

europea (regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio del 15 febbraio 2007), l'Agenzia ha sede a Vienna.

L'Agenzia contribuisce a garantire la protezione dei diritti fondamentali delle persone che vivono all'interno dei confini dell'Unione: essa lo fa attraverso la raccolta di elementi che possano testimoniare la situazione dei diritti fondamentali nel territorio dell'UE. L'Agenzia ha infatti lo scopo principale di fornire alle istituzioni europee e alle autorità nazionali competenti assistenza e consulenza sui diritti fondamentali nell'attuazione del diritto comunitario, nonché di aiutarle ad adottare le misure o a definire le iniziative appropriate a migliorare la situazione.

L'Agenzia informa inoltre i cittadini sui loro diritti fondamentali. Nel fare ciò, essa aiuta a rendere i diritti fondamentali una realtà per tutti i cittadini dell'Unione europea. L'azione dell'Agenzia si concentra sulla situazione dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea ed all'interno dei suoi 27 Stati membri. Il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali è difatti un valore comune, condiviso da tutti gli Stati membri dell'UE; ai sensi dell'articolo 6 del trattato sull'UE *“L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario”*.

In sintesi, l'Agenzia ha l'obiettivo di sviluppare le proprie attività in linea con i seguenti compiti che le sono stati affidati:

- raccogliere, analizzare e diffondere dati obiettivi e attendibili;
- migliorare la comparabilità e attendibilità dei dati con nuovi metodi e norme;
- condurre e/o promuovere ricerche e studi nel campo dei diritti fondamentali;
- formulare e pubblicare conclusioni e pareri su argomenti specifici, di propria iniziativa o su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione;
- promuovere il dialogo con la società civile per sensibilizzare l'opinione pubblica ai diritti fondamentali.

L'Agenzia non ha invece la facoltà di pronunciarsi su ricorsi individuali o di emanare atti normativi; il suo programma di lavoro è definito in funzione di un programma quadro pluriennale di 5 anni, approvato dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo. Come già accennato, l'ambito di attività dell'Agenzia è circoscritto all'UE e ai suoi 27 Stati membri. Essa è però aperta alla partecipazione, come osservatori, dei Paesi candidati, previa

decisione del pertinente consiglio di associazione, che stabilirà la natura, la portata e le modalità della loro partecipazione ai lavori dell'Agenzia.

L'Agenzia ha il compito di lavorare a stretto contatto con altre istituzioni ed organi che operano a livello nazionale ed europeo, nonché ampliare la collaborazione con il Consiglio d'Europa e con la società civile mediante la creazione di una piattaforma per i diritti fondamentali.

In occasione della Conferenza annuale per i diritti fondamentali, il cui tema 2010 è stato quello di garantire giustizia e protezione per i minori, l'Agenzia ha pubblicato due nuovi rapporti in materia: uno relativo ai minori separati e richiedenti asilo negli Stati membri dell'Unione europea, e l'altro riguardante l'elaborazione di indicatori per il rispetto, la protezione e la promozione dei diritti dei minori nell'Unione Europea.

In particolare, questo secondo rapporto si propone **l'obiettivo di elaborare degli indicatori che consentano di valutare l'impatto delle misure legislative e delle politiche adottate dall'UE per garantire un livello sempre maggiore di protezione dei diritti dei minori**, ovvero di comprendere in che misura i diritti dei bambini siano rispettati e tutelati. A tal fine, l'Agenzia si sta impegnando a collaborare con i governi degli Stati membri dell'UE per lo sviluppo di questi indicatori in modo da far sì che essi rappresentino un fondamentale punto di riferimento rispetto ai progressi compiuti nella legislazione e nelle politiche di protezione dei diritti dei minori, così come un importante risultato esemplificativo di come tali diritti vengano effettivamente rispettati in pratica.

Focus: La partecipazione dell'Osservatorio allo Stakeholder's Meeting on "Applying FRA's Indicators: policy priorities for data collection" (Vienna 21-22 febbraio 2011)

Considerato il ruolo ricoperto dall'Osservatorio rispetto alla tematica dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, tale organismo è stato invitato a partecipare al Meeting di esperti organizzato dall'Agenzia nel febbraio 2011, con l'obiettivo di presentare e discutere sull'Applicazione degli Indicatori elaborati e, in particolare, delle le priorità politiche per la raccolta dei dati.

