.2 Il Consiglio d'Europa

1.2.1 Le Risoluzioni dell'Assemblea parlamentare⁷

Nella *Risoluzione n. 1980/2014* l'Assemblea parlamentare chiede agli Stati del Consiglio d'Europa di rafforzare le segnalazioni dei casi di sospetto abuso sessuale dei bambini. Il problema è di grande importanza perché l'abuso sessuale è una delle forme di violenza più difficili da fronteggiare in quanto la maggior parte di esse avviene tra le mura domestiche e ciò rende spesso difficile alle vittime denunciare gli abusi. L'Assemblea parlamentare osserva anche che il primo passo per combattere il fenomeno della violenza domestica deve consistere nell'attribuire ai professionisti che lavorano con i bambini la possibilità di segnalare il più possibile – in modo volontario o obbligatoriamente – i casi di sospetto abuso nei confronti dei bambini. L'Assemblea

⁷ Assemblea Parlamentare, Risoluzione adottata il 7 marzo 2014, n. 1980, *Increasing the reporting of suspected sexual abuse of children*; Assemblea parlamentare, Risoluzione adottata l'8 aprile 2014, n. 1983, *Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe*; Assemblea Parlamentare, Raccomandazione del 23 maggio 2014, n. 2045, *Combating sexual violence against children: towards a successful conclusion of the ONE in FIVE Campaign*.

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

propone un concreto modo per rafforzare la segnalazione di sospetti abusi sessuali: rendere le persone maggiormente consapevoli e sensibili al problema (tenuto conto che anche i cittadini possono essere riluttanti a denunciare per non interferire nella vita degli altri, magari temendo di essere scoperti dall'autore del reato) anche per mezzo di campagne di informazione pubblica sulla portata degli abusi sessuali sui bambini, indicando le conseguenze per le vittime e per la società. Queste campagne pubblicitarie dovranno anche fornire indicazioni su cosa fare quando si sospetta un abuso sessuale e dovranno essere affiancate da un'attenta (e permanente) attività di formazione per coloro che lavorano con i bambini, per renderli in grado di identificare i casi sospetti ed assistere gli eventuali minori vittime di abusi. Le ragioni alla base delle decisioni di non riferire alle autorità i possibili abusi dovranno essere affrontate costruendo un sistema di fiducia nella protezione dell'infanzia ed assicurando che le segnalazioni di sospetto abuso sessuale saranno perseguite in modo rapido, equo ed efficace. Inoltre, la ricerca e la procedura giudiziaria dovranno essere condotte in modo sensibile tanto da non sottoporre ad ulteriori danni il minore vittima; l'allontanamento dei bambini dalle loro famiglie a seguito di segnalazione dovrà infatti essere un rimedio estremo e si potrà perfino arrivare a fornire una protezione legale a coloro che segnalano in buona fede un caso di sospetto abuso sessuale nei confronti di un bambino. L'Assemblea ricorda, infine, che è molto raro per i bambini accusare falsamente qualcuno di abusi sessuali per cui è importante credere alle loro denunce ed avverte che il ruolo chiave – come detto sopra – è svolto proprio dai professionisti che devono essere preparati a riconoscere i comportamenti e la psicologia infantile per riconoscere le accuse di abusi sessuali e reagire adeguatamente.

Nella *Risoluzione 1983/2014* l'Assemblea parlamentare esamina, invece, la situazione del traffico di esseri umani in Europa che coinvolge dalle 70.000 alle 140.000 persone ogni anno e che rappresenta una delle maggiori attività lucrative per le organizzazioni criminali internazionali. Il traffico di esseri umani avviene, infatti, per vari scopi, quali il lavoro forzato, la criminalità e la vendita di organi e, dai dati che sono stati resi noti, emerge che ad esserne colpite sono principalmente le cittadine dell'Unione europea, soprattutto di nazionalità bulgara e rumena. In Europa, poi, il fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento sessuale è la forma di gran lunga più diffusa: si stima che l'84% delle vittime siano ingaggiate e forzate a questo scopo e, sebbene si tratti di due fenomeni distinti, il collegamento tra la prostituzione e la tratta è strettissimo (un gran numero delle vittime di tratta in Europa sono costrette a prostituirsi) e ciò implica chiaramente la necessità di una strategia giuridica e di un'efficace cooperazione internazionale in materia penale comune per i due fenomeni. E, infatti, se negli ultimi anni gli sforzi per combattere la tratta di esseri umani si sono intensificati, la prostituzione minorile in Europa è ancora molto diffusa, se non addirittura in aumento. L'Assemblea parlamentare incita, così, ad intensificare gli sforzi per arginare questo flagello, stanziando le risorse necessarie a combatterlo, anche se va

