

Nazioni Unite

Comitato per i diritti del fanciullo

Convenzione sui diritti del fanciullo

Distr.: generale

4 febbraio 2015

Tradotto dall'inglese dall'Ufficio federale delle assicurazioni social

Osservazioni conclusive sul rapporto presentato dalla Svizzera conformemente all'articolo 12 paragrafo 1 del Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia*

1. Il Comitato ha esaminato il primo rapporto della Svizzera (CRC/C/OPSC/CHE/1) in occasione della sua 1963^a riunione il 22 gennaio 2015 (v. CRC/C/SR.1963) e in occasione della sua 1983^a riunione il 30 gennaio 2015 ha adottato le osservazioni conclusive di seguito esposte.

I. Introduzione

2. Il Comitato accoglie favorevolmente la presentazione del primo rapporto periodico dello Stato parte, così come le sue risposte scritte all'elenco di punti (CRC/C/OPSC/CHE/Q/1/Add.1). Il Comitato apprezza inoltre il dialogo costruttivo svolto con la delegazione multisettoriale dello Stato parte.

3. Il Comitato ricorda allo stesso che le presenti osservazioni conclusive vanno lette unitamente a quelle formulate in merito al secondo, terzo e quarto rapporto dello Stato parte, presentati conformemente alla Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC/C/CHE/CO/2-4) e adottate il 30 gennaio 2015.

II. Osservazioni generali

Aspetti positivi

4. Inoltre, il Comitato esprime apprezzamento per la ratifica, inter alia, di:

(a) la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali, nel marzo 2014;

(b) la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, nell'ottobre 2006;

(c) il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, nell'ottobre 2006; e

* Adottate dal Comitato nel corso della sua 68^a sessione (12-30 gennaio 2015).

(d) il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, nell'ottobre 2006.

5. Il Comitato accoglie favorevolmente le diverse misure adottate dallo Stato parte in ambiti pertinenti all'attuazione del Protocollo facoltativo, fra cui:

(a) diverse modifiche del Codice penale svizzero che hanno, tra l'altro, ampliato la definizione di tratta di esseri umani, innalzato i limiti di età per la prostituzione volontaria da 16 a 18 anni, reso reato il consumo di materiale pedopornografico senza possederlo, e introdotto l'interdizione di esercitare attività implicanti un contatto regolare con minorenni nonché il divieto di avere contatti o di avvicinarsi a minorenni per chi sia stato condannato per reati quali la tratta di esseri umani, atti sessuali con fanciulli e certi tipi di pornografia che comprendono atti sessuali con fanciulli;

(b) modifiche della Costituzione federale e del Codice penale svizzero che garantiscono, tra l'altro, che l'azione penale in caso di atti sessuali commessi su fanciulli impuberi e le relative pene non si prescrivano.

6. Il Comitato apprezza inoltre i progressi compiuti in merito alla creazione di istituzioni e all'adozione di programmi nazionali che agevolano l'attuazione del Protocollo facoltativo, fra cui:

(a) l'adozione del Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani (2012-2014); e

(b) l'istituzione del Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI) e del Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT) nel 2003, nonché del commissariato Pornografia/pedofilia presso l'Ufficio federale di polizia nel 2007.

III. Dati

Raccolta dei dati

7. Il Comitato esprime preoccupazione per il fatto che lo Stato parte non dispone di un sistema globale per la raccolta di dati, inclusi quelli disaggregati, su tutti i reati previsti dal Protocollo facoltativo, il che ne limita le possibilità di monitorare e valutare tali reati.

8. **Con riferimento ai paragrafi 16 e 17 delle sue osservazioni conclusive ai sensi della Convenzione, il Comitato raccomanda allo Stato parte di sviluppare e attuare un meccanismo globale per la raccolta sistematica e l'analisi, nonché il monitoraggio e la valutazione dell'impatto dei dati in tutti gli ambiti contemplati dal Protocollo facoltativo. Questi dati dovrebbero essere disaggregati, inter alia, per sesso, età, origine nazionale e etnica, area geografica e situazione socioeconomica, con particolare riguardo ai gruppi più vulnerabili di minori. Raccomanda inoltre di raccogliere dati sul numero di procedimenti e di condanne penali, separati per tipo di reato.**

IV. Misure generali di attuazione

Piano d'azione nazionale

9. Il Comitato accoglie favorevolmente l'adozione del Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani (2012-2014) che prevede 23 misure nei seguenti ambiti: prevenzione, sensibilizzazione, perseguimento penale, protezione e sostegno delle vittime e collaborazione. Il Comitato si rammarica tuttavia dell'assenza di una politica e una strategia

globali in materia di diritti dei minori che copra tutte le questioni previste dal Protocollo facoltativo.