Durante la riunione, l'Agenzia ha presentato il rapporto 2010, dal titolo "***elaborazione di indicatori per il rispetto, la protezione e la promozione dei diritti dei minori nell'Unione europea***" - che illustra lo sviluppo di una serie di indicatori sui diritti del bambino: essi prevedono/forniscono un panorama degli strumenti necessari ad operare una prima valutazione d'impatto della legislazione adottata in ambito UE, delle politiche relative allo

stato del minore e delle diverse esperienze maturate. In quest'occasione sono stati anche evidenziati i limiti e le lacune nella disponibilità attuale dei dati. Lo scopo della riunione è stata per i partecipanti di fornire un *feedback* sul panorama dei meccanismi di protezione dei minori in ambito UE al fine di aiutare l'Agenzia ad identificare ed a dare priorità alle questioni riguardanti il tema specifico della protezione dei minori; l'obiettivo è stato quello di rendere gli indicatori elaborati dall'Agenzia carichi di operatività nonché accessibili (per esempio a livello locale), di fornire informazioni sulla disponibilità attuale dei dati a livello europeo e internazionale, e di evidenziare quali sono le tipologie di ricerca e raccolta dati utili per colmare le lacune individuate.

Nel corso del meeting, uno dei temi di confronto maggiormente affrontati dai diversi *stakeholder* invitati a partecipare è stato quello relativo alla necessità di dotarsi, per ciascun Paese membro dell'UE, di apposite **banche dati relative al fenomeno della tratta, dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori**.

Gli **indicatori** risultano suddivisi per aree tematiche; le aree trattate nel corso del meeting di febbraio sono state:

- la protezione dei minori dalla violenza (ivi compreso l'abuso sessuale) e dallo sfruttamento
- il contesto familiare e le forme alternative di assistenza.

Le diverse tipologie di indicatori riguardano:

- ratifica e adozione di misure legislative e meccanismi di supporto che ne facilitano l'applicazione (indicatori strutturali);
- misure che tendono all'implementazione di iniziative, programmi e politiche sul territorio a favore della protezione dei minori (indicatori di processo);
- raccolta dati e programmi "di successo" a favore dei minori (indicatori di risultato).

A seguito della partecipazione al meeting, l'Osservatorio ha inoltre partecipato al **sondaggio** realizzato, tramite intervista telefonica, da un apposito team di esperti per conto del FRA, con l'obiettivo di raccogliere dei *feedback* su come sviluppare l'attività di coinvolgimento promossa dal FRA tra gli *stakeholders* che, nell'ambito del perimetro dell'UE, si occupano dei diritti fondamentali dell'uomo.

A seguito dell'incontro di febbraio, il FRA ha infatti deciso di avviare un processo di ricognizione del proprio *network* e delle azioni di cooperazione poste in essere all'interno dell'UE.

Tale processo è anche finalizzato ad accompagnare ed orientare le azioni future del FRA in modo da far sì che queste rispecchino le necessità e le aspettative degli *stakeholder*. L'obiettivo di tale processo è pertanto anche quello di comprendere ed analizzare le prospettive degli *stakeholder* in un ottica di lavoro futuro, nonché quello di stimolare la produzione di *input* azionabili sulle possibili modalità di rafforzamento e consolidamento, in termini concreti, della rete di relazioni esistente tra gli *stakeholder* del FRA.

Per tale ragione, il FRA ha deciso di effettuare un sondaggio, i cui dati collezionati sono trattati ed elaborati in forma anonima, tra alcuni dei propri *stakeholder*, selezionati in modo casuale ed essenzialmente sulla base di un criterio di bilanciamento geografico, attraverso il quale valutare anche il grado di coinvolgimento all'interno delle proprie attività dei diversi attori del proprio *network*.

In particolare, l'intervista è stata strutturata in 3 parti tese a:

- Sondare il livello di conoscenza dell'intervistato rispetto alle istituzioni europee, al loro ruolo nella tutela dei diritti umani, alle tipologie di contatti avuti con il FRA ed al grado di conoscenza/utilizzo delle sue pubblicazioni nello svolgimento delle proprie attività di studio e ricerca;
- Conoscere le opinioni sulle modalità di coinvolgimento dei propri *stakeholder* utilizzate dal FRA
- Raccogliere suggerimenti per l'implementazione delle azioni future (strumenti, possibili occasioni di coinvolgimento, ecc)

Rispetto a ciò, l'Osservatorio ha evidenziato le criticità già emerse anche nel corso del meeting di Vienna, incoraggiando in particolare, il ruolo propulsivo e di interfaccia che il FRA dovrebbe svolgere nell'azione di coinvolgimento dei propri attori (nonché di intermediario nei processi di revisione normativa portata avanti dall'UE nelle materie di riferimento del FRA stesso).

