

PARTE I - LE AZIONI A LIVELLO CENTRALE

CAPITOLO 1 – LE ATTIVITÀ DI COORDINAMENTO

1.1 IL COMITATO INTERMINISTERIALE DI COORDINAMENTO PER LA LOTTA ALLA PEDOFILIA (C.I.C.LO.PE.)

Il Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia (C.i.c.Lo.Pe.) è stato istituito per la prima volta dal Ministro *pro tempore* 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.

In data 15 dicembre 2009 il Comitato è stato ricostituito con D.M. del Ministro *pro tempore* per le Pari Opportunità, con il quale sono stati nominati i rappresentanti delle Amministrazioni coinvolte, secondo le deleghe allora vigenti, nelle attività istituzionali di prevenzione e contrasto al fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori: il Dipartimento per le Pari Opportunità, il Dipartimento per le Politiche della Famiglia, il Dipartimento per gli Affari Regionali, il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, il Dipartimento Politiche Europee, il Dipartimento per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, il Dipartimento della Gioventù, il Dipartimento del Turismo, il Ministero per gli Affari Esteri, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero dello Sviluppo Economico.

Il ricostituito Comitato si è riunito per la **prima seduta plenaria** il giorno 24 marzo 2010, alla presenza del Ministro *pro tempore* per le pari opportunità, Presidente del Comitato stesso.

In data 3 febbraio 2011 si è svolta la **seconda riunione plenaria** del Comitato presieduto dal Ministro *pro tempore* per le pari opportunità. Nel corso dell'incontro sono stati affrontati in particolare i seguenti temi: il nuovo Regolamento dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, il riavvio di contatti con le Amministrazioni per la realizzazione della banca dati dell'Osservatorio, l'iter di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa per combattere l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e l'adesione

dell'Italia alla Campagna del Consiglio d'Europa "Uno su Cinque" contro la violenza sessuale sui minori.

In considerazione del recente avvicendamento governativo, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con delega alle pari opportunità ha proceduto a richiedere alle Amministrazioni di interesse, le designazioni dei rispettivi componenti nell'ambito del suddetto Comitato, al fine di garantire il prosieguo delle attività proprie di questo organismo.

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

L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza è stato istituito dalla legge 23 dicembre 1997, n. 451 recante "Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia" ed è attualmente regolato dal DPR 14 maggio 2007 n. 103.

I componenti 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.

L'Osservatorio nazionale ha il compito di predisporre i seguenti documenti ufficiali relativi all'infanzia e all'adolescenza:

- **Il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva**, elaborato ogni due anni 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 nazionale, acquisito il parere obbligatorio della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, è adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere della Conferenza unificata e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale;
- **La Relazione Biennale sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti**;
- **Lo schema del Rapporto del Governo all'ONU sull'applicazione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989**, alle scadenze indicate all'art. 44 della Convenzione.

Ai sensi del DPR 103/2007, per lo svolgimento delle sue attività l'Osservatorio nazionale si avvale del **Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza**.

Il Consiglio dei Ministri in data 17 dicembre 2010 ha approvato il **Terzo Piano Biennale Nazionale di Azioni e di Interventi per la Tutela dei Diritti e lo Sviluppo dei Soggetti in Età Evolutiva**. Il Piano è stato approvato con D.P.R. 21 gennaio 2011 e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 106 del 9 maggio 2011. In questo documento programmatico sono previste **due specifiche azioni inerenti il tema della tutela dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale**, inserite nell'ambito della direttrice "Rafforzare la tutela dei diritti"; precisamente:

- Azione B06 - Sistema delle tutele dei minori e protezione dei minori dall'abuso e dal maltrattamento: l'obiettivo è il completamento del quadro legislativo del sistema delle tutele del bambino dall'abuso e dal maltrattamento e delle risposte alle sue esigenze di cura attraverso la formazione, l'informazione e la sensibilizzazione degli attori coinvolti (operatori, bambini, grande pubblico), oltre allo sviluppo e al rafforzamento di servizi per la rilevazione precoce dell'abuso e le cure tempestive delle conseguenze post-traumatiche per bambini e adolescenti vittime di abusi sessuali e maltrattamenti (fisici, psicologici, violenza assistita); è previsto altresì l'adeguamento della normativa penale e del percorso processuale di protezione per i reati di abuso commessi ai danni di minori;
- Azione B10 - Linee di indirizzo nazionali per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile: l'obiettivo è l'individuazione dei requisiti minimi nazionali dei servizi di prevenzione e contrasto dell'abuso all'infanzia e delle procedure operative specifiche per tipologia di maltrattamento, promuovendone il recepimento a livello regionale e locale; l'azione prevede inoltre di favorire la prevenzione e la cura del maltrattamento all'infanzia con un sistema di garanzie e di programmazione delle prestazioni; ai fini del raggiungimento di questi obiettivi si tiene conto della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale (cd. Convenzione di Lanzarote di cui l'Italia è firmataria) entrata in vigore nel luglio 2010.

