

A rappresentare l'Italia anche il Dipartimento per le Pari Opportunità, attraverso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. Il Coordinatore dell'Osservatorio ha infatti illustrato l'esperienza italiana in materia di contrasto ai crimini sessuali commessi via Internet a danno di minori e di sostegno ai minori vittima di tratta e di sfruttamento a fini sessuali.

Alla luce di un quadro generale preoccupante, che registra 150 milioni di bambine e 73 milioni di bambini vittime di abusi sessuali nel mondo, aggravato da nuove situazioni di emergenza, il dibattito in plenaria ha affrontato il tema della violenza sessuale ai danni di minori in un'ottica preventiva, piuttosto che reattiva, cercando di identificare le azioni utili a prevenire le violenze, sulla base degli obiettivi del Congresso di Rio del novembre 2008<sup>4</sup>.

In particolare, Marta Santos Pais, Rappresentante Speciale del Segretario Generale, già direttrice dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, ha sollecitato gli Stati a farsi garanti della dignità dei bambini, attuando misure volte a prevenire la violenza nei loro confronti. Nel presentare il suo primo Rapporto al Consiglio ha infatti sottolineato la necessità di un'azione internazionale concertata, basata su meccanismi più efficienti di monitoraggio e di raccolta dati, nonché su un più efficace coordinamento tra i diversi titolari di mandati e standard internazionali appropriati per meglio definire il fenomeno.

Manfred Nowak, Relatore Speciale sulla tortura, ha espresso la propria preoccupazione per il crescente numero di minori detenuti in carceri destinate ad adulti e quindi altamente esposti a rischio di abusi. Ha inoltre ricordato che, in quasi 80 paesi, le punizioni corporali sono considerate legali e, come tali, applicate nei centri di detenzione anche contro i minori.

Radhika Coomaraswamy, Rappresentante Speciale del Segretario Generale per i minori nei conflitti armati, ha definito la violenza sessuale perpetrata contro i bambini in situazioni di conflitto armato come crimine di guerra a tutti gli effetti. La guerra favorisce il verificarsi di questo genere di crimini e genera impunità. Ha dunque indicato come priorità l'assistenza alle vittime e l'aiuto alla reintegrazione nelle rispettive comunità.

Najat M'jid Maalla, Relatore Speciale sulla tratta dei minori, la prostituzione infantile e la pornografia infantile, ha posto in evidenza il ruolo crescente delle nuove tecnologie e soprattutto di internet, nonché di altri fenomeni in crescita quali il traffico di minori e il turismo sessuale. Povertà, disuguaglianze sociali e di genere, discriminazione, abuso di droghe e di alcool, deterioramento delle condizioni ambientali: questi, i principali fattori che mettono a rischio di abusi bambini in situazione vulnerabile. Il Relatore Speciale sulla tratta dei minori, ha auspicato il rafforzamento delle misure di protezione e assistenza, inclusa quella legale, e un maggior coordinamento a livello nazionale, regionale e internazionale. Ha anche

---

<sup>4</sup> Vedi parte IV, cap 3.

evidenziato un limite importante nella mancanza di sufficiente comprensione del fenomeno dello sfruttamento minorile, che è in continua evoluzione. Ha infine richiesto di prestare maggiore attenzione all'aspetto commerciale e consumistico del fenomeno, a fronte di una crescente domanda di pornografia infantile, ed ai suoi rapidi cambiamenti per adattarsi al mercato.

Infine, il Vice Segretario Generale del Consiglio d'Europa De Boer Buquicchio ha illustrato il programma "Building a Europe for and with children" nonché la Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale, che contiene una definizione precisa di "violenza sessuale" e che potrebbe essere un riferimento fondamentale per l'adozione di una definizione universalmente riconosciuta del fenomeno. La Convenzione svolge un importante ruolo guida per gli Stati parte nel costruire politiche nazionali in materia di violenza contro i minori. Da sottolineare che la De Boer-Buquicchio ha citato esplicitamente il ruolo svolto dell'Italia nel processo di stesura del testo della Convenzione di Lanzarote.

L'incontro ha infine rappresentato che il Consiglio ONU dei Diritti Umani sarà presto chiamato a pronunciarsi sui seguiti del processo di elaborazione di un nuovo Protocollo facoltativo alla Convenzione sui Diritti del Fanciullo che istituisca una procedura di ricorso da parte delle vittime di violazioni del trattato. I promotori, il cosiddetto "Gruppo di paesi amici del Protocollo Facoltativo" (Cile, Egitto, Finlandia, Francia, Germania, Kenya, Maldive, Slovacchia, Slovenia, Thailandia, Uruguay) si propongono di ottenere al più presto dal Consiglio il mandato ad elaborare il progetto del Protocollo, sulla base di un testo che dovrebbe essere disponibile entro il prossimo autunno.