Per concludere, sempre in relazione all'interazione con l'Agenzia, l'Osservatorio ha supportato la partecipazione dell'Ufficio per gli affari internazionali e gli interventi in campo sociale del Dipartimento per le pari opportunità al **Simposio di presentazione degli indicatori elaborati dal FRA in materia di diritti fondamentali**, tenutosi a Vienna il 12 e

13 maggio 2011. In tale occasione, gli esperti ed i vari *stakeholder* partecipanti sono stati invitati ad esprimere opinioni e suggerimenti sullo sviluppo e sull'utilizzo di questi indicatori presentati come strumento per "misurare" i progressi compiuti in ambito UE sul tema dei diritti fondamentali in generale. L'uso degli indicatori è stato presentato in funzione dell'implementazione di questi diritti rispetto a 5 aree tematiche sensibili di violazione, tra cui una dedicata ai minori, in quanto soggetti deboli e che necessitano di un grado maggiore di protezione.

PARTE I - LE AZIONI A LIVELLO CENTRALE

CAPITOLO 3 - LE INIZIATIVE LEGISLATIVE

3.1 IL PROCESSO LEGISLATIVO DI RATIFICA DELL'ITALIA DELLA CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA SULLA PROTEZIONE DEI MINORI DALL'ABUSO E DALLO SFRUTTAMENTO SESSUALE

Dopo un'intensa attività di negoziato, avviata nel maggio del 2006, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale e l'abuso sessuale 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**. In tale contesto, cruciale e di primo piano è stato il ruolo dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, rappresentante per l'Italia al tavolo del negoziato.

L'Italia ha **sottoscritto la Convenzione il 7 novembre 2007**. Raggiunto l'obiettivo di 5 ratifiche, la **Convenzione è entrata in vigore** per i Paesi ratificanti il **1 luglio 2010**.

La Convenzione è uno strumento molto importante poiché la sua piena applicazione permetterebbe di concretizzare il principio della piena cooperazione fra gli Stati membri in tema di crimini sessuali sui minori, l'unico modo per contrastare un fenomeno che ha ormai dimensioni transnazionali. La Convenzione è infatti il **primo strumento internazionale** ad includere, tra i reati, tutte le diverse forme di abuso sessuale contro i minori commessi con l'uso di forza, di costrizione o minacce. Nel testo sono definiti, oltre ai reati di abuso sessuale, prostituzione minorile, pornografia minorile ed organizzazione di spettacoli pedopornografici, anche le condotte criminali perpetrate mediante l'uso dei mezzi di comunicazione, quali **l'adescamento *on-line*** di minori a scopi sessuali.

Tra le disposizioni della Convenzione, emerge anche l'incoraggiamento agli Stati ad istituire **organismi nazionali** con il compito di monitorare e **raccogliere i dati** sui fenomeni di abuso e sfruttamento sessuale dei bambini e la costituzione di **fondi speciali** per prevenire e assistere le vittime dei reati di abuso sessuale. Tale disposizione è ispirata alla previsione italiana presente nell'art. 17 della legge 269/98 recante "*Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*".

Il **Disegno di Legge** del Governo italiano di **ratifica della Convenzione** del Consiglio d'Europa sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale e l'abuso sessuale (*Convenzione di Lanzarote*) è ad uno stadio avanzato dell'iter di esame parlamentare. Il complesso **iter parlamentare di ratifica** della Convenzione è stato avviato il **23 marzo del 2009**, data in cui il Governo ha presentato alla Camera dei Deputati il disegno di legge di ratifica.

Nonostante la normativa italiana dimostri di essere sufficientemente avanzata in questo settore rispetto ad altri Paesi, specie a seguito delle modifiche introdotte nel codice penale dalle leggi n. 269 del 1998 e n. 38 del 2006, la ratifica della Convenzione, ai fini della sua effettiva applicazione, comporta delle modifiche ulteriori e significative che necessitano di essere condivise e concordate da entrambi i rami del parlamento, secondo le procedure ordinarie di approvazione.

