
PARTE I

LE AZIONI A LIVELLO CENTRALE

CAPITOLO 2 – GLI ORGANISMI TECNICI: L'OSSERVATORIO PER IL CONTRASTO DELLA PEDOFILIA E DELLA PORNOGRAFIA MINORILE¹

2.1 ISTITUZIONE E MISSION DELL'OSSERVATORIO

Negli ultimi anni l'Italia ha avviato un incisivo processo di adeguamento normativo per dotarsi di strumenti di contrasto moderni ed efficaci contro le forme di abuso e sfruttamento dei minori.

L'impegno, sia a livello governativo sia parlamentare, si è sviluppato negli ultimi anni attraverso numerose azioni che hanno interessato il settore della prevenzione, del contrasto e dell'assistenza a bambini ed adolescenti vittime di violenza ed è culminato con l'approvazione della legge 6 febbraio 2006, n. 38.

Il provvedimento, oltre ad inasprire le pene per chi si macchia dei reati di pedofilia e pedo-pornografia on-line, anche se virtuale, ha predisposto una serie di misure volte ad affrontare il fenomeno per la prima volta in modo globale, con un'azione articolata su più livelli.

Fra queste rientra la scelta di istituire l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, novellando l'articolo 17, comma 1-bis, della legge 3 agosto 1998, n. 269. La legge specifica che il compito dell'Osservatorio è di 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.

A tale fine, la legge autorizza l'istituzione presso l'Osservatorio di una banca dati per raccogliere, con l'apporto dei dati forniti dalle altre amministrazioni centrali, tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno.

¹ Questa sezione dedicata alle attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile costituisce la Relazione tecnico-scientifica annuale a consuntivo delle attività svolte, dovuta dall'Osservatorio medesimo ai sensi del Decreto 30 Ottobre 2007, n. 240 "Regolamento recante "Attuazione dell'articolo 17, comma 1-bis, della legge 3 agosto 1998, n. 269, in materia di coordinamento delle azioni di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso e istituzione dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile".

L'articolo recita come segue:

"1-bis. E' istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione della pedofilia. A tale fine e' autorizzata l'istituzione presso l'Osservatorio di una banca dati per raccogliere, con l'apporto dei dati forniti dalle amministrazioni, tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno. Con decreto del Ministro per le pari opportunità sono definite la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio nonché le modalità di attuazione e di organizzazione della banca dati, anche per quanto attiene all'adozione dei dispositivi necessari per la sicurezza e la riservatezza dei dati. Resta ferma la disciplina delle assunzioni di cui ai commi da 95 a 103 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Per l'istituzione e l'avvio delle attività dell'Osservatorio e della banca dati di cui al presente comma e' autorizzata la spesa di 1.500.000 euro per l'anno 2006 e di 750.000 euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, come rideterminata dalla tabella C allegata alla legge 23 dicembre 2005, n. 266. A decorrere dall'anno 2009, si provvede ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 1, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. Il Ministro dell'economia e delle finanze e' autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio".

Attraverso la banca dati l'Osservatorio potrà pervenire, attraverso il monitoraggio delle attività svolte da tutte le Pubbliche Amministrazioni, ad una lettura completa ed approfondita del fenomeno, la cui percezione risulta spesso falsata dalla frammentarietà e disomogeneità del patrimonio informativo esistente, finalizzata all'elaborazione di strategie mirate per la prevenzione e la repressione della pedofilia nonché per il sostegno alle vittime.

Le informazioni attualmente raccolte rispondono infatti per lo più alle specifiche finalità istituzionali di ciascuna Amministrazione, tali da rendere difficile l'impostazione di una strategia comune, ma soprattutto non consentono lo scambio di esperienze ed il confronto tra le autorità preposte sia a livello nazionale che europeo.

I fenomeni al centro dell'attenzione dell'Osservatorio hanno anche caratteristiche transnazionali, quindi, tra le attività da svolgere, rientrano la collaborazione e lo scambio di informazioni a livello sopranazionale attraverso lo studio di azioni non rivolte esclusivamente al territorio dello Stato, in sinergia con gli organismi europei ed internazionali competenti in materia di tutela dei minori e di contrasto all'abuso ed allo sfruttamento sessuale dei minori.