Inoltre, nell'ambito della direttrice "consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto dell'esclusione sociale", il Piano contiene anche un'azione per la prevenzione e la cura dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia (Azione A16) con la quale si intende individuare i requisiti minimi nazionali dei servizi di prevenzione e contrasto dell'abuso all'infanzia e le procedure operative specifiche per tipologia di trattamento, promuovendone il recepimento a livello regionale e locale. Sempre nell'ambito della medesima direttrice, nel Piano è inserita

una specifica azione a tutela dei minori vittime di tratta (Azione A17), che si pone l'obiettivo di realizzare forme di intervento adeguate alle esigenze dei minori trafficati.

Per le azioni descritte, così come per le altre 35 previste dal Piano, sono in corso le **attività di monitoraggio** da parte dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

1.3 IL *FOCAL POINT* NAZIONALE SUI DIRITTI DEI MINORI PRESSO IL CONSIGLIO D'EUROPA

Nell'ambito delle azioni di tutela dei diritti dei minori, il Consiglio d'Europa, a partire dal 2009, ha richiesto 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.

Ad oggi, i *focal point* del Consiglio d'Europa rappresentano una vera e propria Rete di soggetti chiamati ad interagire tra loro e, soprattutto, a diffondere sul proprio territorio nazionale, attraverso una procedura di consultazione, l'azione del Consiglio d'Europa nei più diversi ambiti: da quello dell'adozione di atti normativi fino all'organizzazione di eventi ed al lancio di nuove iniziative.

In Italia, il *focal point* è stato rappresentato, fino al recente avvicendamento governativo, dal Vice Capo di Gabinetto del Ministro *pro tempore* per le pari opportunità.

PARTE I - LE AZIONI A LIVELLO CENTRALE

CAPITOLO 2 - L'OSSERVATORIO PER IL CONTRASTO DELLA PEDOFILIA E DELLA PORNOGRAFIA MINORILE¹

INTRODUZIONE - IL NUOVO REGOLAMENTO DELL'OSSERVATORIO

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con legge 6 febbraio 2006, n. 38, novellando l'articolo 17, comma 1-bis, della legge 3 agosto 1998, n. 269. Attualmente, in virtù delle deleghe conferite al **Ministro del lavoro e delle politiche sociali con delega alle pari opportunità**, l'Osservatorio opera presso il **Dipartimento per le Pari Opportunità**.

L'Osservatorio è stato regolamentato attraverso il Decreto Istitutivo n. 240 del 30 ottobre 2007 (G. U. n. 296 del 21 dicembre 2007), *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"*, in vigore dal 5 gennaio 2008. Tale Regolamento è stato modificato con Decreto Ministeriale del 21 dicembre 2010, n. 254, (G.U. n. 26 del 2 Febbraio 2011).

Quest'ultimo Regolamento ha confermato la presenza, in seno all'Osservatorio, di rappresentanti della Polizia di Stato, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e delle principali Associazioni coinvolte nelle attività di protezione dei minori dalla violenza. Ha inoltre confermato che a presiedere questo organismo è il Capo del Dipartimento per le pari opportunità.

Il Regolamento vigente stabilisce che l'Osservatorio:

- 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;

¹ Questo Capitolo costituisce la Relazione tecnico-scientifica dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, redatta ai sensi dell'art. 1, punto 3 lettera e) del Regolamento istitutivo n. 240 del 30 ottobre 2007, così come modificato con DM del 21 dicembre 2010, n. 254.

- 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;
- predisporre 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 (C.I.C.Lo.Pe.). 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.

Con proprio Decreto del 30 marzo 2011 e successive integrazioni, il Ministro *pro tempore* per le pari opportunità ha provveduto a nominare i **componenti** dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile che ha iniziato ufficialmente la propria attività il giorno 5 maggio 2011, in concomitanza con la Giornata Nazionale contro la pedofilia. Nella prima seduta plenaria ciascuno dei componenti ha avuto la possibilità di presentarsi ed illustrare sinteticamente la tipologia di esperienza sul tema acquisita con la propria specifica professionalità. Sono state inoltre individuate le priorità di azione dell'organismo, quale la realizzazione della banca dati, e le attività di formazione nelle scuole per la prevenzione dei crimini sessuali a danno dei minori.

