

CAPITOLO 2

L'OSSERVATORIO PER IL CONTRASTO DELLA PEDOFILIA E DELLA PORNOGRAFIA MINORILE¹

2.1 ISTITUZIONE, FUNZIONI E CARATTERI DELL'ORGANISMO

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, *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo internet*, che ha novellato in tal senso l'articolo 17, comma 1-*bis*, della legge 269/1998. Tale legge specifica che il compito principale dell'Osservatorio è acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.

Il Regolamento istitutivo, 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" (DM 30 ottobre 2007, n. 240, così come modificato dal successivo DM 21 dicembre 2010, n. 254), attribuisce all'Osservatorio diversi compiti, tra cui si segnalano in particolare:

- la promozione di studi e ricerche sul fenomeno;
- la redazione di una relazione tecnico-scientifica annuale a consuntivo delle attività svolte anche ai fini della predisposizione della Relazione annuale al Parlamento;
- la predisposizione del Piano Nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori;
- l'acquisizione di dati inerenti le attività di monitoraggio e di verifica dei risultati coordinandone le modalità e le tipologie di acquisizione e assicurandone l'omogeneità;
- la rendicontazione delle attività svolte, anche attraverso il proprio sito internet istituzionale e la diffusione di pubblicazioni mirate.

L'Osservatorio svolge inoltre un ruolo attivo sul versante europeo e internazionale, soprattutto nell'ambito dei principali organismi rappresentativi competenti e sensibili alle tematiche connesse all'universo "infanzia".

In coerenza con quanto previsto dal succitato Regolamento e in virtù delle deleghe conferite, l'Osservatorio è presieduto dal Capo del Dipartimento per le pari opportunità e composto da rappresentanti della Polizia di Stato, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e delle principali associazioni coinvolte nelle attività di protezione dei minori dalla violenza.

Nel corso della XVII legislatura, al fine di garantire il prosieguo delle attività proprie di questo organismo, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali con delega alle pari opportunità ha provveduto a ricostituire l'Osservatorio con proprio DM di nomina dei componenti del 14 settembre 2012.

La prima riunione plenaria del neo-ricostituito Osservatorio, unitamente a quella del C.I.C.Lo.Pe., si è svolta il 20 novembre 2012, in occasione della celebrazione della Giornata internazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Essa ha rappresentato un'importante

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 dal DM del 21 dicembre 2010, n. 254.

opportunità per l'avvio delle prossime attività che vedono impegnato questo organismo, tra cui, in particolare: la predisposizione del Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori – un documento programmatico essenziale per completare il quadro già delineato nell'ambito del più ampio Piano biennale sull'infanzia e l'adolescenza – e la realizzazione della banca dati dell'Osservatorio per raccogliere, con l'apporto delle amministrazioni centrali, tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno. Tale strumento si pone infatti l'obiettivo di organizzare e integrare in modo sistematico il patrimonio informativo e informatizzato di diverse Amministrazioni, permettendo una visione d'insieme ed una conoscenza più approfondita del fenomeno di interesse, con un focus specifico sul minore vittima di crimini sessuali.

Nel corso dell'incontro sono stati poi affrontati temi ulteriori quali, ad esempio, l'Avviso pubblico per il sostegno a progetti pilota per il trattamento di minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale e il portale web dell'Osservatorio.

2.2 LE ATTIVITÀ DELL'OSSERVATORIO A LIVELLO NAZIONALE

2.2.1 LA BANCA DATI

L'articolo 17, comma 1-*bis*, della legge 269/1998, così come modificato dalla legge 38/2006, autorizza l'istituzione presso l'Osservatorio di una *banca dati* per raccogliere, con l'apporto dei dati forniti dalle altre amministrazioni centrali, tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno.