### **2.3.3 L'Unione Europea**

#### **a) La revisione della Decisione Quadro 2004/68/JHA**

Negli ultimi anni è infatti emersa l'urgenza di adottare una strategia globale dell'Unione, tesa a migliorare la situazione dei minori nel mondo, nonché a dimostrare un'effettiva volontà politica di garantire alla promozione ed alla protezione dei loro diritti il posto che loro spetta all'interno dei programmi europei. L'UE ha perciò chiaramente riconosciuto la promozione dei diritti di bambini ed adolescenti nella loro specificità, come una questione separata, che richiede un'azione specifica ed un impegno preciso da parte degli Stati membri. La DQ 2004/68/JHA ha rappresentato in questi anni il documento più avanzato in ambito UE in materia di abuso e sfruttamento sessuale dei minori. Tale Decisione ha risposto alla sollecitazione del Parlamento Europeo che, nella risoluzione 30 marzo 2000, ha chiesto alla Commissione di presentare al Consiglio dell'UE una proposta di DQ inerente regole minime comuni relative agli elementi costitutivi dei reati.

**Il processo di revisione della Decisione Quadro:**

Nel Programma di Lavoro della Commissione UE per il 2009, è inserita la proposta di incrementare il livello di protezione dei minori della Decisione Quadro 2004/68/JHA contro lo sfruttamento sessuale e la pornografia minorile. Viene anche deciso di revisionare in parallelo la DQ 2002/629/JHA relativa al traffico di esseri umani, che presenta alcuni punti di contatto con quella relativa allo sfruttamento sessuale dei minori.

Nella valutazione di impatto, sono individuati alcuni fattori di vulnerabilità:

- Il genere (le bambine 3 volte più a rischio dei bambini)
- L'età (bambini preadolescenti più a rischio)
- La disabilità (bambini disabili più a rischio di abuso sessuale)
- Povertà e esclusione sociale
- Mancanza di una rete di supporto sociale
- Profilo incerto dei rei
- Risposta non adeguata delle Forze di Polizia
- Generale riluttanza delle vittime alla denuncia
- Differenze nelle modalità di contrasto al fenomeno
- Rischio di recidiva
- Sviluppo delle nuove tecnologie
- Facilità nel viaggiare che incrementa il turismo sessuale

Sono stati individuati alcuni limiti del panorama attuale di contrasto al fenomeno:

- **insufficiente azione di contrasto ai crimini**
  - Scarsa convergenza delle disposizioni penali degli Stati membri;
  - I minori vittime sono riluttanti alla denuncia a causa del trauma subito, della loro giovane età, del senso di vergogna o per paura di ripercussioni;
  - Insufficiente cooperazione internazionale e scarso uso di strumenti investigativi efficaci.
- **insufficiente protezione e assistenza alle vittime**
  - Gli Stati membri non applicano misure di assistenza adeguate a rispondere ai particolari bisogni dei minori vittima;

- Difficoltà dei minori vittima a partecipare ai procedimenti penali a causa del rischio di ri-vittimizzazione o a causa di impedimenti legali o economici;
  - I minori vittima di sfruttamento sessuale possono essere oggetto di sanzioni per reati quali immigrazione clandestina o prostituzione, che si trovano a perpetrare a causa della loro condizione di sfruttamento.
- **insufficienti misure di prevenzione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale**
- Alcuni rei condannati continuano a essere pericolosi anche dopo aver scontato la pena e il rischio di recidiva è reale. Non sempre gli Stati prendono provvedimenti adeguati ad affrontare tale rischio a maggior ragione quando i rei lasciano il Paese in cui sono stati perseguiti.

In particolare sono state individuate alcuni limiti specifici della Decisione Quadro vigente:

- È limitata solo ad alcuni reati;
- Non riguarda le nuove forme di abuso e sfruttamento sessuale nelle quali vengono usate le nuove tecnologie, come il *grooming*, la visione di materiale pedopornografico senza effettuare download;
- Le norme sull'extraterritorialità non appaiono sufficienti per perseguire il turismo sessuale;
- I bisogni specifici dei minori vittime di abuso e sfruttamento non sono adeguatamente presi in considerazione;
- Le misure preventive sono inadeguate.

Data la recente apertura a firma (avvenuta nell'ottobre del 2007) della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale (Convenzione di Lanzarote), la Commissione Europea ha deciso di aggiornare il testo della Decisione Quadro alla luce delle scelte coraggiose fatte nella redazione della Convenzione.