10. **Con riferimento ai paragrafi 10 e 11 delle sue Osservazioni conclusive ai sensi della Convenzione, il Comitato raccomanda allo Stato parte di adottare una politica e una strategia globali, tramite cui definire ampie misure per tutti gli ambiti previsti dal Protocollo facoltativo e di predisporre adeguate risorse umane, tecniche e finanziarie per la sua attuazione. In questo contesto, l'enfasi dovrebbe essere posta sulla prevenzione, protezione, riabilitazione fisica e psicologica e reintegrazione sociale delle vittime minorenni. Il Comitato incoraggia inoltre lo Stato parte a garantire che la politica e la strategia di cui sopra siano regolarmente sottoposte a valutazione.**

Coordinamento e valutazione

11. Il Comitato prende atto delle informazioni fornite dallo Stato parte secondo cui esso intende istituire un gruppo di lavoro composto da rappresentanti di diversi dipartimenti federali e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali, che sarà responsabile del follow-up alle raccomandazioni formulate dal Comitato. Il Comitato è però preoccupato per l'assenza di un coordinamento globale per l'attuazione dei Protocolli a livello federale e cantonale.

12. **Con riferimento ai paragrafi 12 e 13 delle sue Osservazioni conclusive ai sensi della Convenzione, il Comitato raccomanda allo Stato parte di nominare un organismo di coordinamento che sia competente per assumere la direzione e una supervisione efficace sul monitoraggio e sulla valutazione delle attività in materia di diritti dei minori ai sensi del Protocollo facoltativo a livello intersettoriale, federale, cantonale e comunale. Lo Stato parte dovrebbe assicurare che l'organismo di coordinamento sia dotato delle risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie per il suo buon funzionamento.**

Diffusione, sensibilizzazione e formazione

13. Il Comitato prende atto delle informazioni fornite dallo Stato parte secondo cui attualmente è in fase di pianificazione una campagna nazionale di sensibilizzazione sul tema della tratta di esseri umani da svolgersi nel periodo 2017-2018. Costata inoltre i diversi sforzi compiuti per diffondere informazioni e fornire formazione, anche tramite l'attuazione del programma nazionale Giovani e media, allo scopo di sensibilizzare sui rischi legati ai nuovi media. Il Comitato è tuttavia preoccupato che le misure adottate non siano sistematiche e non coprano tutti gli ambiti previsti dal Protocollo facoltativo.

14. **Il Comitato raccomanda allo Stato parte di:**

(a) **intensificare i suoi sforzi per far conoscere sistematicamente le disposizioni del Protocollo facoltativo all'opinione pubblica, ivi inclusi i minori, in modo adeguato a loro, e le loro famiglie e comunità;**

(b) **sviluppare, in stretta collaborazione con gli enti pubblici competenti, le organizzazioni della società civile, i media, il settore privato, le comunità e i minori, programmi di sensibilizzazione su tutte le questioni trattate dal Protocollo facoltativo e sulle misure di protezione previste dal diritto nazionale contro le pratiche vietate dal Protocollo facoltativo;**

(c) **ampliare e potenziare le attività di formazione, assicurando che queste siano sistematiche e multidisciplinari, che coprano tutti gli ambiti previsti dal Protocollo facoltativo e che siano fornite a tutte le categorie professionali che lavorano con e per i minori, in particolar modo i giudici, i procuratori, gli operatori sociali, i funzionari addetti all'applicazione della legge e all'immigrazione a tutti i livelli.**

Allocazione delle risorse

15. Il Comitato è preoccupato per il fatto che lo Stato parte non ha fornito informazioni adeguate sul budget stanziato specificamente per le attività previste dal Protocollo facoltativo, una mancanza che costituisce un ostacolo rilevante per l'attuazione di quest'ultimo.