2.1 LE ATTIVITÀ DELL'OSSERVATORIO A LIVELLO NAZIONALE

2.1.1 La banca dati dell'Osservatorio

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ha 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 la legge ha autorizzato l'istituzione presso l'Osservatorio di una banca dati per raccogliere, con l'apporto delle Amministrazioni centrali, tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno.

In sede di Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia, C.I.C.Lo.Pe., già da molti anni, le Amministrazioni impegnate sulla tematica avevano concordato pienamente sull'importanza primaria di giungere a una conoscenza approfondita dei crimini sessuali a danno dei minori e sulla necessità di costituire uno strumento scientifico di raccolta ed elaborazione dei dati che coadiuvasse le istituzioni nelle attività di prevenzione e repressione del fenomeno.

Nel corso dell'anno 2008 è stato realizzato lo **studio di fattibilità** della banca dati: tale studio è stato portato a termine dal Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza - Istituto degli Innocenti di Firenze, avvalendosi anche delle indicazioni del gruppo tecnico, a cui hanno partecipato rappresentanti delle Amministrazioni coinvolte in tale esercizio, in particolare del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Interno, del Dipartimento per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione (con gli esperti del DigitPA) e del Dipartimento per le Risorse Strumentali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

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 della banca dati è stato consegnato all'Osservatorio in data 27 novembre 2008 e trasmesso in via ufficiale dagli uffici di Gabinetto del Ministro *pro tempore* per le pari opportunità alle Amministrazioni sopra citate per l'opportuna condivisione.

Il 22 luglio 2010, il **Garante per la protezione dei dati personali ha fornito parere positivo** sullo stesso, ferma restando la necessità di aggiornare lo studio rispetto alle modifiche intervenute successivamente nei sistemi informatici delle Amministrazioni interessate. Nel parere viene inoltre ribadita la necessità di garantire l'assoluto rispetto della privacy delle persone coinvolte nei procedimenti attraverso adeguati sistemi di anonimizzazione dei dati identificativi delle stesse.

L'attività di realizzazione della banca dati ha ricevuto un **nuovo impulso** a partire dalla ricostituzione, da parte del Ministro *pro tempore* per le pari opportunità, del Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia (C.I.C.Lo.Pe.). Il ricostituito Comitato si è riunito per la prima seduta plenaria il giorno 24 marzo 2010, alla presenza del Ministro *pro tempore* per le pari opportunità, presidente del Comitato stesso. Nel corso di questo primo incontro, il Ministro *pro tempore* ha sottolineato come una delle priorità politiche di questo organismo debba essere quello di adempiere alla realizzazione della banca dati dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

Nel corso della seconda riunione plenaria del Comitato C.I.C.Lo.Pe., tenutasi in data 3 febbraio 2011, il Ministro *pro tempore* per le pari opportunità ha ribadito tale priorità, sottolineando le attività di coordinamento in essere con le Amministrazioni maggiormente coinvolte nell'esercizio, quali il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia e il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

Lo scopo principale della banca dati sarà quello di organizzare in modo sistematico ed integrato le informazioni già disponibili attraverso la possibilità di attingere alle fonti di raccolta dati esistenti, in una prospettiva di organicità e completezza. L'obiettivo a lungo termine di una banca dati così costruita sarà quello di fotografare la situazione attuale del Paese in relazione al fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori ed effettuare una mappatura del territorio funzionale all'applicazione del duplice principio della raccolta dati e dell'azione di monitoraggio del fenomeno che da essa deriva.

L'elemento fortemente innovativo di tale strumento è senza dubbio rappresentato dal **cambio di prospettiva** che si propone di assumere rispetto ai sistemi informativi già esistenti: si tratterà infatti di spostare il focus di attenzione sul dato dagli autori del reato e dal reato stesso al minore vittima, facendo di quest'ultimo il principale soggetto di analisi. In definitiva, la banca dati garantirà un approccio d'analisi essenzialmente incentrato sulle piccole vittime di violenza sessuale, senza però trattare i dati sensibili che rendano riconoscibili vittime e rei.

2.1.2 Il nuovo Portale web dell'Osservatorio

Le tematiche trattate dall'Osservatorio esigono un'attenzione particolare alla comunicazione, rivolta sia ai numerosi professionisti che lavorano per la tutela dell'infanzia, sia ai cittadini, adulti e minori, in un'ottica di prevenzione e riconoscimento dei rischi.

