
PARTE I

LE AZIONI A LIVELLO CENTRALE

CAPITOLO 1 – LE ATTIVITÀ DI COORDINAMENTO

1.1 LA RICOSTITUZIONE DEL COMITATO DI COORDINAMENTO PER LA LOTTA ALLA PEDOFILIA (CICLOPE)

Al fine di dare attuazione agli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale, primo fra tutti la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, adottata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176 e al fine di ottimizzare le politiche nazionali finalizzate al contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, attraverso uno specifico strumento di coordinamento, si è provveduto a costituire presso il Dipartimento per le Pari Opportunità, il **Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia denominato "C.I.C.Lo.Pe"**.

Il CICLOPE è stato istituito per la prima volta dal Ministro per le Pari Opportunità, con D.M. 1 agosto 2002.

Tale Comitato è deputato a svolgere, in osservanza di quanto previsto dall'art. 17 dalla legge 3 agosto 1998, n. 269, la funzione di coordinamento delle attività svolte da tutte le Pubbliche Amministrazioni in materia di prevenzione e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale.

Con la costituzione di tale Comitato è stato di fatto compiuto un importante passo in avanti con riguardo all'esigenza di un raccordo operativo centralizzato tra le varie Istituzioni che, a diverso titolo e con diverse competenze, svolgono attività inerenti alla lotta contro la pedofilia, al fine di valorizzare le azioni adottate dalle singole Amministrazioni nel perseguimento di una strategia condivisa finalizzata a contrastare, con la maggiore incisività possibile, il fenomeno pedofilia.

Un primo ed importante compito svolto dal CICLOPE è stato quello di effettuare una rassegna delle attività curate da ogni singola Amministrazione che compone il Comitato con riguardo al fenomeno. Oltre a ciò, si è provveduto a sostenere l'implementazione di proposte operative nelle quali si riflettono sia i contenuti e le raccomandazioni degli atti internazionali che compongono il contesto di riferimento sovra-nazionale, sia la realizzazione di un programma che tende ad inserire in un quadro organico l'impegno istituzionale nella lotta alla pedofilia.

A partire dal 6 giugno 2002, si sono svolte diverse riunioni del CICLOPE, a fronte delle quali sono state individuate le linee di azione per il contrasto e la prevenzione del fenomeno pedofilia, incentrate su aspetti preventivi, di protezione e di assistenza alle vittime nonché repressivi. Tali linee sono state inserite all'interno del primo Piano Nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e si riferiscono essenzialmente a:

- rafforzamento delle misure a protezione dei minori vittime di sfruttamento sessuale, modificando ed integrando la normativa vigente prevista dalla legge n. 269/98, attraverso la stesura del DDL S3503;
- creazione, prevista per D.M. ed istituzionalizzata attraverso il citato DDL, di un Osservatorio per il monitoraggio dei dati sulla pedofilia;
- volontà di promuovere iniziative idonee a fronteggiare il dilagare dei crimini via Internet;
- attivazione ed estensione a tutto il territorio nazionale di un numero di pronto soccorso anti-pedofilia (114 – Emergenza Infanzia);
- volontà di attivare idonee campagne di sensibilizzazione dirette a raggiungere i soggetti direttamente coinvolti.

La maggior parte delle suddette previsioni sono state realizzate; in particolare, il DDL S3503 è stato tramutato in legge del 6 febbraio 2006, n. 38, recante "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet".

La legge n. 38/06 costituisce un provvedimento normativo di modifica della legge n. 269 del 1998 la quale, tra le numerose previsioni introdotte in materia, attraverso il comma 1-*bis* all'art. 17 della l. n. 269/98, ha disposto l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

Nella precedente legislatura, il C.I.C.Lo.Pe. è stato ricostituito con DPCM del 23 gennaio 2007 del Ministro delle Politiche per la Famiglia, delegato alle attività di coordinamento di cui all'art. 17 della legge 3 agosto 1998, n. 269, ai sensi DPCM. del 15 giugno 2006.