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

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

In sede di Comitato C.I.C.Lo.Pe., già da molti anni, le amministrazioni impegnate sulla tematica hanno concordato pienamente sull'importanza primaria di giungere a una conoscenza approfondita dei crimini sessuali a danno dei minori e sulla necessità di realizzare uno strumento scientifico di raccolta ed elaborazione dei dati che possa coadiuvare le istituzioni nelle attività di prevenzione e repressione del fenomeno.

Attraverso la banca dati dell'Osservatorio, il Dipartimento per le pari opportunità ha dunque intenzione di *organizzare e integrare in modo sistematico* il patrimonio informativo e informatizzato delle diverse amministrazioni, centrali e locali, permettendo una *visione d'insieme e una conoscenza più approfondita del fenomeno di interesse*, fondamentale sia per conoscere e valutare i risultati delle azioni e degli interventi effettuati, sia per migliorare l'efficacia delle iniziative di prevenzione e di contrasto da implementare.

L'*elemento fortemente innovativo* di questo nuovo strumento è rappresentato dal cambio di prospettiva che si propone di assumere rispetto ai sistemi informativi già esistenti: si intende infatti spostare il focus di attenzione dagli autori del reato e dal reato stesso al *minore vittima*, facendo di esso il principale soggetto di analisi.

Ciò premesso, l'amministrazione intende poi recepire pienamente le indicazioni fornite in merito dal *Garante per la protezione dei dati personali*, che sullo specifico esercizio ha richiesto di non acquisire dati identificativi sulle vittime e sui rei (Parere del 22 luglio 2010).

Nel corso del 2012 sono stati attivati dal Dipartimento per le pari opportunità *proficui contatti* con il *Ministero della giustizia*, con il *Ministero dell'interno* e con l'*Istat*, che

rappresentano i principali detentori di dati sul fenomeno, per definire i dati di interesse e le modalità di scambio che possono essere attivate.

La sede più appropriata per discutere tali modalità è stata individuata, in collaborazione con l'Ufficio statistico della Presidenza del Consiglio, nei *Circoli di qualità* dell'Istat.

I Circoli di qualità sono "organismi consultivi" di cui si avvale l'Istat per l'approntamento e il monitoraggio del "Programma statistico nazionale (PSN)", lo strumento attraverso il quale vengono definite le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistema statistico nazionale e i relativi obiettivi.

Nell'ambito delle riunioni del Circolo di qualità – *settore giustizia* a cui il Dipartimento è stato invitato a partecipare, sono state condivise con le amministrazioni interessate (uffici statistici del Ministero dell'interno e del Ministero della giustizia) e con l'Istat le esigenze conoscitive del DPO, e *la costituenda banca dati dell'Osservatorio ha mostrato quei caratteri di interesse pubblico che ne fanno una potenziale fonte informativa da inserire nel PSN 2014-2016.*

Si è scelto dunque di inserire all'interno del PSN il progetto inerente la realizzazione della banca dati dell'Osservatorio, *sotto forma di studio progettuale (STU)*, con l'obiettivo di dar vita successivamente a una fonte informativa di statistiche derivate o rielaborazioni.

La procedura per l'affidamento del servizio per la realizzazione della banca dati dell'Osservatorio è stata avviata dal Dipartimento per le pari opportunità il 30 novembre 2012.

2.2.2 IL PIANO NAZIONALE DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELL'ABUSO E DELLO SFRUTTAMENTO SESSUALE DEI MINORI

L'art. 1, punto 3, lettera f) del citato Regolamento prevede che, fra i compiti dell'Osservatorio vi sia la predisposizione di un *Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori*. Tale Piano costituisce *parte integrante del Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103.

Il Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, oggi denominato *Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, è stato approvato in data 17 dicembre 2010 dal Consiglio dei ministri ed emanato con DPR del 21 gennaio 2011 (GU n. 106 del 9 maggio 2011). Esso individua al suo interno una specifica *Linea di azione per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile*, condivisa nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Tale Linea di azione costituisce la base sulla quale saranno modulati i contenuti specifici del *Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori*; questo strumento consente all'Italia di affiancare ai già citati strumenti legislativi per il contrasto del fenomeno di cui si è dotata meccanismi complementari di prevenzione del fenomeno e tutela delle vittime.