La Commissione Europea, prima di iniziare l'iter di discussione della Decisione Quadro, ha valutato la possibilità di procedere secondo 4 opzioni diverse:

- Opzione 1: Nessuna azione europea. Non procedere ad alcuna azione, né di natura legislativa, né politica, né finanziaria;

- **Opzione 2: Integrare la legislazione esistente con misure non legislative.**  
Non emendare la legislazione europea, in particolare la Decisione Quadro 2004/68/GAI. Mettere in campo, invece, misure non legislative per supportare l'implementazione coordinata della legislazione nazionale di ciascuno Stato. Questo dovrebbe includere scambi di informazioni ed esperienze sui temi della repressione e prevenzione dei reati, nonché della protezione delle vittime, sensibilizzazione, cooperazione con il settore privato, meccanismi di raccolta dati per lo studio del fenomeno;
- **Opzione 3: Adozione di una nuova legislazione europea relativa alla repressione, alla protezione delle vittime e alle misure di prevenzione.**  
Mettere a punto una nuova Decisione Quadro, incorporando elementi dell'attuale testo con alcune previsioni della Convenzione di Lanzarote ed elementi addizionali non contenuti in nessuno dei due testi;
- **Opzione 4: Nuova legislazione generale volta a migliorare la repressione dei reati e la protezione delle vittime nonché la prevenzione dei reati (come l'Opzione 3) più le azioni non legislative previste nell'opzione 2.**

La Commissione ha scelto di proseguire **secondo l'opzione 4** e dunque di mettere a punto uno strumento comprendente sia misure legislative sia non legislative di prevenzione, cooperazione, sensibilizzazione, ecc.

Tale scelta ha comportato la costituzione di un gruppo tecnico (DROIPEN) con il compito di redigere il testo revisionato della Decisione Quadro.

L'Amministrazione nazionale capofila su tale esercizio è il Ministero della Giustizia. L'Osservatorio, ha partecipato accanto a tale Dicastero a tutte le sei riunioni del DROIPEN a Bruxelles che si sono tenute fra l'aprile e l'ottobre 2009.

Il negoziato, nonostante le numerose riunioni, non ha portato ad alcun risultato condiviso e le delegazioni non hanno trovato un accordo su nessuno dei punti della proposta, neanche su quelli preliminari relativi alle definizioni. L'assenza di consenso sulle definizioni dei reati ha naturalmente portato gli Stati a non prendere posizione rispetto alle condotte criminose specifiche, alle sanzioni, alle pene accessorie e così via.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 ha comportato il decadimento di tutti i documenti non conclusi e dunque tutti i negoziati ancora aperti sono stati automaticamente annullati.

La responsabile dell'Osservatorio, in accordo con i rappresentanti del Ministero della Giustizia, ha chiesto che tutte le posizioni italiane sul testo, esplicitate nel corso delle riunioni e trasmesse ufficialmente tramite gli uffici di Rappresentanza, venissero riportate in nota nell'ultima versione del documento.

Nel marzo 2010, la Commissione Europea, confermando una grande attenzione per la tematica, ha pubblicato un nuovo testo di Direttiva per riprendere il lavoro di revisione della Decisione Quadro. Tale testo riprende, con alcune modifiche, il testo originario da cui era partito il negoziato precedente. La discussione su tale nuovo testo predisposto dalla Commissione Europea è iniziata il 28 aprile 2010.

Si riportano di seguito le principali proposte avanzate dalla delegazione italiana durante il negoziato:

- Per quanto concerne le definizioni, è stato richiesto di renderle più semplici, con minore dettaglio. Questo perché definizioni troppo dettagliate rischiano di produrre numerose riserve da parte degli Stati.
- È stata proposta una definizione dei “sistemi d’informazione e di comunicazione”: ogni dispositivo tecnico che consenta di processare e trasmettere dati e informazioni attraverso qualunque canale di trasmissione.
- La delegazione italiana ha proposto di introdurre la fattispecie di reato specifica di “turismo sessuale”. Tale proposta è stata appoggiata dalla Commissione UE e dalla delegazione UK, con la quale è stata presentato un testo congiunto dell’articolo da inserire nel testo.
- Sempre a proposito del turismo sessuale, la delegazione italiana ha proposto anche l’inserimento di una pena accessoria per chi venga condannato per tale reato: l’impossibilità di lasciare il proprio Paese per un determinato periodo di tempo, che ciascun Paese può autonomamente decidere. Si tratta, a parere della delegazione italiana, di un elemento di prevenzione della recidiva di grande efficacia.
- La delegazione italiana ha sostenuto fortemente l’inserimento nel testo della Decisione Quadro dell’obbligo per gli Stati di prevedere il blocco dei siti internet a contenuto pedopornografico, illustrando come in Italia tale misura sia efficacemente applicata.
- La delegazione italiana ha difeso fortemente il mantenimento nel testo della previsione relativa alla necessità che gli Stati investano risorse umane e finanziarie nell’identificazione dei minori raffigurati nel materiale pedopornografico diffuso sulla Rete Internet e nelle indagini sotto copertura sempre relative al reato di diffusione di pedopornografia sulla Rete.
- La delegazione italiana ha chiesto di non vincolare i percorsi di riabilitazione dei rei ad eventuali sconti di pena detentiva.