Capitolo 1 – Le novità normative in sede europea ed internazionale

detto che la mancanza di dati precisi e comparabili sulla prostituzione e sulla tratta rende difficile una valutazione sull'impatto che le diverse leggi sulla prostituzione possono avere sul traffico di esseri umani. L'Assemblea ribadisce, quindi, l'importanza di un'organizzazione pan-europea di raccolta dei dati – il Consiglio d'Europa in questo senso ha un ruolo fondamentale – sebbene riconosca che i diversi approcci giuridici e le diverse sensibilità culturali rendono difficile proporre un unico modello di regolamentazione della prostituzione adattabile a tutti gli Stati membri e che forse l'unico modo per farlo è quello di considerare i “diritti umani” il punto focale su cui soffermarsi nella progettazione e l'attuazione di politiche in materia di prostituzione e tratta. L'Assemblea sollecita gli Stati a muoversi mettendo in atto politiche sul tema della prostituzione, anche tenendo conto di ciò che in materia è già stato fatto per ridurre la richiesta di sfruttamento delle vittime, in paesi come Svezia, Islanda e Norvegia – che criminalizzano l'acquisto del servizio sessuale in sé e solo questo – con azioni che vietino la pubblicità di servizi sessuali; criminalizzino lo sfruttamento della prostituzione nei paesi che non l'hanno già fatto; istituiscano dei “programmi di uscita”, perché, indipendentemente dall'approccio legale, le leggi e i regolamenti sulla prostituzione dovrebbero essere finalizzate a ridurre maggiormente il danno, a contrastare gli effetti negativi della prostituzione sulle persone coinvolte e sostenere coloro che desiderano lasciare l'industria del sesso. Infine, l'Assemblea, riguardo a quei paesi che hanno legalizzato la prostituzione, chiede, fra altre garanzie, di stabilire l'età minima a 21 anni sensibilizzando l'opinione pubblica sulla necessità di ridurre la domanda e cercando di indurre ad un cambiamento dell'atteggiamento nei confronti dell'acquisto di servizi sessuali.

Nella *Raccomandazione 2045 del 23 maggio 2014* l'Assemblea Parlamentare fa un'analisi dei risultati della Campagna *ONE in Five* del Consiglio d'Europa, nata per fermare la violenza sessuale nei confronti dei bambini lanciata a Roma il 29 e il 30 novembre 2010 della durata di 4 anni. L'obiettivo principale della campagna era quello di incoraggiare la firma, la ratifica e l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali (STCE No. 201, Convenzione di Lanzarote) e ha portato ad un coinvolgimento senza precedenti (la situazione al 7 luglio 2015 è che la ratifica è stata raggiunta da ben 36 su 47 Stati membri) dato che ha avuto attualmente luogo in ben diciotto Stati membri ed è prevista in altri otto. Dal lancio della Strategia, poi, la Campagna ha posto alcune questioni chiave nell'agenda internazionale quali la prevenzione degli abusi sessuali, l'assistenza alle vittime e il ruolo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Tuttavia, la piena attuazione della Convenzione negli Stati membri (e non solo) deve anche essere garantita, a livello internazionale, nazionale e locale. A questo proposito, l'Assemblea parlamentare accoglie la risposta del Comitato dei Ministri alla Raccomandazione 2013 (2013) nella quale invitava tutti gli Stati membri che non l'avessero ancora fatto a ratificare la convenzione entro novembre 2014.

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

L'Assemblea ritiene comunque che il lasso di tempo per raggiungere gli obiettivi della campagna – fino a novembre 2014 – è troppo breve e raccomanda, pertanto, che il Comitato dei Ministri prolunghi la campagna fino al novembre 2015 al fine di trarne i massimi benefici.

1.3 L'Unione europea

1.3.1 La Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2014, n. A7-0071/2014 su sfruttamento sessuale e prostituzione, e sulle loro conseguenze per la parità di genere.