Il Dipartimento per le pari opportunità ha elaborato una prima ipotesi di Piano biennale, da avviare nel 2013 e concludere nel 2015, costituito da priorità di azione e obiettivi specifici, in coerenza con la struttura del citato Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza.

Nello specifico, sono state individuate quattro aree strategiche, che rappresentano le direttrici di intervento sulle quali sviluppare azioni coordinate:

- *Prevenzione dei crimini;*
- *Contrasto dei crimini;*
- *Protezione delle vittime;*
- *Monitoraggio del fenomeno.*

Per ciascuna area sono stati individuati specifici obiettivi e attività connesse. Gli obiettivi sono stati individuati attraverso un'attenta riflessione sugli impegni presi dall'Italia in ambito

comunitario e internazionale e su alcune previsioni specifiche presenti nella normativa nazionale da tradurre in azioni concrete.

Per agevolare la realizzazione delle azioni previste nel Piano e il successivo monitoraggio dello stesso, oltre al dettaglio delle attività, sono stati previsti campi specifici per informazioni riguardanti:

- i soggetti coinvolti, istituzionali e non;
- i tempi di realizzazione previsti;
- gli eventuali accordi per la realizzazione delle azioni;
- le risorse previste.

Questa proposta di Piano elaborata dal Dipartimento è stata sottoposta, per una prima condivisione, ai componenti dell'Osservatorio e del Comitato C.I.C.Lo.Pe. in occasione della riunione plenaria del 20 novembre 2012. Sempre in coerenza con l'approccio utilizzato per la realizzazione del Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza, si è infatti inteso adottare un processo partecipato, sia nel momento di programmazione dello strumento, al fine della sua definitiva approvazione, sia nella fase successiva di monitoraggio.

A seguito della riunione plenaria di cui sopra, la proposta di Piano presentata è stata infatti trasmessa ai componenti dell'Osservatorio e del Comitato C.I.C.Lo.Pe. al fine di acquisire eventuali indicazioni di modifica ed integrazione dei contenuti.

2.2.3 IL PORTALE DELL'OSSERVATORIO

I fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e la varietà di tematiche che ruotano attorno alle attività svolte dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile esigono un'attenzione particolare e necessitano di un'azione di diffusione rivolta sia ai numerosi professionisti che lavorano nel settore della tutela dell'infanzia, sia ai cittadini, adulti e minori, in un'ottica di prevenzione e riconoscimento dei rischi ad essi connessi. Nello specifico, ci si riferisce alla necessità di:

- *informare e formare i cittadini* sui modi per conoscere, prevenire, contrastare l'abuso e lo sfruttamento sessuale e 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 al fenomeno;
- *creare un network* fra enti governativi europei in grado di "fare sistema", con obiettivi comuni e condivisi;
- *supportare*, con strumenti di comunicazione moderni ed efficaci, *l'azione nazionale di implementazione sul territorio delle azioni dell'Osservatorio* per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

Il *portale dell'Osservatorio* per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile rappresenta un importante progetto di comunicazione web che il Dipartimento per le pari opportunità ha scelto di intraprendere a supporto della propria azione di prevenzione e contrasto del fenomeno.

Tale progetto – oltre a rispondere a una specifica previsione del *Regolamento dell'Osservatorio* che contempla, appunto, una specifica attività di informazione da svolgere attraverso il sito internet istituzionale di questo organismo (*art. 1, punto 3, lettera d) del DM 30 ottobre 2007, n. 240, così come modificato dal DM 21 dicembre 2010, n. 254*) – nasce dall'idea di rappresentare un valido strumento di diffusione e promozione sul territorio nazionale delle tematiche dell'abuso e dello sfruttamento sessuale e, soprattutto, delle azioni e degli interventi in materia.

