PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

14.6.2007

DOCUMENTO DI LAVORO

Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori

Parte 2: priorità

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatrice: Roberta Angelilli

III. ALCUNI SETTORI PRIORITARI INTORNO AI QUALI DOVREBBE ARTICOLARSI LA STRATEGIA

l. Lotta contro ogni forma di violenza

La violenza contro i minori è ingiustificabile, qualunque forma essa assuma. . Questa è l'idea cardine della relazione del professor Pinheiro, presentata durante l'audizione del 17 aprile, e condivisa pienamente anche dalla presente relazione[1].
Proprio per questo è indispensabile non soltanto punire gli autori delle violenze, ma elaborare anche una strategia di prevenzione contro la violenza sui minori..

L'Unione europea ha già istituito numerosi strumenti importanti per la lotta contro la violenza di cui sono vittime i minori: i programmi DAPHNE e AGIS[2]; il piano d'azione per prevenire la tratta di esseri umani[3]; la decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta di esseri umani[4]; la decisione del Consiglio del 29 maggio 2000 sulla lotta alla pornografia infantile su Internet[5]; la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile[6] e diverse misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge minori.

In merito a quest'ultimo aspetto, il commissario Frattini ha annunciato, nel corso dell'audizione del 17 aprile scorso, che la Commissione intende rafforzare, in collaborazione con gli operatori turistici, le misure finalizzate a ridurre i flussi del turismo sessuale che partono dagli Stati membri, un fatto che la relatrice accoglie positivamente, auspicando inoltre la realizzazione di procedure che consentano un migliore coordinamento delle incriminazioni extraterritoriali**.** Il commissario Frattini ha annunciato, inoltre, una Comunicazione sulla criminalità su Internet, che è stata adottata il 22 maggio 2007..

In merito allo sfruttamento sessuale dei bambini, ricordiamo che al Consiglio d'Europa è in fase di adozione una convenzione per la protezione dei minori contro lo sfruttamento sessuale e gli abusi sessuali, sulla quale gli Stati membri dell'UE hanno coordinato la loro posizione nel quadro del Comitato dell'articolo 36. In tale contesto, si è parlato di una possibile adesione della Comunità e/o dell'UE alla summenzionata convenzione. La relatrice incoraggia l'adesione e auspica l'adozione di una posizione di principio in proposito, per consentire all'UE, in futuro, di partecipare alla negoziazione di convenzioni in materia di diritto penale (in particolare convenzioni finalizzate a proteggere i minori) e di ratificarle.

E' urgente, inoltre, la realizzazione di un sistema di protezione dei minori contro gli abusi sessuali che preveda dei meccanismi di controllo efficaci e coordinati, affinché le persone che, in seguito a una condanna, sono da considerare inidonee a lavorare con bambini, possano

[1] Sérgio Paulo Pinheiro ha curato lo studio ONU sulla violenza contro i bambini. Il documento è consultabile in vari siti, tra cui http://www.unicef.org.
[2] Il programma persegue l'obiettivo di aiutare i giuristi, gli agenti dei servizi di repressione e i rappresentanti dei servizi incaricati dell'assistenza alle vittime degli Stati membri dell'UE e dei paesi candidati a realizzare reti europee e a scambiare informazioni e buone prassi.
[3] Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani, GU C 311 del 9.12.2005.
[4] GU L 203 dell'1.8.2002.
[5] GU L 138 del 9.6.2000.
[6] GU L 13/44 del 20.1.2004.

essere effettivamente escluse dall'accesso a talune professioni. La relatrice auspica pertanto che il Consiglio rafforzi la cooperazione giudiziaria tra gli Stati Membri nei casi di sfruttamento sessuale dei bambini e di pedopornografia, migliorando la cooperazione in materia di scambio di informazioni sui precedenti penali a livello dell'UE ed imponendo una serie di obblighi minimi nei confronti degli Stati membri. Ciò è doveroso per garantire che il divieto di svolgimento di attività in contatto con i bambini imposta alla persona condannata per reati sessuali in uno Stato Membro abbia effetti giuridici anche negli altri Stati Membri..