**b) ChildOnEurope**

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile è attivamente coinvolto nelle attività del "ChildOnEurope" (The European Network of National Observatories on Childhood), nato in seno all'Europe de l'Enfance, il gruppo intergovernativo permanente UE sull'infanzia e l'adolescenza.

Il ChildOnEurope si è riunito per la prima volta il 24 Gennaio 2003, focalizzando la propria attività sui seguenti obiettivi:

- Lo scambio di conoscenze e informazioni fra i Paesi Europei sulle leggi, le politiche, i programmi, le statistiche, gli studi e le "best practices" relative all'infanzia e all'adolescenza;
- Lo scambio di conoscenze sulle metodologie e gli indicatori utilizzati nei diversi Paesi Europei per la raccolta dei dati sull'infanzia e l'adolescenza, al fine di raggiungere la comparabilità delle informazioni;
- Analisi comparate su tematiche specifiche;

In occasione dell'Assemblea generale del ChildOnEurope che si è tenuta il 19 gennaio 2007, i partners del network hanno deciso di procedere, sulla base della ricerca svolta da ChildONEurope "Review on national systems of statistics and registration on child abuse", ad elaborare delle **linee guida europee sull'istituzione di sistemi nazionali di monitoraggio e raccolta dati relativi alla violenza sui minori**.

Sulla base di questa decisione, il gruppo di lavoro che si occupa di tale tematica all'interno del ChildOnEurope, si è riunito in Lussemburgo il 26 e 27 di aprile 2007.

In occasione di quest'incontro, si è giunti all'adozione di un indice delle linee guida europee ed alla definizione delle conseguenti modalità operative attraverso le quali procedere all'elaborazione del documento finale. In particolare, per quanto riguarda la stesura dei contenuti delle linee guida, all'interno del lavoro di gruppo sono stati individuati, sulla base delle competenze personali, quattro diversi sottogruppi, ciascuno dei quali destinato a lavorare su una sezione specifica del documento.

In relazione a ciò, il 21 giugno 2007 si è tenuto presso l'Istituto degli Innocenti un incontro tecnico dei sottogruppi di lavoro per la definizione, nel dettaglio, della struttura e dei contenuti dei singoli capitoli e paragrafi, con l'obiettivo di identificare e ripartire al meglio il lavoro all'interno dei sottogruppi stessi.

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ha partecipato ai lavori del sottogruppo B, relativo al "Child abuse as Legal problem; legal definitions; judicial data, implications for monitoring".

Nel corso dei mesi successivi, ciascun esperto ha provveduto a fornire il proprio contributo alla stesura del documento. I gruppi di lavoro si sono riuniti nuovamente il 31 gennaio 2008 per discutere sui contributi giunti e sulla struttura del documento finale.

Nel giugno 2009 tale lavoro si è concluso e le Linee guida sono state pubblicate.

### **c) Il programma “Safer Internet”**

Il programma Safer Internet è il principale piano di intervento della Commissione Europea in materia di nuovi media e tutela dei minori. Il 9 Febbraio prossimo venturo si celebrerà il Safer Internet Day.

Il Programma Safer Internet promuove l’uso di un approccio “multistakeholder”, cioè il coinvolgimento dei diversi attori coinvolti in tale ambito. Save the Children è attualmente il referente per la Commissione Europea nell’ambito di tale programma in Italia, assieme ad Adiconsum con cui collabora, portando avanti alcune delle attività afferenti il programma stesso.

L’Osservatorio è stato invitato da Save the Children a prendere parte a un’ampia progettualità nell’ambito del programma Safer Internet, presentato in risposta al *Call for proposal – Safer Internet 2009*. Tale progetto a cui partecipa anche la società Telecom Italia, prevede lo sviluppo sul territorio nazionale di un’azione sinergica che veda impegnati istituzioni pubbliche e private, enti ed operatori, per creare, in un processo di *cross fertilization*, un network di competenze e di informazioni utili volte all’attuazione di strategie più concrete ed efficaci.

### **Il Safer Internet Day:**

Nell’ambito del programma Safer Internet, a partire dal 2004 è stato istituito il *Safer Internet Day* ossia la giornata dedicata alla promozione di un utilizzo sicuro e responsabile di Internet e delle nuove tecnologie da parte degli utenti più giovani. Negli ultimi anni ha superato i confini europei diventando un appuntamento di riferimento a livello internazionale (l’edizione 2009 ha visto la promozione di iniziative in più di 50 paesi in tutto il mondo).