La *Risoluzione A7-0071/2014* è un documento importante nel difficile cammino verso il rafforzamento dei diritti delle persone sfruttate per fini sessuali, non solo perché si basa sui primi dati ufficiali pubblicati nel 2013 sul fenomeno dello sfruttamento sessuale negli anni 2008-2010, ma anche perché testimonia le dimensioni globali del fenomeno: infatti, quello che emerge in estrema sintesi dai dati in esso ricordati è che tra le maglie degli sfruttatori della prostituzione risultano coinvolte più di 40 milioni di persone, di queste circa il 90% delle donne dipende da un "protettore" o un procacciatore che, insieme agli acquirenti di servizi sessuali, svolgono un ruolo chiave nel mercato della prostituzione. Nella Risoluzione emerge inoltre chiaramente che la prostituzione cosiddetta "volontaria" e quella forzata non sono quasi mai fenomeni scindibili ma sono spesso strettamente legati fra loro per alcune comuni caratteristiche: 1. nell'ambito della prostituzione, infatti, la domanda di donne ingaggiate nel mercato è la stessa, siano esse vittime della tratta a scopo di sfruttamento sessuale o meno; 2. spesso proprio la tratta è il mezzo per portare ragazze minorenni nel mercato della prostituzione; 3. la tratta e la prostituzione stanno aumentando ovunque di pari passo alla crescita della criminalità organizzata e il problema di come combatterle è comune; 4. anche il problema della disparità di genere è comune: quest'ultima, infatti, è ancora viva nelle società e porta – lo dimostrano autorevoli ricerche – più della metà degli acquirenti a comprare servizi sessuali pur in presenza di chiare indicazioni del fatto che la persona che si prostituisce ha un'età inferiore ai diciotto anni ed è costretta a farlo perché vittima di tratta; 5. infine spesso anche la disperazione finanziaria e la povertà porta le donne (spessissimo madri sole) a prostituirsi o addirittura ad indurre le figlie a prostituirsi per contribuire al mantenimento della famiglia.

Nella Risoluzione, dopo aver messo a fuoco la difficoltà di quantificare un fenomeno così legato alla criminalità organizzata, si osserva che se sotto il profilo giuridico la normativa di livello internazionale per combattere la tratta è stata adottata (basti pensare alla recente direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani), nella pratica la situazione continua a preoccupare. Per questo motivo il Parlamento ricorda che gli Stati membri sono tenuti a ratificare nei propri paesi le direttive europee rivolte all'abbattimento della tratta anche se, ad aprile 2013, erano solo sei gli Stati dell'Unione che avevano

Capitolo 1 – Le novità normative in sede europea ed internazionale

notificato il pieno recepimento della direttiva dell'UE contro la tratta di esseri umani. Ciò, in parte, è stato anche causato dalla marcata differenza nel trattamento legale della prostituzione in Europa: in alcuni Stati, infatti, compiere prestazioni sessuali a pagamento è illegale (come per esempio nel Regno Unito, in Francia, in Irlanda, in Croazia), in altri, invece, la prostituzione in sé non è illegale anche se sono punite tutte le forme di sfruttamento, di favoreggiamento, di reclutamento e di induzione. Peraltro, anche nei Paesi dove la prostituzione è legale ci sono delle rilevanti differenze perché alcuni ne regolamentano le forme, come avviene nei Paesi Bassi, in Germania, in Svizzera, o in Grecia (vedi per esempio i quartieri a luci rosse), mentre in altri come la Svezia, l'Islanda e la Norvegia, questo non accade e, anzi, è stato messo a punto un sistema che mira a ridurre la domanda di acquisti sessuali punendo chi li acquista. D'altra parte i diversi orientamenti normativi corrispondono a due differenti orientamenti di pensiero: quello – condiviso dal Parlamento – che riconosce la prostituzione come una gravissima violazione dei diritti umani e delle donne (basti considerare che fin dal 1993 nella dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza sulle donne l'art. 2 indicò fra le forme di violenza proprio il traffico e la prostituzione forzata) e, quindi, una forma di vera e propria schiavitù che ha a monte una forte disparità di genere e che fa sentire lontano il raggiungimento della parità fra uomini e donne; quello che intende la prostituzione come uno dei diritti che, anzi, rende libere le donne di decidere cosa fare del proprio corpo. Messi a fuoco i due diversi orientamenti il Parlamento sostiene poi che comunque, a prescindere dalle motivazioni addotte dagli Stati, sono assolutamente inaccettabili i modelli giuridici che vedono nella legalizzazione della prostituzione da parte dello Stato un modo per meglio tenere sotto controllo il mercato criminale in quanto la realtà dimostra che tale approccio non solo non riduce la criminalità ma, al contrario, richiede più sforzi per combatterla e per debellare la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale. Sono gli stessi dati infatti a dimostrare che la criminalità organizzata svolge un ruolo di rilievo proprio laddove la prostituzione è legale e che le attività di prostituzione per le quali è richiesta un'autorizzazione hanno il più delle volte uno o più gestori con precedenti penali. Inoltre, non deve essere dimenticato che la Risoluzione richiama l'attenzione anche sul fatto che la prostituzione ha un effetto sulla salute delle persone che la praticano (lo dimostra il dato che chi la pratica è sottoposto ad un tasso di mortalità maggiore rispetto al resto della popolazione) ponendo in essere dei danni soprattutto sotto il profilo della dipendenza da stupefacenti e alcol e di perdita di autostima.