Le **principali modifiche alla normativa interna** inserite nel testo del disegno di legge sono:

- l'individuazione del **Ministero dell'Interno** come Autorità nazionale responsabile della registrazione e conservazione dei dati sui condannati per reati sessuali;
- il **raddoppio dei termini di prescrizione** per i reati di abuso sessuale e sfruttamento sessuale dei minori;
- le **modifiche all'art. 572** del codice penale "maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli", con un inasprimento delle misure sanzionatorie; individuazione del convivente tra le possibili vittime del reato; aumento della pena per il caso in cui la vittima sia un minore di anni quattordici;

- le **modifiche all'art. 576** del codice penale, prevedendo la pena dell'ergastolo in caso di omicidio che segue ai delitti di prostituzione minorile, pornografia minorile (pena già prevista per i delitti di violenza sessuale, atti sessuali con minorenne violenza sessuale di gruppo);
- l'estensione al delitto di "**pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili**" delle pene accessorie della decadenza dell'esercizio della potestà del genitore e dell'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinenti all'amministrazione di sostegno, alla tutela e alla cura, qualora il fatto sia commesso da un genitore o dal tutore;
- l'estensione della disciplina generale della **confisca** dei beni provenienti dal reato per i seguenti delitti: violenza sessuale su un minore di anni diciotto, atti sessuali con

- minorenne, corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo su minore di anni diciotto, adescamento di minorenni.
- la **previsione di una diminuzione della pena** a favore di coloro che si adoperano per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori o collaborino concretamente con la polizia giudiziaria nella raccolta delle prove e nell'individuazione o la cattura dei concorrenti;
 - l'inserimento di **nuove condotte** a integrazione dei crimini già presenti nel codice penale di "prostituzione minorile" e "pornografia infantile", come previsto dalla Convenzione di Lanzarote;
 - l'introduzione del nuovo reato di "**adescamento di minorenni**" che consiste in qualsiasi atto volto a carpire la fiducia di un minore di anni sedici attraverso artifici, lusinghe o minacce posti in essere anche mediante l'utilizzo della rete Internet o di altre reti o mezzi di comunicazione per commettere i delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pedopornografico (anche di pornografia virtuale, come descritta nell'art. 600-quater.1 c.p.), iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, violenza sessuale, atti sessuali con minorenni, corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo.
 - l'introduzione del nuovo reato di "**istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia**" individuato nella condotta di chi con qualsiasi mezzo, anche telematico, e con qualsiasi forma di espressione, pubblicamente istiga a commettere, in danno di minorenni, uno o più delitti di prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico (anche pornografia virtuale), iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne.
 - la previsione di **pene accessorie** per i crimini sessuali commessi a danno dei minori, tra le quali:
 - o la perdita della potestà genitoriale, quando la qualità di genitore è prevista quale circostanza aggravante del reato;
 - o l'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela o all'amministrazione di sostegno;

- la chiusura degli esercizi la cui attività risulta finalizzata ai delitti di sfruttamento sessuale dei minori, nonché la revoca della licenza di esercizio o della concessione o dell'autorizzazione per le emittenti radiotelevisive;
 - la perdita del diritto agli alimenti e l'esclusione dalla successione della persona offesa
-
- la previsione dell'**inescusabilità dell'ignoranza dell'età della persona offesa**, minore di anni diciotto, nei delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pedopornografico, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, impiego di minori nell'accattonaggio, tratta di persone, acquisto e alienazione di schiavi, violenza sessuale, atti sessuali con minorenni violenza sessuale di gruppo, adescamento di minorenni e corruzione di minorenni;
 - la modifica della fattispecie di "**corruzione di minorenni**" di cui all'art. 609 quinquies c.p. che inasprisce le pene per chi compie atti sessuali in presenza di minore di anni quattordici al fine di farlo assistere e sanziona la condotta di far assistere il minore stesso al compimento di atti sessuali o mostrargli materiale pornografico al fine di indurlo a compiere o a subire atti sessuali;
 - l'opportunità per i minori vittime di essere **assistiti** in ogni fase del procedimento giudiziario **dal supporto emotivo e psicologico** di operatori di gruppi, fondazioni, associazioni o ONG di comprovata esperienza nella cura e sostegno alle vittime e iscritte in un apposito elenco dei soggetti legittimati a operare in tal senso, con il consenso del minore e ammessi dall'Autorità giudiziaria che procede;
 - l'estensione dell'accesso al **gratuito patrocinio** anche in deroga ai limiti di reddito previsti dalla legge, per i minori vittima di tratta, acquisto e alienazione di schiavi, riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, prostituzione, pornografia, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, corruzione e adescamento a scopo sessuale.
 - l'introduzione del **divieto di avvicinarsi a determinati luoghi**, frequentati abitualmente da minori, per coloro che per il loro comportamenti debba ritenersi che siano dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica morale dei minorenni.
 - l'integrazione del catalogo dei delitti per i quali la concessione di **benefici penitenziari** ai condannati è subordinata alla partecipazione, con esito positivo, ad uno specifico