16. **Il Comitato raccomanda allo Stato parte di allocare risorse sufficienti e mirate all'attuazione effettiva del Protocollo facoltativo a livello federale e cantonale.**

V. Prevenzione della vendita di fanciulli, della prostituzione infantile e della pedopornografia (art. 9 par. 1 e 2)

Misure adottate per prevenire i reati vietati ai sensi del Protocollo facoltativo

17. Pur notando gli sforzi intrapresi dallo Stato parte per prevenire i reati vietati ai sensi del Protocollo, il Comitato teme che le misure siano frammentarie e non coprano tutti gli ambiti previsti. In particolare, il Comitato esprime preoccupazione per il fatto che:

(a) lo Stato parte non dispone di programmi destinati specificamente a minori in condizioni di vulnerabilità ed emarginazione;

(b) non vi sono meccanismi sufficienti per identificare e monitorare i minori che sono esposti al rischio di diventare vittime dei reati previsti dal Protocollo facoltativo; e

(c) il lavoro di prevenzione è spesso assunto da organizzazioni non governative che godono di un sostegno finanziario limitato dello Stato parte.

18. **Il Comitato raccomanda allo Stato parte di ampliare e potenziare le misure di prevenzione per coprire tutti gli ambiti previsti dal Protocollo facoltativo, in particolare:**

(a) **introducendo programmi di prevenzione speciali destinati a minori in condizioni di vulnerabilità ed emarginazione, inclusi i bambini rom o appartenenti ad altre etnie minoritarie, i minori collocati in istituti, i bambini di strada, interessati dalla migrazione, richiedenti asilo, rifugiati nonché le bambine vittime di violenza domestica;**

(b) **istituendo meccanismi e procedure per individuare i bambini vittime dei reati previsti dal Protocollo facoltativo, in particolare quelli in condizioni di vulnerabilità, e offrire loro sostegno psicosociale e programmi di sensibilizzazione;**

(c) **fornendo sostegno alle organizzazioni non governative interessate;**

(d) **svolgendo studi per valutare l'entità dei fenomeni dello sfruttamento sessuale e della tratta di minori, con particolare riguardo alla prostituzione infantile e alla pedopornografia, soprattutto tramite Internet.**

Turismo sessuale a danno di minori

19. Il Comitato accoglie favorevolmente le misure adottate dallo Stato parte per prevenire il turismo pedofilo, fra cui la Campagna di educazione per la protezione di bambini e adolescenti dallo sfruttamento sessuale nel turismo, lanciata congiuntamente da Svizzera, Austria e Germania, e l'elaborazione del Codice di condotta per la protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale nei viaggi e nel turismo. Il Comitato esprime tuttavia preoccupazione per la mancanza di un quadro regolamentare efficace e l'insufficienza delle misure atte a prevenire e contrastare efficacemente il turismo pedofilo all'estero.

20. **Il Comitato sollecita lo Stato parte a:**

(a) introdurre e attuare un quadro regolamentare efficace e adottare tutte le misure legislative, amministrative, sociali e di altro tipo necessarie per prevenire e sradicare il turismo pedofilo;

(b) intensificare ulteriormente la cooperazione internazionale tramite accordi multilaterali, regionali e bilaterali per la prevenzione e lo sradicamento del turismo pedofilo;

(c) sensibilizzare maggiormente l'industria del turismo sugli effetti dannosi del turismo pedofilo, diffondere su vasta scala fra le agenzie di viaggio e gli operatori turistici il Codice Mondiale di Etica del Turismo dell'Organizzazione mondiale del turismo (OMT); e

(d) incoraggiare tali imprese a diventare firmatarie del Codice di condotta per la protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale nei viaggi e nel turismo.

VI. Divieto della vendita di fanciulli, della prostituzione infantile e della pedopornografia, e questioni attinenti (art. 3; 4 par. 2 e 3; 5; 6 e 7)

Leggi e regolamentazioni penali vigenti

21. Pur accogliendo favorevolmente le modifiche apportate alla Costituzione federale e al Codice penale per riflettere meglio le disposizioni del Protocollo facoltativo, il Comitato teme che il Codice penale non specifichi in modo adeguato tutti i reati previsti dal Protocollo facoltativo. In particolare, il Comitato esprime preoccupazione per il fatto che:

(a) non tutte le forme di vendita di fanciulli previste dagli articoli 2 lettera a e 3 paragrafo 1 lettera a (i) del Protocollo facoltativo sono state classificate come reati distinti dalla tratta di esseri umani;

(b) lo Stato parte non prevede una legislazione specifica per contrastare l'adescamento di minori a fini sessuali ("grooming") e il sexting mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione;

(c) la definizione della pedopornografia non include la produzione, la vendita e la distribuzione di immagini e video raffiguranti bambini nudi, ma che non sono considerati pornografici in contesti specifici; e

(d) alcune disposizioni del Codice penale che prevedono pene per i reati previsti dal Protocollo facoltativo, in particolare quello di esporre minori a materiale pornografico, tuttora proteggono i minori solo fino all'età di 16 anni.