La Risoluzione afferma poi con forza che la prostituzione è sempre una violenza dell'uomo sulla donna anche quando la prostituta afferma di svolgere l'attività per scelta, consapevolmente, e quando le donne non sono vittime di tratta e non hanno un protettore da cui dipendono. Anche per questo il Parlamento afferma che occorre combattere la legalizzazione della prostituzione voluta in alcuni Paesi e che l'approccio

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

migliore da adottare è quello nordico (adottato in Svezia, in Islanda e in Norvegia) poiché in tali paesi, dove le leggi fanno ricadere la responsabilità su chi acquista servizi sessuali piuttosto che su chi li vende, la prostituzione e la tratta a fini sessuali non sono in aumento. C'è poi un punto su cui la Risoluzione sembra addirittura indignarsi e riguarda i Paesi che accettano l'idea che una persona di età minore possa dare il suo consenso alla vendita del proprio corpo. Infatti, se lo sfruttamento delle femmine a scopo sessuale già implica dei problemi di accettazione per le persone adulte, non può esistere una prostituzione minorile "volontaria" perché le minorenni e i minorenni non possono mai dare il loro consenso. E ciò anche perché nella maggior parte dei casi l'ingaggio avviene tramite i social network e ricorre a forme di raggirio e intimidazione; così, il numero allarmante di bambini costretto a prostituirsi è frutto di una manipolazione psicologica a scopi sessuali (*grooming*) per mezzo della quale viene chiesto, non di rado, lo scambio di beni di lusso o di piccole somme di denaro destinate a coprire le spese quotidiane. Tuttavia, come altre volte è stato dimostrato, le norme penali, anche se possono essere un deterrente importante (nella risoluzione si sostiene che tale normativa che punisce il cliente trovi non solo sostegno presso la popolazione ma che, soprattutto fra i giovani, tale consenso dimostri il cambiamento negli atteggiamenti), non possono essere il solo modo per arginare il fenomeno. Così il Parlamento individua altri fattori che possono giocare un ruolo per prevenire l'ingaggio dei bambini e degli adolescenti nel mercato della prostituzione, puntando sul cambiamento di mentalità fra le persone: organizzare, presso le scuole e le università, campagne educative di sensibilizzazione e prevenzione specifiche per età; educare i bambini e gli adolescenti al principio di uguaglianza in modo che esso rappresenti un obiettivo fondamentale nel processo educativo dei giovani; sottolineare agli Stati che una "normalizzazione" della prostituzione ha un impatto sulla percezione che i giovani hanno della sessualità stessa e delle relazioni tra le donne e gli uomini. Il Parlamento ricorda poi che sarà necessario formare adeguatamente i servizi di polizia e il personale del sistema giudiziario circa gli aspetti legati allo sfruttamento sessuale (tra cui gli aspetti di genere e riguardanti l'immigrazione) per esortare le autorità di polizia affinché collaborino con le vittime e le incoraggino a testimoniare. Infine, incita gli Stati membri a finanziare le organizzazioni operanti sul campo mediante strategie di supporto e di uscita, a fornire servizi sociali innovativi alle vittime della tratta o dello sfruttamento sessuale, compresi i migranti e le persone prive di documenti, al fine di aiutare le donne e i minori vulnerabili ad abbandonare la prostituzione, garantendo nel contempo che tali programmi dispongano di una base giuridica e dei finanziamenti necessari.

PAGINA BIANCA