Nell'ambito della pedopornografia su Internet, di concerto con alcuni istituti bancari e con le principali carte di credito, la Commissione europea sta valutando la possibilità di escludere dal sistema di pagamento on -line i siti che vendono materiale pedopornografico. E' un'iniziativa lodevole che merita tutta la nostra attenzione e il nostro approfondimento.
Nello specifico, laddove una banca - spesso dietro segnalazione dell'istituto di carta di credito che ha operato il controllo - annulla il contratto con il commerciante che vende on line materiale pedopornografico, questa dovrebbe essere autorizzata a comunicare l'informazione ad altri istituti di credito, sulla base dell'"interesse superiore del minore". Dovrebbe essere creata a tal fine una banca dati che - in costante aggiornamento - elenchi i commercianti che vendono pedopornografia. Le informazioni relative a questo tipo di venditori dovrebbero essere inoltre comunicate immediatamente alla polizia dello Stato membro in questione, ad Europol ed Interpol. Sempre nell'ambito della lotta alla pedopornografia on line, sono auspicabili campagne di informazione e di sensibilizzazione del pubblico, a tutela dei minori e di condanna degli autori dei reati.

Nell'ambito della violenza diffusa attraverso la rete, inoltre, è auspicabile un serio sistema di autoregolamentazione dei siti che trasmettono immagini o video di bullismo. I gestori della rete dovrebbero vigilare sui contenuti che circolano sui loro siti e vietare il cosiddetto "cyberbullismo", che promuove la violenza tra minori nonché l'umiliazione di allievi e docenti.
A tal proposito, la Relatrice apprezza il programma comunitario "Safer Internet Plus (2005-2008)", inteso a promuovere un uso più sicuro di Internet e delle nuove tecnologie on-line con cui sono stati creati appositi numeri telefonici e hotlines, per aiutare i bambini che vengono a contatto con contenuti illegali e nocivi.
La medesima attenziome va dedicata anche agli altri mezzi di comunicazione, in particolare la Tv, al fine di vigilare e limitare la trasmissione di immagini e contenuti violenti o comunque non adatti ai minori.
Un'altra grave forma di violenza sui minori che occorre contrastare è quella delle mutilazioni genitali. Questo fenomeno, a seguito di una crescente immigrazione non sempre completata da una vera integrazione, è in vertiginoso aumento anche all'interno dell'Unione europea. Spesso medici compiacenti commettono questo tipo di operazioni in clandestinità, ma ancor più spesso i minori sottoposti a queste menomazioni sono portati nei loro paesi di origine e lí mutilati, in assenza di informazioni o assistenza mediche specifiche. Il danno che ne deriva è permanente con gravi conseguenze sulla salute fisica e psicologica della vittima.
Sarebbe opportuno su questo problema prevedere una collaborazione con i Paesi d'origine.

Nel settore della lotta contro la tratta di esseri umani[7], la relatrice intende porre in risalto il valore aggiunto che la cooperazione con Europol ed Eurojust può offrire e ritiene che si

[7] A tale proposito il commissario Frattini ritiene che il 17 ottobre dovrebbe diventare la giornata dedicata alla lotta contro questo crimine.

debbano utilizzare tutti i mezzi necessari a rafforzare la loro azione, per proteggere i minori da tale piaga e da qualunque altra forma di violenza e di sfruttamento, non solo sessuale. Infatti, lo sfruttamento di un minore può assumere le forme più svariate, tra cui l'utilizzo dei bambini per l'accattonaggio, che evidentemente lede la dignità del bambino e gli infligge gravi danni psicologici; pertanto, tale pratica dovrebbe essere vietata in tutti gli Stati membri. La relatrice auspica quindi che gli Stati membri forniscano a Europol ed Eurojust tutte le informazioni utili necessarie a migliorar la loro efficacia e che Europol rafforzi la cooperazione con Interpol e con Frontex.

Durante l'audizione del 17 aprile, il commissario Frattini ha insistito sulla volontà di lottare, in stretta collaborazione con l'industria, contro i videogiochi violenti, un'iniziativa che la relatrice incoraggia pienamente.

2. Lotta contro la povertà e le discriminazioni e diritto all'istruzione

La presente strategia vuole porsi come una misura di sostegno e di attuazione pratica degli Obiettivi del millennio, che stabiliscono priorità globali per tutti gli abitanti del pianeta, ma in primo luogo per i bambini. Tra gli obiettivi la lotta alla povertà estrema, l'istruzione primaria universale, la promozione della salute materna, la riduzione del tasso di mortalità infantile e le campagne di prevezione dell'HIV/AIDS e campagne di vaccinazione.
Occorre inoltre proteggere i bambini dalle peggiori forme di sfruttamento, come il lavoro minorile, il coinvolgimento dei minori nei conflitti (bambini soldato) e la schiavitù domestica.