22. **Il Comitato raccomanda allo Stato parte di continuare a rivedere il Codice penale e le altre disposizioni legislative pertinenti per conformarli pienamente agli articoli 2 e 3 del Protocollo facoltativo. Lo Stato parte dovrebbe in particolare:**

(a) **definire, regolamentare e rendere reato la vendita di fanciulli in conformità all'articolo 3 del Protocollo, in quanto si tratta di un concetto analogo, ma non identico a quello di tratta di esseri umani;**

(b) **assicurare che tutti i reati previsti dal Protocollo facoltativo, inclusi l'adescamento di minori a fini sessuali ("grooming") e il sexting, mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché la produzione, la vendita e la distribuzione di immagini e video raffiguranti minori nudi in contesti specifici siano resi esplicitamente punibili; e**

(c) **assicurare che tutti i minori al di sotto dei 18 anni godano della protezione completa prevista dal Codice penale.**

Giurisdizione extraterritoriale

23. Pur accogliendo favorevolmente il fatto che l'esercizio della giurisdizione extraterritoriale nell'ambito del perseguimento dei reati commessi su minorenni di cui all'articolo 5 del Codice penale non presuppone la doppia incriminazione, il Comitato esprime preoccupazione per il fatto che la non applicabilità del requisito della doppia incriminazione non interessa tutte le vittime di età inferiore ai 18 anni e non copre tutti i reati previsti dal Protocollo facoltativo.

24. **Il Comitato raccomanda allo Stato parte di fare passi per garantire che la legislazione domestica permetta di instaurare ed esercitare la giurisdizione extraterritoriale, inclusa la giurisdizione senza il criterio della doppia incriminazione, per tutti i reati previsti dal Protocollo facoltativo e su tutte le vittime di età inferiore ai 18 anni.**

VII. Protezione dei diritti dei fanciulli vittime (art. 8 e 9 par. 3 e 4)

Misure adottate per tutelare i diritti e gli interessi dei fanciulli vittime delle pratiche bandite dal Protocollo facoltativo

25. Pur constatando che la legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati definisce standard minimi per l'assistenza alle vittime, il Comitato è preoccupato che:

(a) esistano disparità cantonali nell'attuazione di tali standard;

(b) l'individuazione delle vittime in relazione alla pedopornografia sia insufficiente, i minori vittime della tratta di esseri umani spesso non vengono riconosciuti come tali dalle autorità addette all'applicazione della legge e i bambini che vengono sfruttati o costretti a mendicare o a rubare spesso non siano considerati vittime.

26. **Il Comitato raccomanda allo Stato parte di rafforzare le misure volte a tutelare i diritti e gli interessi dei minori vittime di tutti i reati previsti dal Protocollo facoltativo, e in particolare, di:**

(a) **assicurare che gli standard definiti nella legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati vengano attuati uniformemente in tutti i Cantoni; e**

(b) **assicurare che tutti i minori vittime dei reati previsti dal Protocollo siano considerati vittime e non autori e che il personale addetto all'individuazione dei minori vittime, ivi inclusi i giudici, i procuratori, le autorità addette all'applicazione della legge, gli operatori sociali, il personale medico, gli addetti all'immigrazione e altre categorie professionali che lavorano con vittime minorenni, riceva una formazione in materia di diritti dei minori, di protezione dei bambini nonché di tecnica di intervista con bambini.**

Misure di protezione previste dall'ordinamento giudiziario penale

27. Pur accogliendo favorevolmente il fatto che il Codice di procedura penale prevede disposizioni speciali per i minori vittime e testimoni di reati, il Comitato è preoccupato che i bambini molto piccoli non siano protetti adeguatamente e che il personale che lavora con minori vittime non sia adeguatamente formato. Il Comitato è inoltre preoccupato per la mancanza di informazioni su programmi rivolti agli autori dei reati previsti dal Protocollo facoltativo.