Il decreto istitutivo n. 240 del 30 ottobre 2007 (G. U. n. 296 del 21 dicembre 2007) in vigore dal 5 gennaio 2008 ha stabilito che l'Osservatorio in particolare:

- acquisisce dati e informazioni a livello nazionale ed internazionale relativi alle attività svolte per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e alle strategie di contrasto programmate e realizzate anche da altri Paesi;
- analizza, studia ed elabora i dati forniti dalle pubbliche amministrazioni;
- promuove studi e ricerche sul fenomeno;
- informa sull'attività svolta, anche attraverso il proprio sito Internet istituzionale e la diffusione di pubblicazioni mirate;
- redige una relazione tecnico-scientifica annuale a consuntivo delle attività svolte, anche ai fini della predisposizione della relazione che il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta annualmente al Parlamento, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 3 agosto 1998, n. 269;
- predispose il Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, che sottopone all'approvazione del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE). Il Piano costituisce parte integrante del Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103;
- acquisisce i dati inerenti le attività di monitoraggio e di verifica dei risultati, coordinandone le modalità e le tipologie di acquisizione ed assicurandone l'omogeneità;
- partecipa, a mezzo di suoi componenti designati all'attività degli organismi europei e internazionali competenti in materia di tutela dei minori e di contrasto all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori.

In virtù delle deleghe conferite al Ministro per le Pari Opportunità On. Maria Rosaria Carfagna, l'Osservatorio opera attualmente presso il Dipartimento per le Pari Opportunità.

2.2 LE ATTIVITÀ A LIVELLO NAZIONALE

2.2.1 La banca dati

Il **21 febbraio 2007** si è svolta la prima riunione plenaria del Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia (CICLOPE), alla presenza dell'allora Ministro delegato sulla materia e del Segretario Generale dell'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali. Nel corso dell'incontro, tutti i rappresentanti delle amministrazioni presenti hanno manifestato la piena disponibilità a collaborare alla costruzione della banca dati.

Nei mesi successivi sono state organizzate numerose riunioni con i rappresentanti delle amministrazioni coinvolte in tale esercizio, in particolare del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Interno.

A tutti gli incontri sono stati presenti rappresentanti del CNIPA - Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, ora DigitPA ai sensi dell'art. 2, comma 1 del d.lgs 1 dicembre 2009, n. 177 – presso il Dipartimento per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione - e del Dipartimento per le Risorse Strumentali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per agevolare la costruzione della banca dati, l'allora Ministro delegato al coordinamento delle attività in materia, il Ministro dell'Interno, il Ministro della Giustizia e il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione hanno firmato, il 21 dicembre 2007, due protocolli d'intesa con i quali è stato sancito l'impegno comune in questo esercizio. Il Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione ha messo a disposizione le competenze tecniche e scientifiche del CNIPA.

Nei Protocolli è stata specificata una precisa metodologia di sviluppo della banca dati stessa: le Amministrazioni coinvolte si sono impegnate a far partecipare propri qualificati rappresentanti a un Gruppo Tecnico coordinato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ed attraverso il supporto dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, a cui la PCM aveva commissionato uno studio di fattibilità del progetto.

Tale gruppo tecnico, formato da esperti informatici, statistici e sociologi esperti in analisi quantitativa e qualitativa dei dati, ha effettuato un'attività ricognitiva dei sistemi sorgente SDI (Sistema di Indagine), CETS (Child exploitation tracking system) e Re.Ge. (Registro Generale del Procedimento Penale) al fine di operare una selezione ragionata delle categorie di dati che dovranno confluire nella banca dati dell'Osservatorio.

Tale attività ricognitiva, che ha consentito di specificare meglio quale possa essere l'effettivo patrimonio conoscitivo della banca dati, è stata coordinata dall'Osservatorio, che ha seguito e moderato tutte le riunioni dal carattere marcatamente tecnico-operativo volte al

confronto dei diversi componenti del Gruppo Tecnico, svolgendo una fondamentale azione di bilanciamento atta a contemperare gli interessi in gioco ed, al contempo, a raggiungere gli obiettivi prefissati al fine della realizzazione della Banca Dati.

Il Gruppo Tecnico si è riunito per la prima volta l'**11 marzo 2008**; in quest'occasione è stato concordato di procedere in tre sottogruppi di lavoro, che analizzassero il sistema SDI del Ministero dell'Interno, il sistema CETS del Centro nazionale di contrasto alla pedopornografia su internet ed il sistema Re.Ge. del Ministero della Giustizia. I sottogruppi si sono riuniti diverse volte e il **7 aprile 2008** si è tenuta la seconda riunione plenaria del Gruppo Tecnico, in occasione della quale sono stati condivisi i primi risultati emersi dagli incontri dei tre sottogruppi.

Nel corso della riunione plenaria sia il Ministero dell'Interno sia il Ministero della Giustizia hanno acconsentito alla richiesta di poter visionare rispettivamente il sistema SDI e il sistema Re.Ge., attraverso le piattaforme informatiche di addestramento, per dare la possibilità agli esperti che si occupano dello studio di fattibilità di vedere direttamente come sono costituite le banche dati sorgente.