Da ciò consegue la necessità di:

- **informare e formare i cittadini** sui modi per conoscere, prevenire, contrastare l'abuso e lo sfruttamento sessuale ed aiutare, nel modo opportuno, le vittime che li subiscono;
- **coinvolgere la società civile**, in particolare gli adolescenti, nonché il mondo accademico, le Forze dell'Ordine, gli addetti ai lavori per creare e divulgare le migliori pratiche nella prevenzione e nel contrasto ai crimini sessuali a danno dei minori;
- **creare un network fra enti governativi** in grado di "fare sistema" con obiettivi comuni e condivisi;

Per soddisfare al meglio tali necessità, il Dipartimento ha deciso di investire nella realizzazione di un **Portale**, che sarà presto raggiungibile all'indirizzo www.osservatoriopedofilia.gov.it in lingua italiana e inglese che, attraverso una progressione modulare, **diventi il punto di riferimento nazionale per le tematiche riguardanti la prevenzione e il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile**;

Il portale dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile informerà e coinvolgerà l'utenza di riferimento, distinguendosi dagli altri portali di argomento simile, attraverso:

- una informazione sulle attività dell'Osservatorio con lo scopo di valorizzare le attività istituzionali, siano esse ordinarie o progetti speciali svolti in questi anni. Verrà, inoltre, eseguita una **attività archivistica di raccolta di tutta la normativa nazionale e internazionale del settore**, ricercabile per lingua, ente, data, tipologia di documento;
- una informazione sulle tematiche dell'abuso e dello sfruttamento sessuale e sui temi correlati, declinata in **schede divulgative** di facile utilizzo ma in grado di soddisfare anche l'utenza specialistica attraverso una rete di approfondimenti ipertestuali (link, normativa, documentazione, ecc) scelti e selezionati da redattori esperti del settore;
- **una informazione in tempo reale** veicolata attraverso news, newsletter, articoli specialistici e divulgativi, valorizzata e viralizzata attraverso strumenti quali blog e social network che permettano di sponsorizzare il singolo contenuto (testo, video, immagini) attraverso processi di passa parola veloci ed efficaci;
- **l'utilizzo di una comunicazione web moderna e accattivante**, nel pieno rispetto dell'usabilità delle interfacce, dell'accessibilità delle informazioni per le persone con disabilità, delle regole della comunicazione istituzionale e della privacy;

- **l'impiego di video interviste rivolte a persone reali che rappresentano gli interlocutori del sito**². L'utilizzo di persone comuni, che rispondono a domande precise in modo diretto e franco, sarà un elemento fortemente innovativo e in linea con le evoluzioni contemporanee del web. Questo tipo di approccio, mai utilizzato in Italia per siti istituzionali, può diventare il primo elemento trainante e di sicuro vantaggio competitivo per catturare la preziosa attenzione dei cittadini ormai abituati alla fruizione di una comunicazione digitale sempre più multimediale ed interattiva;
- **una interfaccia web interattiva e partecipativa** che permetterà agli interlocutori del sito di esprimere le proprie opinioni (commenti moderati) sui contenuti, di osservare il comportamento degli altri frequentatori (es. parole più cercate, documenti più visti) e di partecipare alla costruzione collettiva e condivisione del sapere attraverso strumenti che permettono di inserire la propria opinione su un determinato argomento e votare le opinioni altrui (*crowdsourcing*).

Nel tempo, il Portale dovrà diventare anche lo spazio ideale di scambio e collaborazione sull'argomento fra enti governativi nazionali, il luogo offerto dal Governo Italiano per avviare una politica coordinata di prevenzione e contrasto ai fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.

2.1.3 L'attività di formazione in tema di prevenzione e contrasto all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori

Il coordinatore e gli esperti dell'Osservatorio sono stati chiamati, **per tre anni accademici consecutivi** (dal 2008-2009 al 2010-2011), a far 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 ed europee". Il corso, organizzato nell'ambito della Cattedra di Tutela internazionale dei diritti umani nei processi di pace e democratizzazione, è stato realizzato per agli studenti del Corso di laurea magistrale in Scienze Politiche - Relazioni Internazionali.

² Sono state individuate 13 tipologie di interlocutori a cui il sito si rivolge (bambino, adolescente, pediatra, poliziotto, carabiniere, tour operator, avvocato, insegnante, genitore, assistente sociale, psicologo giuridico, neuropsichiatra infantile).