28. **Il Comitato raccomanda allo Stato parte di:**

(a) assicurare che tutti i minori vittime o testimoni di reati ottengano la protezione richiesta dal Protocollo facoltativo;

(b) i giudici, i procuratori, la polizia, gli operatori sociali, il personale medico e le altre categorie professionali che lavorano con minori vittime e testimoni di reati ricevano una formazione su come interagire in modo adeguato con i minori a tutti i livelli della procedura penale e giudiziaria. In questo contesto, lo Stato parte dovrebbe basarsi sulle Linee guida delle Nazioni Unite in materia di giustizia per le questioni che coinvolgono minori vittime e testimoni di reato (risoluzione 2005/20 del Consiglio economico e sociale, allegato); e

(c) introdurre programmi rivolti agli autori di tali reati.

Riabilitazione e reintegrazione delle vittime

29. Il Comitato è preoccupato per il fatto che le misure volte ad assicurare la riabilitazione e la reintegrazione dei minori vittime di tutti i reati previsti dal Protocollo facoltativo sono limitate, e in particolare per il fatto che non tutti i Cantoni dispongono di servizi e centri specializzati per vittime minorenni e del relativo finanziamento, e che mancano strutture sicure d'alloggio.

30. **Il Comitato raccomanda allo Stato parte di adottare tutte le misure necessarie per garantire che ai minori vittime dei reati coperti dal Protocollo facoltativo venga fornita un'assistenza adeguata, anche ai fini della loro riabilitazione fisica e psicologia e della loro completa reintegrazione sociale, tra l'altro mediante:**

(a) lo sviluppo di programmi atti a fornire a tutti i minori vittime dei reati previsti dal Protocollo facoltativo assistenza a breve, medio e lungo termine;

(b) l'istituzione – diretta o tramite prestatori di servizi – di servizi specializzati e di un'assistenza adeguata per i minori vittime della tratta, della vendita a fini di sfruttamento sessuale o economico oppure di altri reati previsti dal Protocollo facoltativo, su tutto il territorio, e l'allocazione di risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate; e

(c) l'adozione delle misure necessarie per agevolare e aumentare l'accesso a strutture d'alloggio appropriate per i minori vittime di reati, in particolare per i minori in condizioni di massima vulnerabilità, garantendo che l'infrastruttura in questione sia disponibile in misura sufficiente e adeguatamente attrezzata.

VIII. Assistenza e cooperazione internazionali (art. 10)

Accordi multilaterali, bilaterali e regionali

31. Il Comitato incoraggia lo Stato parte a continuare a intensificare la cooperazione internazionale tramite accordi multilaterali, regionali e bilaterali, specialmente con i Paesi limitrofi, anche rafforzando le procedure e i meccanismi per il coordinamento della loro attuazione, nella prospettiva di migliorare la prevenzione, l'identificazione, l'accertamento, il perseguimento e la punizione dei responsabili di tutti i reati coperti dal Protocollo facoltativo.

IX. Follow-up e diffusione

Follow-up

32. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di adottare tutte le misure appropriate per garantire che le presenti raccomandazioni siano pienamente attuate, attraverso, inter alia, la loro trasmissione ai pertinenti dipartimenti governativi, al Parlamento e alle autorità federali e locali, affinché esse ricevano adeguata considerazione e quindi attuazione.

Diffusione delle osservazioni conclusive

33. Il Comitato raccomanda che il rapporto e le risposte scritte presentati dallo Stato parte e le relative raccomandazioni (osservazioni conclusive) siano resi ampiamente disponibili, anche tramite Internet, ma non solo, presso l'opinione pubblica, le organizzazioni della società civile, i gruppi giovanili, le categorie professionali e i minori, al fine di promuovere dibattiti e sensibilizzare sul Protocollo facoltativo, sulla sua attuazione e sul suo monitoraggio.

X. Prossimo rapporto periodico

34. Conformemente all'articolo 12 paragrafo 2 del Protocollo facoltativo, il Comitato invita lo Stato parte ad allegare al prossimo rapporto periodico che presenterà conformemente all'articolo 44 della Convenzione sui diritti del fanciullo qualsiasi complemento d'informazione relativo all'applicazione del Protocollo.