programma di riabilitazione. Ai già previsti delitti, la disposizione aggiunge i reati di prostituzione minorile, pornografia minorile, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, corruzione di minorenni, violenza sessuale di gruppo su minorenni e adescamento di minorenni.

- l'introduzione del **“trattamento psicologico per i condannati per reati sessuali in danno di minori”**: la partecipazione a tale trattamento è valutata ai fini della concessione dei benefici previsti dalla medesima disposizione.

Il disegno di legge di ratifica della Convenzione di Lanzarote fornisce anche una **definizione di pornografia minorile** ispirata a quella contenuta nel Protocollo opzionale alla Convenzione CRC sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pedopornografia minorile: *“per pornografia minorile si intende ogni rappresentazione, con qualunque mezzo, di un minore degli anni diciotto coinvolto in attività sessuali esplicite, reali o simulate, o qualunque rappresentazione degli organi sessuali di un minore di anni diciotto per scopi sessuali.”*

3.2 L'ISTITUZIONE DEL GARANTE NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

In data 22 giugno 2011 il Parlamento italiano ha approvato il disegno di legge di istituzione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (legge 12 luglio 2011, n. 112).

La norma è stata proposta e fortemente voluta dal Ministro *pro tempore* per le Pari Opportunità, che ha considerato l'istituzione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, una delle priorità del suo mandato governativo. Il disegno di legge di iniziativa governativa (A.C. 2008) è stato presentato l'11 dicembre 2008 e successivamente adottato come testo base.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, in sintonia con i c.d. parametri di Parigi, è stata concepita, come entità caratterizzata da una posizione di indipendenza, che dovrà operare in stretto rapporto con il territorio, con le associazioni, e con gli stessi minori, attraverso la consultazione attiva dei bambini e degli adolescenti.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è un istituto indipendente che ha la sua radice nell'articolo 18, paragrafo 2, della Convenzione sui diritti del fanciullo. Con la sua istituzione l'Italia ha realizzato quanto auspicato nella Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, svoltasi dall'8 al 10 maggio 2002, nella parte in cui si affermava

la necessità per gli Stati di attuare misure finalizzate all'istituzione di organismi nazionali indipendenti per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza sarà una figura centrale nel sistema di promozione dei diritti delle persone in età evolutiva, chiamata ad "assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età", così come sancito dall'articolo 1 della legge n. 112/2011.

La legge definisce la nuova Autorità come un organo monocratico, nominato d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato, scelto tra persone di notoria indipendenza, di indiscussa moralità, dotato di specifiche e comprovate professionalità e competenza nel campo dei diritti delle persone di minore età nonché delle problematiche familiari ed educative di promozione e tutela delle persone di età inferiore a 18 anni. Il suo mandato, che può essere rinnovato una sola volta, dura 4 anni, durante i quali il titolare dell'Autorità garante non può esercitare, alcuna attività professionale né imprenditoriale, né può ricoprire cariche politiche, a pena di decadenza dall'incarico.

Come ogni Autorità il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza opererà perseguendo le funzioni e le competenze attribuite in piena autonomia ed indipendenza sia dal punto di vista amministrativo sia dal punto di vista gerarchico.

Per questo la legge istituisce l'Ufficio dell'Autorità garante posto alle dirette dipendenze dell'Autorità, che sarà composto di 10 unità in possesso delle necessarie competenze e di elevati requisiti di professionalità.

Il Garante non opererà come una monade, avulsa dai destinatari dei suoi interventi di tutela (minori e adolescenti) e dalle numerose realtà che da sempre si occupano di diritti dei minori e degli adolescenti, ma dovrà operare come centro di una rete. Per questo è stato previsto che siano assicurate idonee forme di consultazione, sia con i minori sia con le associazioni che si occupano di diritti e tutela dell'infanzia.