Nel corso degli incontri relativi alla banca dati del Ministero della Giustizia è emersa la possibilità di acquisire informazioni anche dai Sistemi SICAM e SIGMA. Il Sistema SICAM (Sistema Informativo al Cittadino Area Minorile) potrà offrire elementi di conoscenza sulle misure di protezione e di assistenza disposte dal Tribunale per i minorenni a favore delle vittime di reati sessuali; il sistema Re.Ge. "2.1 Minori", può fornire dati sugli autori minorenni di reati sessuali. I due sistemi sono in fase di integrazione su una nuova piattaforma, già in fase di collaudo e sperimentazione, il Sistema Informativo Giustizia Minorile Automatizzata (SIGMA).

In data 3 novembre l'Istituto degli Innocenti ha consegnato lo studio di fattibilità definitivo, nel quale vengono riportati nel dettaglio:

1. le caratteristiche dei sistemi sorgente;
2. i dati che possono essere acquisiti da tali sistemi;
3. le problematiche che dovranno essere affrontate per giungere alla realizzazione della banca dati;
4. un'ipotesi di architettura della banca dati.

Nel corso dell'ultima riunione tenutasi nella sede del CNIPA, è stato stabilito che, una volta consegnato, lo studio di fattibilità sarebbe stato trasmesso agli uffici del Dipartimento Risorse Strumentali e del CNIPA, per le opportune valutazioni. Tali osservazioni sono state puntualmente trasmesse all'Istituto per inserire le modifiche o le integrazioni richieste.

La versione definitiva dello studio di fattibilità così modificato e approvato dall'Osservatorio è del novembre 2008. A seguito della realizzazione dello studio di fattibilità, è stato inoltre messo a punto, sempre dall'Istituto degli Innocenti, un allegato tecnico allo studio, contenente un **Prototipo** di realizzazione della banca dati.

Lo studio di fattibilità è stato trasmesso dagli uffici di Gabinetto dell'On. Ministro Carfagna al Dipartimento per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, al Ministero dell'Interno e al Ministero della Giustizia, per l'opportuna condivisione.

L'invio del suddetto studio è stato corredato da una prima bozza di Protocolli d'Intesa con le tre suddette Amministrazioni in modo da rinnovare gli impegni presi e garantire l'avvio della fase operativa, nel segno di un percorso già avviato nella realizzazione di questo ambizioso progetto. Tale documentazione è stata accompagnata dalla richiesta di nomina dei rappresentanti di ciascuna Amministrazione che siederanno nel ricostituito Gruppo Tecnico. Il rinnovo dei Protocolli d'Intesa garantirebbe una migliore collaborazione da parte degli uffici coinvolti, nel segno di un percorso già avviato nella realizzazione di questo ambizioso progetto. I Protocolli d'Intesa si rendono necessari anche alla luce di quanto emerso dallo Studio di Fattibilità circa le richieste di modifica delle banche dati sorgente che dovranno essere fatte al Ministero dell'Interno e al Ministero della Giustizia per ottenere i dati utili ai fini conoscitivi dell'Osservatorio.

Una volta presi tali accordi con le Amministrazioni di cui sopra, il progetto si avvierà alla fase di realizzazione operativa della banca dati. Ai fini della costituzione della banca dati, è stato valutato, come soluzione realizzativa più conveniente dal punto di vista economico, l'uso di **contratti quadro**, messi a punto dal **CNIPA** (ora DigitPA), per la fornitura di Servizi di interoperabilità evoluta, cooperazione e sicurezza applicativa in favore delle Pubbliche Amministrazioni, nell'ambito del "Sistema Pubblico di Connettività – SPC".

L'attività di realizzazione della banca dati ha ricevuto un nuovo impulso dalla ricostituzione da parte dell'On. Ministro Carfagna del Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia (**C.I.C.Lo.Pe.**). Attraverso tale organismo collegiale, l'On. Ministro adempie alla sua delega di coordinamento delle attività svolte da tutte le Pubbliche Amministrazioni in materia di prevenzione e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale, in osservanza di quanto previsto dall'art. 17 della legge 3 agosto 1998, n. 269.

Il ricostituito Comitato si è riunito per la prima seduta plenaria il giorno 24 marzo 2010, alla presenza dell'On. Min. Carfagna che ne è il Presidente. Nel corso di questo primo incontro, l'On. Ministro ha sottolineato come una delle priorità politiche di questo organismo dovrà essere quello di adempiere alla realizzazione della banca dati dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

2.2.2 L'attività di formazione

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile opera sul territorio locale anche attraverso la propria attività di prevenzione primaria dei crimini sessuali a danno di minori, che si concretizza nella formazione e sensibilizzazione, rivolta a bambini e adolescenti appartenenti ad alcuni Istituti scolastici romani, sulla complessa tematica dell'abuso e dello sfruttamento sessuale. In particolare, le tematiche principali oggetto dell'attività di formazione riguardano l'uso consapevole della Rete e delle nuove tecnologie in senso ampio; una particolare attenzione, nel corso dell'ultimo anno, è stata riservata al funzionamento e all'utilizzo dei social network, in riferimento ai rischi che da esso possono derivare.