Il portale dell'Osservatorio costituisce uno *strumento all'avanguardia* che intende proporsi come un *canale di comunicazione diretto*, rivolto a ragazzi, adulti e genitori, mondo accademico, associazionismo, privati e professionisti che lavorano a contatto con bambini e adolescenti, sulle tematiche connesse alle violazioni dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento, appunto, a quelle che colpiscono la sfera sessuale.

Concepito come uno *strumento multilingua*, in versione italiana e inglese, il portale è strutturato in modo da fornire agli utenti un'informazione relativa non solo alle attività dell'Osservatorio, con lo scopo di valorizzarne l'impegno istituzionale profuso in questi anni, ma in generale alle tematiche dell'abuso e dello sfruttamento sessuale sui minori, anche attraverso l'impiego di video-interviste e news in *home page*.

Gli utenti possono trovare nel portale le risposte alle domande più frequenti in materia, specialmente attraverso le *video-interviste* realizzate a poliziotti, magistrati, bambini, insegnanti e numerosi altri soggetti che hanno deciso di condividere le proprie esperienze, dirette e indirette, in tema di abuso e sfruttamento sessuale, e di porle a servizio di questo nuovo strumento. Le video interviste, cui poter accedere in *home page* e nelle sezioni "persone" e "tematiche" del portale, sono *rivolte a persone reali*, che rappresentano i principali interlocutori del sito e forniscono numerose informazioni, rispondendo a domande specifiche in modo diretto e immediato. Questo tipo di approccio rappresenta un elemento fortemente innovativo del portale e in linea con le evoluzioni contemporanee del web.

Per quanto concerne l'*aspetto contenutistico*, il portale dell'Osservatorio si presenta come un valido bagaglio di contenuti, caratterizzati da un linguaggio chiaro, semplice e diretto, da aggiornare e arricchire nel tempo. In particolare, il portale si propone di informare e coinvolgere gli utenti attraverso:

- un'informazione specifica sui fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale e sui temi correlati, declinata in *schede tematiche* di facile utilizzo ma in grado di soddisfare anche l'utenza specialistica, attraverso una rete di approfondimenti ipertestuali (link, normativa di riferimento, documentazione, risposte alle domande più frequenti ecc.) scelti e selezionati: al turismo sessuale, alla pornografia minorile, all'adescamento *on line* si affiancano temi ulteriori, ad essi strettamente connessi, quali la violenza assistita, i traumi e le emergenze, il bullismo e il *cyberbullismo*, la tratta dei minori;
- una sezione intitolata "Leggi e documenti" che ha previsto un'attività archivistica di raccolta di tutta *la normativa e la documentazione* rilevante di settore, rintracciabile attraverso una ricerca "filtrabile" per lingua, ente, data, tipologia di documento e tematica di riferimento;
- l'utilizzo di *video-interviste* rivolte, come anticipato, a persone comuni, che rispondono in maniera diretta agli utenti, conferendo al portale un carattere altamente innovativo. Questo tipo di approccio, mai utilizzato in Italia per siti istituzionali, può diventare il primo elemento trainante e attrattivo per catturare l'attenzione dei cittadini, abituati alla fruizione di una comunicazione digitale sempre più multimediale e interattiva;
- una sezione specifica relativa alla descrizione delle *principali attività in cui è impegnato l'Osservatorio*;
- la predisposizione di un'*interfaccia web interattiva e partecipativa* che permette agli interlocutori del sito di esprimere le proprie opinioni sui contenuti (attraverso la pubblicazione di commenti moderati), grazie a strumenti quali il *blog* e la *community*, che si prevede di avere, anch'essi, presto in funzione.