Il 21 febbraio 2007 si è svolta la riunione plenaria del Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia, alla presenza del Segretario Generale dell'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali, per stabilire la programmazione delle attività del Governo in materia di contrasto e prevenzione del fenomeno e per condividere il progetto di costituzione della Banca Dati dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, ai sensi dell'art. 17, comma 1-*bis*, della legge n. 269 del 1998, così

come modificato dalla legge n. 38 del 2006. Tale Banca Dati è finalizzata ad acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.

Allo stato attuale il Comitato è presieduto dall'On. Ministro per le Pari le Pari Opportunità Maria Rosaria Carfagna, in virtù della delega conferita. L'On. Ministro ha predisposto il nuovo DM a Sua firma finalizzato alla **ricostituzione del Comitato CICLOPE in data 15 dicembre 2009**, registrato il 21 gennaio 2010.

Le Amministrazioni coinvolte all'interno del Comitato sono quelle impegnate rispetto alla tematica della prevenzione e del contrasto al fenomeno della pedofilia.

Vista la necessità di garantire al Comitato sia un'interlocuzione di natura politico-istituzionale sia una competenza di carattere tecnico sulle attività di ciascuna Amministrazione, che possano contribuire fattivamente alle strategie del C.I.C.Lo.Pe., sono stati nominati uno o più rappresentanti di ciascun Ministero.

Le amministrazioni che fanno parte del Comitato attraverso i propri rappresentanti designati, oltre ai rappresentanti del Dipartimento per le pari opportunità, ed in particolare del Capo del Dipartimento e del Coordinatore dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, sono:

- Ministero dell'Interno
- Ministero della Giustizia
- Ministero degli Affari Esteri
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
- Ministero della Salute
- Ministero dello Sviluppo Economico
- Dipartimento per le Politiche per la Famiglia
- Dipartimento del Turismo
- Dipartimento per le Politiche Europee
- Dipartimento della Gioventù
- Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento
- Dipartimento per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione
- Dipartimento per gli Affari Regionali

La prima riunione plenaria si è svolta il 24 febbraio 2010.

Nella plenaria si sono poste le nuove basi per il coordinamento: il Ministro ha definito le priorità da affrontare ed in particolare si è convenuto di:

- realizzare, presso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, la banca dati per il monitoraggio, sul territorio nazionale, dei crimini sessuali a danno dei minori;
- rinnovare, sulla base di un percorso già avviato, i Protocolli d'Intesa per la realizzazione della suddetta banca dati tra il Dipartimento per le Pari Opportunità, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia ed il Dipartimento per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, al fine di avviare la fase operativa di tale esercizio, alla luce di una metodologia di lavoro condivisa;
- promuovere la partecipazione dell'Italia alla Campagna di comunicazione del Consiglio d'Europa contro la violenza sessuale sui minori;
- avviare un progetto di prevenzione primaria che preveda attività di formazione degli insegnanti e dei ragazzi negli istituti scolastici nazionali, da realizzarsi soprattutto attraverso la collaborazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

1.2 L'OSSERVATORIO NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali, dalla legge 451/1997.

Con il DPR 14 maggio 2007 n. 103, sia l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza sia il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia sono stati riordinati e, attualmente, obiettivi dell'Osservatorio, sono:

- predisporre ogni due anni il **Piano Nazionale di Azione** di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, di cui alla Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia, adottata a New York il 30 settembre 1990, con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo. Il Piano è articolato in interventi a favore dei soggetti in età evolutiva quale strumento di applicazione e di implementazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989. Il piano individua, altresì, le modalità di finanziamento degli interventi da esso previsti, nonché le forme di potenziamento e di

coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle regioni e dagli enti locali. 3. Ai fini della elaborazione del Piano, le Amministrazioni centrali dello Stato, le Regioni e gli enti locali si coordinano con l'Osservatorio affinché venga adottata ogni misura volta a qualificare l'impegno finanziario per perseguire le priorità e le azioni previste dal Piano stesso. Il Piano e' proposto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministro delle Politiche per la Famiglia, sentita la Commissione parlamentare per l'infanzia, che si esprime entro sessanta giorni dalla presentazione. Esso e' adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere della Conferenza unificata e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro i trenta giorni successivi alla scadenza del termine.