L'attività di formazione dell'Osservatorio è stata realizzata anche a livello universitario: la Coordinatrice e le esperte dell'Osservatorio hanno fatto parte del team di relatori, istituzionali e non, invitati a partecipare al Corso Seminariale dell'Università degli Studi Roma Tre, intitolato "Protezione e promozione dei diritti dei minori nelle relazioni internazionali e europee". Il Corso, organizzato nell'ambito della Cattedra di Tutela internazionale dei diritti umani nei processi di pace e democratizzazione, è destinato agli studenti del Corso di laurea magistrale in Scienze Politiche - Relazioni Internazionali ed è stato realizzato per gli anni accademici 2008/2009 e 2009/2010. A testimonianza dell'esperienza professionale acquisita nella materia della promozione e protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, le tematiche affrontate dall'Osservatorio durante il Corso hanno riguardato la Convenzione di Lanzarote, in particolare, le tecniche di negoziazione internazionale, e il processo di revisione della Decisione Quadro 2004/68/JHA.

2.3 LE ATTIVITÀ A LIVELLO INTERNAZIONALE

2.3.1 Il Consiglio d'Europa: il Programma *"Costruire un'Europa per e con i bambini"*

Nel corso del Terzo Summit dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa che si è tenuto a Varsavia il 16-17 Maggio 2005, il Consiglio d'Europa è stato chiamato ad affermarsi in un ruolo propulsivo di coordinamento di tutte le politiche che riguardano la valorizzazione dei diritti dei minori e la protezione dei bambini da ogni forma di violenza. In forza 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.

Si è trattato di un passo molto significativo, a cui sono seguiti sforzi concreti di elaborazione di una metodologia universale per affrontare tutte le tematiche inerenti i diritti dei minori. Siamo di fronte a una vera e propria **"rivoluzione" culturale**, che è nata dalla considerazione dell'inadeguatezza dell'approccio usato fino a quel momento. Il Consiglio

d'Europa ha infatti deciso di superare l'approccio settoriale a queste tematiche, caratterizzato dal lavoro di Comitati intergovernativi ad hoc e di assumere una prospettiva olistica, con un unico obiettivo: mettere i diritti dei minori al centro di ogni politica e ogni azione.

Il COE ha inoltre deciso di avviare un dialogo diretto con i Governi dei Paesi membri per promuovere dibattiti strategici a livello nazionale e confronti intergovernativi.

Uno dei primi passi in questa direzione è stato il lancio nel 2006 a Monaco del Programma "**Costruire un'Europa per e con i bambini**" al quale l'Italia ha partecipato sin dall'inizio, attraverso l'impegno dell'Osservatorio e del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, in particolare nella specifica sezione relativa alla violenza sui minori.

Il 2008 è stato un anno importante per tale progetto: sotto gli auspici della Presidenza svedese del Consiglio d'Europa è nata infatti la cosiddetta "Strategia di Stoccolma", che coprirà gli anni 2009-2011 e che ha previsto la costituzione della "Piattaforma permanente sui diritti dei minori". Tale Piattaforma, il cui lancio ufficiale è avvenuto a Strasburgo nel giugno del 2009, costituisce un'interfaccia che consente ai diversi attori coinvolti nelle tematiche in discussione di comunicare in maniera flessibile. Di essa fanno parte:

- Rete di focal point governativi
- Rappresentanti di organismi del Consiglio d'Europa
- Società civile
- Ombudsperson
- Organizzazioni internazionali
- Istituti di ricerca
- Esperti internazionali

L'Italia ha sempre partecipato attivamente, attraverso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, alle attività del programma "**Costruire un'Europa per e con i bambini**"; in particolare, nell'ambito della "Piattaforma permanente sui diritti dei minori" il dicastero per le Pari Opportunità è stato nominato **focal point nazionale**: esso rappresenta dunque l'**interfaccia** con il COE su tutte le tematiche relative alla protezione dei minori.

a) Le Linee Guida Europee per le strategie nazionali di protezione dei minori dalla violenza

L'Italia è stato **uno dei quattro Paesi pilota** a partecipare alla prima fase del progetto "Costruire un'Europa per e con i bambini", che consisteva nella redazione di un rapporto contenente le politiche nazionali di prevenzione della violenza verso bambini e adolescenti. L'idea era quella di avviare un processo di riflessione nazionale con il

coinvolgimento di tutti i principali stakeholder presenti sul territorio. Tale rapporto è stato redatto, come richiesto dal Consiglio d'Europa, dai numerosi attori a livello nazionale e locale (esperti, associazioni ecc.) che si sono poi riuniti in occasione di un seminario nazionale organizzato nell'ottobre 2007, per discuterlo insieme.