E' previsto, inoltre, un continuo collegamento con le realtà territoriali: si è, infatti voluto che l'autorità eserciti le sue competenze nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà; la creazione di un'articolata e stretta connessione con le diverse realtà territoriali, permetterà la piena realizzazione delle competenze attribuite dalla nuova legge, pertanto sono state previste forme di collaborazione con i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza.

Luogo di incontro tra la "prospettiva" nazionale" e le "prospettive" locali di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza sarà la **Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, presieduta dal Garante nazionale e composta dai Garanti regionali. La Conferenza nazionale avrà compiti di promozione per l'adozione di linee

comuni di azione dei Garanti regionali e per l'individuazione di forme di costante scambio di dati e di informazioni sulla condizione delle persone di minore età a livello nazionale e regionale. E' infatti realizzando sinergie e collaborazioni tra realtà nazionali e territoriali che potranno essere pienamente utilizzate le risorse esistenti per perseguire gli scopi fissati nella legge.

Tra le numerose competenze attribuite all'Autorità Garante devono essere ricordate:

- le attività di **collaborazione con le reti internazionali dei Garanti** delle persone di minore età e con le organizzazioni e gli istituti internazionali di tutela e di promozione dei loro diritti;
- **i rapporti dell'Autorità garante con gli organi che detengono poteri di iniziativa legislativa**, in particolare il Garante dovrà esprimere un parere sul Piano di azione e di intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e potrà esprimere pareri sui disegni di legge e sugli atti normativi del Governo in tema di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, promuovendo le opportune sinergie con la Commissione parlamentare per l'infanzia;
- il **potere di segnalazione al Governo**, alle regioni e agli enti locali, di tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- il **potere di verifica** della garanzia ai minori di pari opportunità nell'attuazione del diritto alla salute e nell'accesso all'istruzione;
- la **formulazione di osservazioni e proposte** circa l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi all'infanzia e all'adolescenza;
- il **potere di segnalare** alle autorità giudiziarie e agli organi competenti la presenza di persone di minore età in stato di abbandono;
- la **possibilità di diffondere prassi o protocolli di intesa** elaborati dalle amministrazioni dello Stato, dagli enti locali e territoriali, dagli ordini professionali o dalle amministrazioni delegate allo svolgimento delle attività socio assistenziali, che abbiano per oggetto i diritti delle persone di minore età;
- il **potere di richiedere informazioni** rilevanti ai fini della tutela dei minori, alle amministrazioni ed ai soggetti pubblici nonché ad enti privati - nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza - nonché di accedere ed effettuare visite nelle strutture pubbliche e negli enti privati ove siano presenti minori. L'autorità ha anche la

facoltà di chiedere l'accesso ad archivi o banche dati, ai soggetti e per le finalità indicate.

- la **possibilità di promuovere**, a livello nazionale, **studi e ricerche** sull'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, avvalendosi dei dati e delle informazioni dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, di cui all'articolo 1, comma 1250, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, previsto dagli articoli 1 e 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103, del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, previsto dall'articolo 3 del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 103 del 2007, nonché dell'**Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile**.

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

Il giorno 16 maggio 2005, nel corso del Vertice di Varsavia dei capi di Stato e di Governo degli Stati Membri del Consiglio di Europa, sono state aperte alla firma tre Convenzioni, adottate pochi giorni prima dal Consiglio dei Ministri, fra le quali **la Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani** (immediatamente firmata da 14 Stati).

La Convenzione, è **entrata in vigore il 1° febbraio 2008**.

L'Italia ha firmato la Convenzione l'8 giugno 2005, e l'ha ratificata con la **Legge 2 luglio 2010, n. 108**, recante *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno*.

Lo strumento di **ratifica** della Convenzione è stato depositato in occasione della Conferenza di lancio della Campagna del Consiglio d'Europa "Uno su Cinque", tenutasi a Roma il **29-30 novembre 2010**⁵.

La Convenzione si pone i seguenti obiettivi:

- **prevenire e combattere la tratta di esseri umani**, garantendo la parità tra le donne e gli uomini;

⁵ Cfr. cap. 2, par. 2.2.

- **proteggere i diritti umani delle vittime della tratta**, delineando un quadro completo per la protezione e l'assistenza alle vittime e ai testimoni e garantendo la parità tra le donne e gli uomini, in modo da assicurare indagini e procedimenti giudiziari efficaci;
- **promuovere la cooperazione internazionale** nel campo della lotta alla tratta di esseri umani.