Nella settima edizione del 2010, l’Osservatorio ha scelto di partecipare a una delle iniziative nazionali di celebrazione di tale importante data. È stata siglata una partnership con l’Associazione Save the Children Italia (che insieme ad Adiconsum rappresenta il riferimento italiano per il programma Safer Internet), il Centro per il Contrasto alla Pedopornografia su Internet istituito presso la Polizia Postale e delle Telecomunicazioni - Ministero dell’Interno e Telecom Italia, per realizzare il sito internet [www.sicurinrete.it](http://www.sicurinrete.it) attivo a partire dal 9 febbraio 2010, nel quale, con un linguaggio vicino a quello dei giovani, sono stati inseriti numerosi contenuti relativi alla sicurezza in Rete. Il sito internet contiene anche un video del duo “Zero Assoluto” che hanno prestato gratuitamente la loro immagine per questa importante

iniziativa. A tale iniziativa hanno partecipato numerose società che operano nel mondo della Rete, quali social network, motori di ricerca, e innumerevoli siti, fra i più popolari e conosciuti dai giovani.

È prassi della Commissione, assegnare a ogni edizione un tema specifico attorno al quale costruire il messaggio della campagna. Quest'anno l'attenzione si concentra sulla gestione dei dati e delle immagini personali on-line. L'obiettivo è quello di stimolare una riflessione sulla gestione della propria e altrui privacy on-line – in particolare per i minori – e sulle possibili conseguenze di alcuni comportamenti. Nello specifico, il tema sul quale si è concentrata l'attenzione quest'anno è stato il cosiddetto "sexting" il fenomeno che vede un numero crescente di giovani e giovanissimi pubblicare sulla Rete proprie immagini in abiti succinti e atteggiamenti provocatori.

#### ***d) Il Programma "Prevention and fight against crime 2007 – 2013"***

L'Osservatorio in questi anni di attività ha avuto modo di collaborare in diverse occasioni con l'Associazione Save the Children, impegnata, fra l'altro, sulle tematiche di competenza dell'Osservatorio stesso.

Nel luglio del 2008 è stato perfezionato un accordo fra il Dipartimento per le pari opportunità e l'Osservatorio per partecipare insieme al Cismai (Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia) al programma della Commissione Europea "Prevention and Fight Against Crime 2007 – 2013", che fra gli obiettivi individuati per il 2009 prevede la promozione e lo sviluppo di metodologie efficaci finalizzate alla protezione delle vittime di crimini (sfruttamento ed abuso sessuale dei minori incluso).

Il progetto, che ha ottenuto il co-finanziamento della Commissione, si intitola "Sviluppo di una metodologia per identificare e supportare i bambini che sono stati sfruttati sessualmente per la produzione di immagini pedopornografiche".

Tale progetto si struttura secondo alcuni passaggi fondamentali, quali:

1. Identificazione del minore vittima
2. Presa in carico del minore vittima
3. Terapia di recupero del minore vittima

L'idea di questa collaborazione nasce dalla consapevolezza che, con l'implementazione della banca dati ex lege n. 269/98, l'Osservatorio dovrà monitorare l'entità dei crimini sessuali a danno dei minori compiuti sul territorio nazionale e le attività messe in campo per la prevenzione ed il contrasto al fenomeno nonché per la protezione delle vittime. La banca dati dell'Osservatorio sarà uno strumento in grado di focalizzare l'attenzione sul

minore vittima di abuso e sfruttamento sessuale e fornirà, oltre a dati certificati sull'entità del fenomeno, informazioni sul percorso della vittima, dalla segnalazione del reato alla conclusione del procedimento penale, con una attenzione a rintracciare le misure messe in campo per tutelare la vittima e aiutarla nel successivo percorso riabilitativo.

È noto che ad oggi, per ciò che riguarda il percorso terapeutico delle vittime, non esistono protocolli a livello nazionale che garantiscano ai minori vittime standard qualitativi minimi di trattamento da applicare in modo uniforme su tutto il territorio.

La prima fase del progetto consisterà nella creazione di un modello standardizzato di trattamento terapeutico per il recupero dei minori raffigurati in materiale pedopornografico, con l'aiuto di professionisti esperti del settore, individuati anche attraverso la collaborazione al progetto del Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia (CISMAI). Verrà valutata l'opportunità di realizzare tale modello sotto forma di Linee Guida che ne illustrino i principi applicativi. La seconda fase riguarderà invece la formazione agli operatori (servizi sociali e altri interlocutori chiave) sull'applicazione concreta del modello. Si valuterà la possibilità di organizzare cicli di incontri seminari dedicati agli operatori del settore e pubblicazioni da utilizzare come strumenti di supporto. Nella terza fase prenderà avvio il monitoraggio dell'applicazione reale del modello, da affrontare attraverso la banca dati dell'Osservatorio.