Dall'esame dei rapporti dei quattro Stati pilota è scaturito un lavoro di redazione di **Linee Guida Europee per le strategie nazionali di protezione dei minori dalla violenza**², alla cui realizzazione l'Osservatorio, rappresentato dalla Coordinatrice del Comitato tecnico/scientifico, ha partecipato come attore istituzionale principale, accanto al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Per la redazione di questo documento, è stato costituito un "**Editorial Group**", costituito appunto dai rappresentanti degli Stati aderenti al progetto che hanno presentato i suddetti rapporti illustrativi sulle strategie nazionali di prevenzione della violenza sui minori. Tali Linee Guida, che dunque contengono elementi ispirati anche al sistema italiano di prevenzione dei reati sessuali a danno dei minori e protezione delle vittime, si avviano adesso ad essere adottate come Raccomandazioni dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Le **Linee Guida Europee per le strategie nazionali di protezione dei minori dalla violenza** sono state approvate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 18 novembre 2009, all'interno della Raccomandazione n. 10/2009.

Tra le più recenti iniziative finalizzate a promuovere tale strumento, il Consiglio d'Europa ha organizzato un evento collaterale al meeting annuale al **Meeting annuale sui diritti del bambino**, organizzato nell'ambito della **XIII sessione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite**, a Ginevra. L'evento organizzato dal COE, tenutosi il 9 marzo 2010, ha riguardato infatti le strategie nazionali integrate per la protezione dei minori dalla violenza ed il funzionamento dei meccanismi di coordinamento europeo in materia. Il Coordinatore dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ha partecipato a tale evento in qualità di "keynote speaker".

b)La Convenzione di Lanzarote

Nel contesto del programma "L'Europa per e con i bambini", è stata prevista l'elaborazione di nuovi strumenti convenzionali tra gli Stati Parte del COE di contrasto allo sfruttamento e all'abuso sessuale dei minori. Per raggiungere questa finalità è stata creata tramite delega del CD-PC (European Committee on Crime Problems), una task-force composta da esperti dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, il "Comitato di Esperti sulla protezione dei bambini dallo sfruttamento sessuale e dagli abusi" ("Committee of Experts on

² Il testo delle Linee Guida è consultabile nell'Appendice normativa.

the protection of children against sexual exploitation and abuse” – rappresentato con la sigla **PC-ES**).

L'obiettivo era quello di creare una Convenzione realmente innovativa contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale sui minori e, pertanto, concepita come uno strumento di natura vincolante per i Paesi firmatari, in modo da rappresentare un effettivo valore aggiunto rispetto agli strumenti esistenti. Il Comitato ad hoc per la redazione del testo della Convenzione si è riunito sei volte nella sede del COE a Strasburgo, dal maggio 2006 al marzo 2007.

La Convenzione è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 12 luglio 2007 ed aperta alla firma il 25 ottobre 2007 a Lanzarote. Allo stato attuale, il testo è stato sottoscritto da 33 Stati, tutti membri del COE, fra i quali l'Italia, che l'ha sottoscritta il 7 novembre 2007. Avendo raggiunto l'obiettivo di 5 ratifiche (Grecia, Albania, Danimarca, Olanda e San Marino), la Convenzione entrerà in vigore per i Paesi ratificanti il 1 luglio 2010.

La delegazione italiana che ha partecipato al negoziato è stata guidata dalla Coordinatrice del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, membro del Comitato di esperti PC-ES, nominata in data 16 maggio 2006 dal Ministro per le Pari Opportunità. Gli esperti del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio hanno partecipato a tutte le riunioni, coadiuvando il coordinatore nella redazione delle proposte italiane al testo.

Nella fase di negoziazione della Convenzione, la delegazione italiana, di cui hanno fatto parte anche rappresentanti del Ministero della Giustizia e del Ministero degli Affari Esteri, si è dimostrata particolarmente attiva, sia per l'impegno profuso nel miglioramento qualitativo degli articoli preesistenti, sia nell'elaborazione di proposte finalizzate all'inserimento di nuovi articoli nel testo della Convenzione.

Le principali proposte della delegazione italiana che sono state accettate in sede di discussione e che sono state inserite nella Convenzione sono le seguenti:

- La creazione di Unità investigative specializzate per effettuare indagini sotto copertura sulla pedopornografia on-line;
- Il rafforzamento della cooperazione internazionale;
- La creazione di un Fondo per le vittime e il trattamento dei rei;
- Il reato di corruzione di minore, cioè l'obbligare un minore ad assistere ad abusi sessuali o ad attività sessuali che coinvolgano uno o più adulti;
- Le procedure di identificazione dei minori raffigurati in materiale pedopornografico;
- L'allontanamento del reo dal nucleo familiare;

- La previsione fra le circostanze aggravanti dei reati sessuali a danno di minori, l'indurre o obbligare la vittima attraverso l'uso di alcool, droghe, medicine o altre sostanze che possano arrecare grave danno alla vittima;
- Partecipazione dei minori nella redazione dei Piani d'Azione sulle tematiche che li riguardano;
- Proibizione della diffusione di materiale che pubblicizzi in qualunque modo le attività delittuose considerate tali dalla Convenzione
- Partecipazione del settore privato, in particolare del settore del turismo, bancario, dei provider, all'elaborazione e all'implementazione di politiche di contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori, anche attraverso strumenti di autoregolamentazione (es. codici di condotta).
- L'Italia è stata inoltre uno dei Paesi che hanno promosso maggiormente l'introduzione della fattispecie criminosa del "grooming", cioè dell'adescamento anche a mezzo internet.