La povertà molto spesso determina esclusione sociale e discriminazioni.
Nella sua comunicazione la Commissione annuncia l'intenzione di procedere, a partire dal 2007, al raggruppamento delle azioni attuate a livello UE in materia di lotta alla povertà infantile.

Di fatto, è essenziale che l'UE affronti questi problemi in linea con le disposizioni della Convenzione sui diritti del fanciullo, che agli articoli 27 e 28 sancisce il diritto di ogni minore a un livello di vita tale da consentirne lo sviluppo fisico, mentale, morale e sociale, oltre al diritto del fanciullo all'istruzione. Il diritto all'istruzione è ripreso anche all'articolo 14 della Carta dei diritti fondamentali.

L'UE deve inoltre vigilare affinché non siano tollerate discriminazioni in materia di accesso all'insegnamento. Finora, solo la direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, impone agli Stati membri l'obbligo di vietare qualunque forma di discriminazione, diretta o indiretta, nel settore dell'istruzione. In concreto, ciò significa che allo stato attuale della legislazione comunitaria, solo le minoranze etniche beneficiano di una protezione contro la discriminazione di materia di insegnamento, non le minoranze religiose e linguistiche. La relatrice ritiene che sarebbe opportuno adottare nuove disposizioni per estendere il campo di applicazione delle tutele contro la discriminazione in materia di accesso all'istruzione[8].
Il 2007 è l'anno delle pari opportunità per tutti. La relatrice auspica che la Commissione si

[8] Cfr. in proposito la relazione tematica n. 4 elaborata dalla rete di esperti di diritti fondamentali del 25 maggio 2006, pag. 45.

dedichi all'elaborazione di una nuova direttiva, che come campo di applicazione includa tutti i settori ripresi nella direttiva "sulla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica" (articolo 3)e li renda applicabili ai motivi di discriminazione indicati all'articolo 13 del trattato CE:sesso,origine etnica, religione, convinzioni personali, tendenze sessuali ed handicap.

Proprio i minori disabili dovranno costituire una delle priorità principali delle future azioni dell'Unione europea in materia di protezione dei diritti dei minori.
A tal proposito è opportuno sottolineare che i minori disabili sono piuttosto minori "diversamente abili" e in quanto tali è fondamentale contribuire al loro pieno sviluppo e rispetto.

La relatrice ritiene inoltre che in taluni casi, in particolare per i bambini Rom, si debbano prevedere azioni positive di lotta contro le discriminazioni. Infatti, ciò sembra essere l'unico mezzo per affrontare la segregazione di cui talvolta sono oggetto[9].

Si dovrebbero in particolare promuovere sia campagne di scolarizzazione, utili per combattere il fenomeno della bassa alfabetizzazione, sia azioni precise per contrastare gli alti livelli di dispersione scolastica dei minori Rom.
Al tempo stesso, bisognerebbe promuovere progetti di vaccinazione e di assistenza sanitaria adeguata da parte delle strutture mediche verso neonati e bambini Rom, categoria che registra un elevato rischio di patologie.

Sarebbe, inoltre, opportuno porre in essere sforzi mirati a favore dei bambini di strada, in merito ai quali esistono dati incompleti, mentre la loro situazione di particolare difficoltà giustificherebbe misure mirate.

3. Diritti dei minori migranti

Nella sua comunicazione, la Commissione sottolinea che "un'altra sfida consiste nell'assicurare che le politiche e le normative dell'UE rispettino pienamente i diritti dei minori migranti, dei minori in cerca di asilo e dei minori profughi"[10]. La relatrice la incoraggia a raccogliere tale sfida.