---

## PARTE I

### LE AZIONI A LIVELLO CENTRALE

---

#### CAPITOLO 3 – LE INIZIATIVE LEGISLATIVE

##### 3.1 LA RATIFICA DELLA CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA SULLA PROTEZIONE DEI MINORI DALLO SFRUTTAMENTO E DALL'ABUSO SESSUALE DEI MINORI

In Italia, il quadro normativo relativo al contrasto ai crimini sessuali a danno dei minori è piuttosto avanzato. Le più recenti modifiche legislative sono state introdotte dalla Legge 6 febbraio 2006, n. 38 "*Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet*", con la quale il legislatore italiano ha realizzato una adesione pressoché completa alla Decisione Quadro 2004/68/GAI, che ad oggi rappresenta lo strumento di contrasto allo sfruttamento sessuale a danno dei minori più avanzato in ambito UE.

Oggi in ambito internazionale, il punto di riferimento sugli standard di prevenzione e contrasto dei crimini sessuali a danno dei minori è rappresentato dalla Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale (Convenzione di Lanzarote).

L'Italia nel 2009 ha iniziato il processo di ratifica di tale importante strumento: in data 23 marzo 2009 è stato infatti presentato il Disegno di Legge di ratifica dal Ministro degli Affari Esteri, dal Ministro per la Giustizia, e dal Ministro per le Pari Opportunità.

Il DDL presentato dal Governo contiene innanzitutto diverse disposizioni di adeguamento dell'ordinamento interno. In particolare, le modifiche al **codice penale** riguardano:

- L'introduzione della definizione di pornografia minorile, utilizzando quella del Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile;
- L'introduzione della fattispecie di reato di "adescamento di minore";
- I termini di prescrizione dei reati: in particolare sono stati raddoppiati quelli relativi al reato di violenza sessuale commesso su un minore di anni quattordici;
- la previsione del reato di associazione diretta a commettere i reati sessuali contemplati dalla Convenzione;

- la previsione di una circostanza aggravante dell'omicidio se commesso in occasione (non solo del reato di violenza sessuale, ma altresì) di taluno dei delitti previsti dalla Convenzione;
- la modifica dell'articolo *600-bis* (prostituzione minorile) al fine di comprendervi alcune condotte specificate dalla Convenzione;
- la modifica dell'articolo *600-ter* (pornografia minorile), con particolare attenzione alla realizzazione e alla partecipazione a esibizioni o spettacoli pornografici in cui siano coinvolti minori di anni diciotto;
- la modifica dell'articolo *600-sexies*, con riferimento alle cause di cosiddetta «minorata difesa» e di particolare vulnerabilità della vittima (approfittamento della situazione di necessità);
- l'introduzione dell'articolo *600-octies* (circostanza attenuante per il concorrente che fornisce elementi concreti all'autorità giudiziaria o alla polizia per la raccolta di prove) e *600-novies* (pene accessorie: perdita della potestà genitoriale, interdizione dagli uffici di tutela o curatela, perdita del diritto agli alimenti);
- l'abrogazione dell'articolo *600-septies*, resa necessaria dalle modifiche precedenti;
- la modifica dell'articolo *609-quater* (atti sessuali con minorenni), al fine di comprendervi anche le ipotesi di atti sessuali commessi con persona ultrasedicenne;
- la modifica dell'articolo *609-quinquies* (corruzione di minorenni), con attenzione all'ipotesi di chi fa assistere un minore ad atti sessuali compiuti da altri (senza parteciparvi direttamente);
- l'adeguamento dell'articolo *609-decies* (comunicazione al Tribunale per i minorenni);
- l'introduzione della fattispecie del reato di adescamento di minorenni.
- Per quanto riguarda le modificazioni da apportare al **codice di procedura penale**, esse riguardano:
  - l'elenco dei reati attribuiti alla competenza delle procure distrettuali;
  - la misura coercitiva dell'allontanamento dalla casa familiare;
  - l'applicabilità dell'incidente probatorio;
  - le fattispecie per cui è escluso il patteggiamento.

Altri interventi riguardano le misure di prevenzione, l'introduzione del divieto di avvicinarsi a luoghi frequentati da minori; l'ordinamento penitenziario, con riferimento alla possibilità per i detenuti di partecipare a programmi di riabilitazione specifica, incentivata dall'influenza che ciò può avere sui provvedimenti tesi alla concessione di benefici; i provvedimenti di confisca dei patrimoni delle associazioni criminali, con particolare riferimento a quelle che si dedicano ai reati in esame.