Tra queste proposte, uno dei risultati più importanti ottenuti come delegazione italiana è stato senz'altro l'inserimento di un articolo relativo all'identificazione dei minori rappresentati nel materiale pedopornografico.

Le proposte che non sono state accettate sono le seguenti:

- Campagne di sensibilizzazione volte a stigmatizzare "i clienti" della prostituzione minorile e "i consumatori" di materiale pedopornografico, come "pull factor" di questi fenomeni;
- L'impossibilità per i rei di appellarsi all'ignoranza dell'età della persona offesa;
- La specificazione che i programmi riabilitativi per i rei non debbano essere collegati a sconti di pena detentiva;
- L'introduzione della fattispecie criminosa di "turismo sessuale";
- Assistenza legale e psicologica anche per i professionisti che lavorano a diretto contatto con le vittime;
- Gruppo di esperti per monitorare l'implementazione della Convenzione negli Stati che la ratificano;
- Costituzione di banche dati nazionali negli Stati Membri, contenenti non solo dati relativi ai rei, come già previsto nel testo della Convenzione, ma anche i dati sulle vittime, nel rispetto delle leggi vigenti in ciascuno Stato sulla protezione della privacy.

In particolare, è doveroso far presente come l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile si sia particolarmente distinto nell'esercizio in questione, partecipando attivamente anche alla redazione delle relazioni richieste dal Ministero degli Affari Esteri e necessarie per avviare l'iter di ratifica della Convenzione. L'Osservatorio, data la profonda conoscenza del testo convenzionale e l'esperienza maturata sul campo, ha proposto l'inserimento di alcune norme sostanziali nel testo di ratifica della Convenzione ed ha realizzato gran parte dei documenti necessari per lo svolgimento dell'iter di ratifica del suddetto testo, quali analisi d'impatto e relazioni tecniche ed illustrative.

Un primo DDL di ratifica, opportunamente revisionato dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile per quel che concerne il profilo tecnico, era già stato predisposto ed inviato al Ministero degli Affari Esteri a firma del Capo di Gabinetto del Ministro delle Politiche per la Famiglia. Esso non è stato tuttavia presentato in sede di Consiglio dei Ministri; nell'aprile del 2008, dato l'avvio di una nuova legislatura, i Ministri competenti hanno ritenuto necessario aggiornare il testo di tale DDL. In tale occasione, l'Osservatorio ha avuto nuovamente la possibilità di mettere a frutto la sua esperienza e conoscenza del testo della Convenzione, attraverso la collaborazione con l'Ufficio Legislativo dell'On. Ministro Carfagna per la predisposizione del nuovo strumento di ratifica. Tale testo, dopo essere stato nuovamente condiviso con gli uffici legislativi del Ministero degli Affari Esteri e degli altri Ministeri in co-esercizio, è stato presentato in Consiglio dei Ministri del 15 Febbraio 2009 dal Ministro per le Pari Opportunità di concerto con il Ministro degli Affari Esteri e il Ministro della Giustizia. Il Disegno di Legge è attualmente all'esame del Senato (AS 1969).

c) La Campagna di Comunicazione

La Strategia di Stoccolma prevede, tra le varie iniziative, nell'ambito della tematica sullo sradicamento di ogni forma di violenza sui minori, un'azione mirata di sensibilizzazione per prevenire e combattere l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori da realizzarsi attraverso il lancio di un'apposita Campagna per combattere la violenza sessuale sui minori, previsto per la fine del 2010.

La Campagna sullo sradicamento di ogni forma di violenza sui minori, intende, in particolare, promuovere azioni di prevenzione e repressione dei seguenti crimini:

- Abuso e sfruttamento sessuale dei minori;
- Traffico di minori;
- Violenza contro i minori in nome delle tradizioni e dell'onore.

Attraverso questa campagna si intende sensibilizzare le società europee riguardo l'entità del fenomeno della violenza sessuale contro i minori e dotarle degli strumenti adeguati per prevenirla. Il Governo italiano, attraverso il Dicastero per le Pari Opportunità, ha fin da subito aderito a questa nuova ed importante progettualità, offrendosi di ospitare a Roma, come primo passo, l'evento previsto dal COE per il lancio ufficiale della Campagna³. L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile rappresenta l'organismo tecnico che seguirà, insieme agli esperti del COE, la realizzazione del lancio della campagna, sia da un punto di vista strettamente operativo sia di scelta dei contenuti tematici.