Con tale strumento si intende combattere anche il **lavoro forzato** e le altre pratiche di traffico illecito delle persone, ispirandosi al principio della protezione e della promozione dei diritti delle vittime che devono essere tutelati senza alcuna discriminazione di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o di altro genere, origini nazionali o sociali, appartenenza ad una minoranza nazionale, ricchezza, nascita o qualsiasi altro tipo di condizione.

La Convenzione definisce “**tratta di esseri umani**” il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, **a fini di sfruttamento**. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o l'espianto di organi.

Il consenso della vittima della tratta di esseri umani allo sfruttamento è da considerarsi irrilevante ai sensi della Convenzione in presenza dei mezzi indicati (minaccia, forza ecc.)

Ai fini di questa Relazione, è importante sottolineare come la Convenzione **promuova una tutela specifica per i minori vittime di tratta**, specificando che il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di un minore di anni diciotto allo scopo di sfruttarlo, deve essere considerato “tratta di esseri umani” anche quando non viene utilizzato nessuno dei mezzi di cui sopra.

La Convenzione richiede agli Stati ratificanti di adottare numerose misure specifiche per la **tutela dei minori vittima di tratta**, fra cui in particolare:

- misure volte a **ridurre la vulnerabilità dei minori** nei confronti della tratta, in modo particolare creando un ambiente protetto per questi ultimi.
- la **rappresentanza legale da parte di un tutore**, un'organizzazione o da una autorità che agisca nell'interesse superiore del minore vittima;

- azioni volte a **stabilire l'identità e la nazionalità del minore** e a **ritrovare la sua famiglia** laddove questo rientri nell'interesse superiore del minore stesso.
- misure per **tutelare l'identità del minore vittima** ed evitare che venga resa pubblica attraverso i media od altri mezzi, salvo, in eccezionali circostanze, quando si mira a facilitare il ritrovamento dei membri della famiglia o per assicurare in altro modo il benessere e la protezione del minore.
- **misure di protezione speciali** che tengano conto del superiore interesse del minore

Gli Stati inoltre devono inoltre impegnarsi a non rimpatriare i minori vittima in uno Stato se, in base ad una valutazione dei rischi e della sicurezza, appare che tale rimpatrio non sarebbe nell'interesse superiore degli stessi.

Infine, per quanto riguarda il procedimento penale nei confronti dei rei, la Convenzione richiede agli Stati di prevedere nei propri ordinamenti una specifica circostanza aggravante se il reato è commesso in danno di un minore di anni diciotto.

PARTE I - LE AZIONI A LIVELLO CENTRALE

CAPITOLO 4 - L'IMPEGNO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI PER LA TUTELA DEI MINORI DALL'ABUSO E DALLO SFRUTTAMENTO SESSUALE

4.1 AZIONI DI PREVENZIONE DEI CRIMINI SESSUALI A DANNO DI MINORI

Nel periodo di riferimento di questa Relazione (aprile 2010 – settembre 2011), emergono alcune importanti iniziative formative per i giovani realizzate dal **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**.

Tale Amministrazione ha sottoscritto un **Protocollo d'intesa con l'Associazione Telefono Azzurro**⁶ che da oltre venti anni opera in Italia a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza contro ogni forma di violenza, di sfruttamento e di disagio.

Nell'ambito di tale Protocollo è stata condivisa l'esigenza che il Telefono Azzurro:

- collabori con gli organismi del sistema educativo e formativo per studiare e ricercare metodologie e buone pratiche per ridurre e prevenire i fenomeni della dispersione scolastica, del bullismo, del disagio giovanile, delle difficoltà specifiche nell'apprendimento, e dei rischi legati all'utilizzo delle nuove tecnologie, sperimentando forme di consulenza e sostegno psicopedagogico alle famiglie, al personale operante nelle scuole e agli studenti e promuovendo azioni di sensibilizzazione nelle comunità locali;
- elabori, in cooperazione con le singole scuole, progetti finalizzati a promuovere l'educazione alla convivenza civile, sociale e solidale, quale parte integrante dell'Offerta Formativa;
- promuova iniziative che rafforzino e favoriscano l'educazione alla legalità attraverso il coinvolgimento attivo delle Consulte studentesche;
- ponga in essere interventi formativi, specifici del proprio settore, destinati al personale della scuola, in accordo con l'Amministrazione territoriale e le singole istituzioni scolastiche;

⁶ Cfr. Parte III, Cap. 2.