- predispone ogni due anni, avvalendosi del Centro nazionale di documentazione e analisi, la Relazione Biennale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, nonché lo schema del Rapporto previsto dall'articolo 44 della Convenzione di New York.

I componenti dell'Osservatorio sono rappresentanti di pubbliche amministrazioni nazionali e locali, enti e associazioni, organizzazioni del volontariato e del terzo settore, esperti in materia di infanzia e adolescenza. I lavori dell'Osservatorio si svolgono sia in sedute plenarie sia in gruppi di lavoro tematici.

Ai lavori di redazione del Piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva partecipa anche l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, fornendo elementi per le specifiche tematiche di competenza.

1.3 IL FOCAL POINT NAZIONALE SUI DIRITTI DEI MINORI E LA VIOLENZA CONTRO I MINORI PRESSO IL COE

Il **Consiglio d'Europa**, a partire dal Congresso dei Capi di Stato e di Governo che si è tenuto a Varsavia nel 2005, è stato chiamato ad esercitare un ruolo propulsivo di coordinamento delle politiche riguardanti la valorizzazione dei diritti dei minori e la protezione dei bambini da ogni forma di violenza. In virtù di questo mandato, il Consiglio d'Europa ha scelto di **orientare la propria strategia di azione verso una promozione a tutto campo dei diritti dei minori**, da realizzarsi attraverso un confronto diretto con i Governi dei Paesi membri.

Uno dei primi passi in questa direzione è rappresentato dal **Programma "Costruire un'Europa per e con i bambini"**, lanciato dal Consiglio d'Europa nel 2006 a Monaco come

risposta agli impegni presi dai Capi di Stato e di Governo nel corso del Terzo Summit di Varsavia del 2005. Tali impegni si concentravano su due obiettivi principali:

- Rendere prioritaria l'attenzione ai diritti dei minori in tutte le politiche del Consiglio d'Europa e coordinare tutte le attività del COE relative ai minori;
- Sradicare ogni forma di violenza sui minori, in particolare attraverso il lancio di un Piano d'Azione triennale e mettere in atto misure specifiche contro lo sfruttamento sessuale dei minori.

In questi anni sono stati compiuti molti sforzi dal COE in seno al programma "Costruire un'Europa per e con i bambini", con l'avvio di più di 80 attività. L'Italia ha preso parte sin dall'inizio a questa iniziativa del COE, rappresentando **uno dei quattro Paesi pilota**, accanto a Norvegia, Portogallo e Romania, a partecipare alla prima fase del progetto, in particolare, nella specifica sezione dedicata alla violenza sui minori.

Nell'ambito di questi numerosi progetti, nel settembre 2008, sotto la Presidenza svedese del Comitato dei Ministri COE è stato deciso di fare il punto sui risultati raggiunti e sviluppare una strategia d'azione per gli anni 2009-2011. Nel corso della Conferenza di alto livello che si è tenuta a Stoccolma dall'8 al 10 settembre 2009, a cui ha partecipato il Dicastero per le Pari Opportunità, sono state appunto discusse le priorità future del COE nel campo dei diritti dei minori ed è così nata la cosiddetta "**Strategia di Stoccolma**", adottata dal Consiglio dei Ministri del COE il 27 novembre 2008. La strategia di Stoccolma ha previsto la costituzione di una "**Piattaforma permanente sui diritti dei minori**" composta da:

- Rete di focal points governativi
- Rappresentanti di organismi COE
- Società civile
- Ombudspersons
- Organizzazioni internazionali
- Istituti di ricerca
- Esperti internazionali

Nei mesi precedenti al lancio ufficiale della Piattaforma, avvenuto nel giugno del 2009, il COE ha chiesto a ciascuno Stato membro di nominare un "**focal point**" nazionale, cioè un soggetto con il compito di:

- Agire come **interfaccia** tra il Consiglio d'Europa e le autorità istituzionali per la protezione dei minori a livello nazionale (e, quando appropriato, anche a livello regionale e locale);

- **Coordinare** la preparazione di risposte nazionali a tematiche rilevanti rispetto a diverse aree politiche;
- **Cooperare** con il Consiglio d'Europa sull'adozione e l'implementazione di strategie nazionali integrate per la protezione dei minori contro la violenza.