2.3.2 Le Nazioni Unite

a) I Rapporti al Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo

Nel luglio del 2005 l'Italia presentò il primo rapporto periodico sull'implementazione del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo relativo alla vendita dei minori, la prostituzione minorile e la pedopornografia. Nel novembre del 2005 il Comitato sui diritti dei minori, deputato ad analizzare i rapporti degli Stati, inviò una lista di richieste all'Italia, volta a ottenere ulteriori approfondimenti riguardo ad alcune tematiche specifiche.

Per rispondere adeguatamente a tali richieste, le Amministrazioni coinvolte sulle tematiche in oggetto costituirono un Gruppo di Lavoro coordinato dal CIDU (Comitato interministeriale per i diritti umani). Nel gruppo di lavoro il Dipartimento per le Pari Opportunità ha rappresentato l'Amministrazione capofila, data la delega dell'On. Ministro Prestigiacomo relativa agli abusi sessuali all'infanzia.

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ha seguito tale attività per il Dipartimento, redigendo il documento finale attraverso la collazione dei contributi giunti dalle amministrazioni partecipanti. Nel documento sono state illustrate le politiche nazionali di prevenzione e repressione dei reati di sfruttamento sessuale dei minori e sono stati forniti dati aggiornati sul fenomeno.

Nell'aprile del 2006 sono state inviate le risposte al Comitato ONU sui diritti dei minori, e nel maggio 2006 si è svolta una sessione di confronto a Ginevra tra una delegazione nazionale e il Comitato stesso. La responsabile dell'Osservatorio ha partecipato a tale sessione e ha risposto alle domande per quanto di sua competenza.

Sulla base di tale confronto il Comitato sui diritti dei minori ha redatto le proprie osservazioni conclusive sull'Italia, pubblicate il 2 giugno 2006.

Nel febbraio 2009 sono stati pubblicati il Terzo e Quarto Rapporto sull'implementazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, finalizzato a fornire

³ Un approfondimento alla Campagna del COE è contenuto nelle Conclusioni.

aggiornamenti relativi all'applicazione del Protocollo Opzionale sulla vendita dei bambini, sulla prostituzione minorile e sulla pedopornografia. Per la compilazione di tali Rapporti il CIDU ha istituito uno speciale gruppo di lavoro per coordinare l'apporto dei seguenti Dipartimenti: Dipartimento per le politiche per la famiglia, Dipartimento per le pari opportunità, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Ministero della Difesa, il Ministero del lavoro della Salute e delle Politiche Sociali, il Ministero della Pubblica Istruzione, l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, il Comitato italiano per l'UNICEF e altre Amministrazioni. Secondo il DPR n. 103 del 14 maggio 2007, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, sostenuto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha redatto la Relazione in conformità con l'art. 44 della Convenzione. La bozza di Relazione è stata trasmessa ed elaborata nella sua versione definitiva dal Governo.

L'Osservatorio è stato attivamente coinvolto, in rappresentanza del Dipartimento per le Pari Opportunità, nella fase di **elaborazione del proprio contributo relativo al Terzo ed al Quarto rapporto periodico** al Comitato ONU sui diritti dei minori. Tale contributo si è incentrato soprattutto nell'implementazione del Protocollo Opzionale relativo alla vendita dei bambini, alla prostituzione minorile ed alla pedopornografia.

b) La Cooperazione Internazionale: il progetto di formazione continua in tema di contrasto all'abuso sessuale in danno di minori, al turismo sessuale, alla pedofilia e pedopornografia, in favore delle realtà giudiziarie ed investigative dei paesi del centro america.

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile è stato attivamente coinvolto nel progetto di formazione continua in tema di contrasto all'abuso sessuale in danno di minori, al turismo sessuale, e alla pedopornografia, in favore delle realtà giudiziarie ed investigative dei Paesi del Centro America. Tale progetto è portato avanti in partnership con la Direzione Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri, che lo ha realizzato, e con UNICEF, anch'esso promotore e finanziatore dell'iniziativa.

La delegazione è stata composta da esperti della Cooperazione allo sviluppo del MAE, rappresentanti di UNICEF regionale e locale, dalla Coordinatrice del comitato tecnico scientifico dell'Osservatorio, dal Responsabile del Reparto Analisi Criminologiche del RACIS – Arma dei Carabinieri e dal Presidente di ECPAT – Italia.

Il duplice obiettivo del progetto è quello di rafforzare le Istituzioni dei Paesi centroamericani per combattere lo sfruttamento sessuale commerciale di bambini, bambine ed adolescenti, nonché quello di sensibilizzare i Governi a migliorare le previsioni nel codice penale nazionale per uniformarsi agli standard internazionali.