Per quanto attiene al piano internazionale, si è provveduto ad inserire un articolo recante l'indicazione dell'autorità nazionale per la registrazione e la conservazione dei dati

nazionali sui condannati per reati sessuali. Tale autorità dovrà essere comunicata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, al momento del deposito dello strumento di ratifica.

Al momento della stesura della presente Relazione, il Disegno di legge è all'esame del Senato (AS 1969), dopo essere stato approvato all'unanimità alla Camera dei Deputati.

### **3.2 LA RATIFICA DELLA CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA SULLA LOTTA CONTRO LA TRATTA DI ESSERI UMANI**

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (Convenzione di Varsavia) è stata aperta alla firma il 16 maggio del 2005 ed è entrata in vigore il 1 febbraio 2008. Essa si caratterizza per la portata ampia degli obiettivi cui si ispira, in quanto disciplina il fenomeno della tratta nel suo complesso. In quest'ottica individua idonee misure finalizzate a prevenire e a contrastare il fenomeno e contestualmente garantisce standard di tutela per le sue vittime ispirati al principio del riconoscimento dei diritti fondamentali dell'individuo.

Il Disegno di Legge di ratifica è stato presentato dal Ministro degli Affari Esteri, dal Ministro per la Giustizia, e dal Ministro per le pari opportunità. Dopo essere stato approvato in Senato è ora all'esame della Camera dei Deputati (C 3402).

Gli obiettivi della Convenzione di Varsavia, che costituisce oggi uno degli strumenti internazionali più completi ed aderenti alla complessità del fenomeno, sono la prevenzione e la lotta contro la tratta degli esseri umani in tutte le sue forme, sia in ambito nazionale sia internazionale, collegate o meno alla criminalità organizzata, ed in relazione a tutte le vittime, siano esse donne, bambini o uomini. Occorre sottolineare che la Convenzione non riguarda unicamente la tratta a fini di sfruttamento sessuale, ma anche il lavoro forzato ed altre pratiche di traffico illecito delle persone.

Il principio fondamentale riguarda la protezione e la promozione dei diritti delle vittime, che devono essere assicurate senza alcuna discriminazione di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche, difendendo la propria origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la proprietà, la nascita o altra situazione. La Convenzione di Varsavia pone, pertanto, in risalto il fatto che la tratta costituisce una violazione dei diritti umani e un affronto alla dignità e all'integrità delle persone e che, in tale senso, occorre intensificare la protezione di tutte le sue vittime.

Persegue sinteticamente i seguenti scopi, riassunti convenzionalmente con la formula delle quattro P:

- Prevenire la tratta;
- Proteggere i diritti umani delle vittime;
- Perseguire gli autori del reato;
- Promuovere la cooperazione internazionale.

Nello specifico la Convenzione prevede:

- misure assistenziali a favore delle vittime (assistenza medica e psicologica; supporto per la loro reintegrazione nel tessuto sociale d'origine; risarcimento dei danni subiti);
- la possibilità di rilasciare permessi di soggiorno alle vittime, sia per ragioni umanitarie sia per consentirne la cooperazione con le autorità;
- la previsione della responsabilità penale, civile o amministrativa delle persone giuridiche per il reato di tratta; tale responsabilità non pregiudica quella penale delle persone fisiche che hanno commesso il reato;
- la cooperazione tra autorità pubbliche, organizzazioni non governative e membri della società civile, al fine di prevenire la tratta e di proteggere le vittime;
- la necessità di condurre campagne di sensibilizzazione verso le potenziali vittime di tratta.

Tra le misure innovative, si segnala, inoltre, l'istituzione di un periodo di recupero e riflessione di almeno trenta giorni, al fine di consentire alla vittima di sottrarsi all'influenza del trafficante, unitamente alla possibilità di punire i clienti delle vittime di tratta per aver beneficiato delle relative prestazioni. La Convenzione prevede inoltre la facoltà di introdurre una clausola di non punibilità per le vittime di tratta.

È prevista, infine, la creazione di un meccanismo indipendente per il monitoraggio dell'implementazione della Convenzione (GRETA – costituito da un gruppo di esperti indipendenti).

Nel DDL di ratifica si sottolinea come l'ordinamento italiano in massima parte già preveda strumenti adeguati che possono essere ritenuti sufficienti per recepire le previsioni dettate dalla Convenzione. I principali strumenti legislativi con cui l'Italia si è già dotata di un efficace sistema di lotta a tale crimine sono la legge 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta di persone, il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25

luglio 1998, n. 286, e la legge 16 marzo 2006, n. 146, con cui è stato ratificato il Protocollo di Palermo e l'annessa Convenzione ONU sul crimine transazionale organizzato.