In materia di asilo, nei prossimi mesi, la Commissione dovrebbe sottoporre al Parlamento europeo e al Consiglio nuovi strumenti, per giungere a un sistema di asilo comune. La relatrice attira sin d'ora l'attenzione sul fatto che la condizione specifica dei minori dovrà essere presa maggiormente in considerazione in tutte le misure adottate in tale contesto. Infatti, benché gli strumenti attualmente disponibili prevedano già disposizioni destinate a proteggere i minori, queste non sono sempre sufficienti; permangono inoltre problemi in ordine alla loro applicazione[11]. Bisognerà quindi, per esempio, verificare che i funzionari incaricati di trattare i diversi casi seguano una formazione specifica, che i minori siano ascoltati in condizioni adatte alla loro età, da determinare con la massima precisione possibile, e che si identifichino alternative alla detenzione, che non fa altro che aggiungere altri traumi a quelli già subiti dal

[9] Alcuni esempi di buone pratiche in materia sono indicati nella relazione summenzionata, pag. 46 e ss.
[10] COM(2006)0367 pag. 7.
[11] Cfr. su tale punto l'intervento della rappresentante dell'HCR durante l'audizione del 17 aprile http://www.europarl.europa.eu/hearings/default_en.htm

bambino. La nozione di "interesse superiore dei minori" dovrebbe anch'essa essere definita con precisione, in stretta concertazione, in particolare, con l'HCR (Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati), che ha sviluppato una procedura per determinare formalmente quanto rientra nella nozione di interesse superiore, ossia il "BID" (Best Interests Determination)[12].

Questa nozione riveste un'importanza particolare nel caso di minori non accompagnati, di cui è evidente la vulnerabilità[13]. È quindi opportuno vigilare affinché siano debitamente informati dei loro diritti e di come poterli difendere, mettendoli nella condizione di usufruire in tempi brevi dell'assistenza di un rappresentante legale.
Inoltre, molti bambini non vengono registrati alla nascita. Non essere registrati significa non avere diritto ad un'identità, ad un nome, ad una nazionalità, ad una educazione e alle cure sanitarie. L'invisibilità dei bambini richiede un intervento concreto, in quanto un minore non registrato non gode di un proprio status legale, rendendo difficile il controllo, la prevenzione e l'intervento in caso di violazione dei suoi diritti. Accade spesso, infatti, che i bambini non registrati siano vittime di tratta e sfruttamento sessuale, riduzione in schiavitù e lavoro minorile.

IV. CONCLUSIONI

I settori menzionati in precedenza, dove i diritti dei minori richiedono un'attenzione particolare, sono solo alcuni degli aspetti che occorre valutare per giungere a un effettivo "mainstreaming". Altre problematiche, tra cui in particolare la questione dell'educazione alimentare, l'abuso di alcol e la diffusione delle droghe che,, secondo l'indagine condotta da Save the Children, costituiscono alcuni dei grandi problemi che gli stessi minori vogliono vedere affrontare, dovranno naturalmente portare all'adozione di misure concrete.
Molti altri diritti dei bambini vengono violati o comunque non rispettati con le dovute garanzie. Esistono tante altre emergenze legate all'infanzia. Solo per fare alcuni esempi: l'aumento esponenziale dei casi di sottrazione internazionale dei minori; la complessità burocratica che rende difficili le adozioni internazionali; il dramma dei matrimoni forzati; il numero impressionante dei bambini scomparsi di cui non si hanno più notizie.
Come ricordato dalla relatrice nell'introduzione, i settori prioritari della strategia proposta dalla Commissione saranno oggetto di discussioni approfondite in una fase ulteriore, in varie sedi, tra cui il Forum che si è riunito a Berlino per la prima volta.

Sarà inoltre importante valutare le indicazioni della futura strategia europea per sostenere la famiglia e la natalità, anche per garantire i diritti della prima infanzia.

[12] La determinazione formale dell'interesse superiore (BID) è un processo formale costituito da procedure di sicurezza specifiche e da requisiti di documentazione definiti per alcuni minori che rientrano nell'ambito di competenza dell'HCR. Sono le istanze decisionali a dover soppesare e bilanciare tutti i fattori pertinenti che riguardano un caso specifico e a dover accordare un peso appropriato ai diritti e agli obblighi sanciti nella CDE e in altri strumenti dei diritti dell'uomo, al fine di consentire l'adozione di una decisione completa che protegga al meglio i diritti dei minori.
[13] Secondo le stime dell'HCR, tra il 4 e il 5% dei richiedenti asilo che giunge sul territorio dell'Unione è costituto da minori non accompagnati, vale a dire una cifra compresa tra 8000 e 10000 minori nel 2006.