Il progetto si è sviluppato in due fasi:

- La prima fase si è svolta a **Panama e Guatemala**, nel novembre **2006**, dove sono stati organizzati corsi di formazione per gli operatori (polizie locali, avvocati, magistrati) in tema di contrasto all'abuso sessuale in danno di minori, al turismo sessuale e alla pedopornografia, in favore delle realtà giudiziarie ed investigative
- la seconda fase si è svolta nel febbraio **2008** ed ha riguardato lo studio delle necessità locali per il successivo svolgimento dei corsi nei seguenti Paesi: **El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua**.

Durante le prime due missioni a Panama, Guatemala, Honduras, San Salvador e Nicaragua sono stati sperimentati i primi moduli formativi pilota volti a comprendere quali fossero le reali esigenze formative di questi Paesi. A tal fine, i delegati hanno incontrato diversi rappresentanti delle realtà investigative e giudiziarie dei Paesi visitati, i quali hanno fornito preziose informazioni per la redazione del progetto complessivo.

Le priorità d'azione del progetto sono essenzialmente le seguenti:

1. Penalizzare le differenti forme di sfruttamento sessuale commerciale di bambini, bambine ed adolescenti, al fine di perseguire gli sfruttatori e proteggere le vittime;
2. rafforzare le Istituzioni per combattere lo sfruttamento sessuale commerciale di bambini, bambine ed adolescenti e migliorare la capacità del sistema giudiziario di applicare le nuove leggi che la proibiscono;
3. Migliorare la collaborazione tra i Paesi ed internamente ad essi per proteggere i bambini, le bambine e gli adolescenti contro lo sfruttamento sessuale commerciale;
4. Creare appositi meccanismi di protezione a livello municipale e comunitario stabiliti e rinforzati per prevenire lo sfruttamento sessuale commerciale di bambini, bambine ed adolescenti;
5. Mobilitare la Società Civile e Governi per modificare l'atteggiamento e il comportamento rispetto allo sfruttamento sessuale commerciale di bambini, bambine ed adolescenti, attraverso l'aumento qualitativo e quantitativo della copertura mediatica del tema;
6. Mobilitare la Società Civile e Governi per promuovere cambiamenti di atteggiamento e comportamento rispetto al settore turistico pubblico e privato dell'America Centrale per prevenire lo sfruttamento sessuale commerciale;

7. Creare un sistema di monitoraggio dell'implementazione degli accordi internazionali contro lo sfruttamento sessuale commerciale di bambini, bambine ed adolescenti;
8. Promuovere aggiornamenti della legislazione nazionale che consenta di raggiungere gli standard richiesti dagli organismi internazionali nella lotta allo sfruttamento sessuale dei minori;

Le modalità con cui si intende perseguire le finalità sopra esposte riguardano in particolar modo il supporto tecnico nell'aggiornamento normativo, la formazione e sensibilizzazione degli attori coinvolti (mezzi di comunicazione, il settore turistico, legislatori, polizia) attraverso seminari di formazione specifici nonché attraverso la formazione regionale nell'area di attenzione alle vittime di sfruttamento sessuale commerciale, con partecipazione di adolescenti e il sostegno e l'assistenza tecnica per la creazione di unità specializzate della polizia nell'investigazione di delitti di pornografia sulla Rete Internet.

Il rappresentante del MAE, congiuntamente alla Coordinatrice dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, hanno presentato il progetto di formazione continua come modello operativo al workshop tecnico sulla Cooperazione internazionale, al III Congresso Mondiale sullo Sfruttamento sessuale dei minori, tenutosi in Brasile nel novembre del 2008. Tale iniziativa è stata perseguita anche in virtù del fatto che l'Italia, attraverso il MAE ha finanziato un Seminario Preparatorio al III Congresso Mondiale, realizzato insieme ad UNICEF a Firenze nel mese di ottobre.

c) La XIII Sessione del Consiglio dei Diritti Umani

La più recente iniziativa ONU cui l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile è stato coinvolto è costituita dal **Meeting annuale sui diritti del bambino**, che si è tenuto il 10 marzo 2010 a Ginevra. L'incontro è stato organizzato nell'ambito della **XIII sessione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite**, l'organismo inter-governativo, sussidiario dell'Assemblea Generale dell'ONU, che ha il compito di rafforzare l'azione di promozione e protezione dei diritti umani nel mondo e prevenirne le violazioni.

Il meeting è stato interamente dedicato al tema della lotta alla violenza sessuale contro i minori, attraverso due panel ai quali hanno partecipato anche l'Alto Commissario per i Diritti Umani, Navin Pillay, la Vice Segretario Generale del Consiglio d'Europa, Maud De Boer-Buquicchio, rappresentanti del Segretario Generale per la violenza contro i minori e sui bambini nei conflitti armati, il Relatore Speciale contro la tortura, membri del Comitato sui Diritti del fanciullo e tanti altri.