Le disposizioni di adeguamento del diritto interno incidono unicamente sul codice penale, introducendovi l'articolo 602-ter, rubricato «circostanza aggravante», il quale prevede una nuova circostanza aggravante, per i casi di falsificazione di documenti d'identità finalizzata ai delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602 del codice penale.

### **3.3 IL DISEGNO DI LEGGE “MISURE CONTRO LA VIOLENZA SESSUALE”**

Tale proposta di legge è stata presentata dal Ministro per le Pari Opportunità e dal Ministro della Giustizia. È stata approvata dalla Camera dei deputati il 14 luglio 2009, previo stralcio, in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge n. 574, 611, 666, 688, 817, 924, 952, 2142, 2167, 2194 e 2229. È attualmente al vaglio del Senato (AS 1675).

Il DDL prevede misure che rafforzano la tutela penale contro la violenza sessuale, introducendo aggravanti connesse alle modalità di azione del colpevole, imponendo l'aumento della pena in caso di recidiva ed introducendo meccanismi volti ad accelerare i tempi di giudizio e la certezza della pena.

Tra le circostanze aggravanti, comportanti la reclusione da sei a dodici anni, vengono ricomprese: l'uso di sostanze comunque idonee a ridurre la capacità di determinarsi della vittima, la qualità di ascendente, genitore anche adottivo o tutore dell'autore del reato, il rapporto di “dipendenza” psicologica tra vittima e colpevole derivante dalla qualità di quest'ultimo (educatore, vigilante, maestro) e infine le condizioni derivanti dallo stato di gravidanza della vittima.

Si introduce inoltre l'obbligo da parte del giudice di disporre l'aumento di pena nei confronti del recidivo.

Per quanto concerne infine le modifiche al codice di procedura penale, il DDL prevede l'inserimento del delitto di violenza sessuale e quello di violenza sessuale di gruppo tra quelli per i quali è previsto l'arresto in flagranza, con le relative conseguenze sulla possibilità di celebrare il processo con il rito direttissimo ed immediato.

### **3.4 IL DISEGNO DI LEGGE “MISURE CONTRO LA PROSTITUZIONE”**

Il Disegno di legge “Misure contro la prostituzione” è stato presentato dal Ministro degli Affari Esteri, dal Ministro della Giustizia e dal Ministro per le Pari Opportunità e al momento della stesura della presente Relazione, è al vaglio del Senato (AS 1079).

Esso propone l'introduzione del reato di prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico, con l'obiettivo di eliminare la prostituzione di strada e contemporaneamente contrastare lo sfruttamento della stessa in quanto è soprattutto in luogo pubblico che si perpetrano le più gravi fattispecie criminose finalizzate allo sfruttamento sessuale. È esclusa la punibilità della persona che abbia esercitato la prostituzione perché costretta mediante violenza o minaccia.

Il DDL dedica particolare attenzione alla **prostituzione minorile**. Viene proposta la modifica dell'art.600-bis del codice penale, tenendo conto degli obblighi assunti con la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale. Viene delineata in maniera più dettagliata la condotta dello sfruttamento della prostituzione minorile, chiarendo che l'utilità, anche se solo promessa, in cambio della quale il minore compia atti sessuali può anche essere non economica, rivedendo il regime delle circostanze ed aumentando le relative pene per l'induzione. Viene inoltre stabilito l'obbligo di rimpatrio dei minori stranieri non accompagnati, al fine di realizzare il loro ricongiungimento familiare. A tale scopo, è rimessa ad un apposito regolamento la fissazione delle modalità di riconsegna alle autorità nazionali dei minori stranieri, in base ai principi di accelerazione e semplificazione delle relative procedure, garanzia dell'unità familiare del minore e osservanza di misure di protezione.

### **3.5 IL DISEGNO DI LEGGE "ISTITUZIONE DEL GARANTE NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA"**

La proposta di legge per l'istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza è stata presentata l'11 dicembre 2008 dal Ministro per le Pari Opportunità ed è attualmente al vaglio della Camera dei Deputati (AC 2008). Essa mira a colmare un vuoto legislativo e a dare attuazione a diverse convenzioni internazionali, prima fra tutte la Convenzione sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre del 1989 a New York. Oltre a questa, si ricorda come il Documento conclusivo della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, svoltasi dall'8 al 10 maggio 2002, al punto 31 richiede che i Governi partecipanti alla Sessione speciale si impegnino ad attuare misure quali, tra le altre, l'istituzione ovvero il potenziamento di organismi nazionali, come i difensori civici indipendenti per l'infanzia. Inoltre la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva in Italia dalla legge 20 marzo 2003, n. 77, prevede che gli Stati si attivino per la promozione e per l'esercizio dei diritti dei minori attraverso appositi organi con compiti, tra l'altro: di proposta, per rafforzare le disposizioni legislative relative