Si tratta di una struttura governativa di alto livello che rappresenta un punto di riferimento strategico per tutte le attività inerenti i diritti dei minori e la loro protezione da ogni forma di violenza messe in campo dal Consiglio d'Europa. Per l'Italia, il **focal point nazionale** è rappresentato dal **Capo di Gabinetto dell'On. Ministro Carfagna**, che costituisce, dunque, l'**interfaccia** con il COE su tutte le tematiche relative alla protezione dei minori.

Tale nomina riveste, senza dubbio, un ruolo di primo piano per il Dicastero per le Pari Opportunità. Grazie all'intenso lavoro dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, questa Amministrazione ha mantenuto con il Consiglio d'Europa un rapporto privilegiato di confronto e di collaborazione da cui potrà scaturire, all'interno del network dei focal point, una valorizzazione delle esperienze italiane da poter eventualmente applicare anche da altri Paesi membri. Questa Amministrazione rappresenta dunque lo strumento principale per veicolare, a livello nazionale, il nuovo approccio del Consiglio d'Europa orientato alla promozione trasversale dei diritti dei minori.

1.4 IL COMITATO INTERMINISTERIALE PER I DIRITTI UMANI (CIDU)

Il **Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU)** è una delle **istituzioni nazionali** che si occupano dell'attuazione dei diritti umani in Italia. È stato istituito con il decreto del Ministro degli Affari Esteri del 15 febbraio 1978, n. 519 e sia i compiti sia la struttura sono stati ridefiniti dal Regolamento di riordino adottato con DPCM 11 maggio 2007.

Il Comitato interministeriale, competente al coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo, svolge i seguenti compiti:

- fornisce supporto tecnico al Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani;
- esamina sistematicamente ogni tipo di misura attuativa di impegni assunti dall'Italia in virtù di convenzioni internazionali in materia di diritti umani;
- promuove l'adozione dei provvedimenti necessari ad assicurare il pieno adempimento degli obblighi internazionali;

- segue l'attuazione delle convenzioni internazionali e cura la preparazione dei rapporti periodici che l'Italia è tenuta a presentare alle organizzazioni internazionali;
- predispone per il Parlamento una **relazione annuale** sull'attività svolta dal Comitato medesimo e, più in generale, sulla tutela e il rispetto dei diritti umani in Italia;
- collabora nelle attività di organizzazione di iniziative internazionali sui diritti umani e mantiene e implementa i rapporti con le ONG attive nel settore.

Risulta attualmente composto da un Presidente, nominato dal Ministro degli Affari Esteri fra i funzionari della carriera diplomatica; da un Vice-Presidente, nominato dal Ministro per le Pari Opportunità, da tre rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri da un rappresentante delle Amministrazioni pubbliche e degli enti competenti nelle tematiche attinenti ai diritti umani, da tre personalità eminenti nel campo dei diritti umani nominate dal Presidente del Consiglio, dal Ministro degli Affari Esteri e dal Ministro per le Opportunità.

Le principali Convenzioni internazionali oggetto dell'attività del Comitato, oltre alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, sono: il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; il Patto internazionale sui diritti civili e politici; la Convenzione contro la discriminazione razziale; la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne; la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti; la Convenzione sui diritti del fanciullo ed i relativi Protocolli Opzionali.

Il Comitato per i diritti umani ha altresì il compito di svolgere le cosiddette attività di **follow-up**, tra cui la preparazione delle risposte italiane ai commenti, alle osservazioni ed ai quesiti emersi, formulati dagli organi di controllo istituiti nell'ambito dei principali strumenti giuridici convenzionali in materia di diritti umani. Nel dicembre del 2008 è stato presentato al Comitato sui diritti del bambino delle Nazioni Unite il terzo e quarto Rapporto italiano sull'applicazione della Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia. Il CIDU ha coordinato l'attività interministeriale di raccolta delle informazioni e redazione e traduzione in lingua inglese del Rapporto stesso¹.

¹ Sull'attività di redazione del Rapporto al Comitato sui diritti dei bambini si veda anche la sezione relativa all'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.