La messa *on line* del portale, raggiungibile all'indirizzo www.osservatoriodifilia.gov.it, annunciata in occasione della riunione plenaria dell'organismo tenutasi il 20 novembre 2012, si fa portavoce dell'esigenza di conoscere e far conoscere il fenomeno, sviluppare una coscienza critica, sensibilizzare l'opinione pubblica e accrescerne la consapevolezza rispetto alla necessità di "fare

sistema” nell’azione di prevenzione e contrasto, per garantire ai minori un livello di protezione sempre maggiore, in rete e non solo.

2.3 L’IMPEGNO DELL’OSSERVATORIO SUL VERSANTE EUROPEO E INTERNAZIONALE

2.3.1 LA PARTECIPAZIONE AL COMITATO DEGLI STATI PARTE DELLA CONVENZIONE DI LANZAROTE

L’Italia ha sempre partecipato attivamente, attraverso l’Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, alle attività del programma del Consiglio d’Europa *Costruire un’Europa per e con i bambini e*, in particolare, a tutte le azioni poste in essere ai fine di promuovere l’adozione e la successiva implementazione della Convenzione per la protezione dei minori dall’abuso e dallo sfruttamento sessuale (Lanzarote 2007), al cui tavolo di negoziazione l’Osservatorio ha preso parte in prima linea.

In questa cornice si inserisce la partecipazione di una rappresentanza del Dipartimento per le pari opportunità, presso cui l’Osservatorio opera, ai lavori del *Comitato degli Stati parte della Convenzione di Lanzarote*, la cui istituzione è prevista al Capitolo X della stessa Convenzione, con lo scopo principale di monitorarne l’implementazione all’interno degli Stati membri.

Alle riunioni del Comitato sono invitati a prendere parte innanzitutto gli Stati che hanno già ratificato la Convenzione con diritto di voto all’interno del Comitato, ma sono invitati a partecipare ai lavori anche gli Stati che hanno firmato ma non ancora ratificato la Convenzione – tra cui, inizialmente, l’Italia – e per questo senza diritto di voto, nonché rappresentanti di organismi europei e altri soggetti interessati.

Nel periodo compreso tra il mese di ottobre 2011 e dicembre 2012, il Comitato si è riunito due volte, presso la sede del Consiglio d’Europa, a Strasburgo, rispettivamente nei mesi di marzo (2a riunione) e ottobre 2012 (3a riunione).

La Direzione per gli Affari internazionali e gli interventi in campo sociale – Dipartimento per le pari opportunità, individuata dal Consiglio d’Europa come punto di contatto tecnico per l’attuazione della Convenzione di Lanzarote, ha rappresentato la delegazione italiana partecipante alle riunioni del Comitato.

Nello specifico, la delegazione ha preso parte alla *seconda riunione del Comitato degli Stati Parte, tenutasi il 29 e 30 marzo 2012*, durante la quale i componenti del Comitato sono stati innanzitutto invitati a *fornire informazioni sullo stato di avanzamento dell’iter di ratifica e di implementazione della Convenzione di Lanzarote nel Paese rappresentato*.

I lavori del Comitato si sono poi concentrati sull’*esame* e la conseguente *adozione delle “Regole procedurali”* del Comitato, sulla presentazione del *nuovo sito internet* del Consiglio d’Europa dedicato alla Convenzione di Lanzarote, sull’andamento della campagna *Uno su Cinque* all’interno degli Stati membri e, infine, sulla discussione delle *tematiche oggetto del monitoraggio della Convenzione*. Non avendo ancora l’Italia, al tempo di questo secondo incontro, ratificato la Convenzione e non essendo dunque ancora “Stato parte” della Convenzione, i rappresentanti italiani sono stati invitati a prendere parte alle discussioni del Comitato e a esprimere il proprio punto di vista sui diversi punti all’ordine del giorno, ma senza riconoscimento di alcun diritto di voto, al pari delle delegazioni degli Stati che hanno già ratificato la Convenzione.

In previsione di questa seconda riunione è stato richiesto a tutte le delegazioni di *individuare un massimo di 4 temi prioritari di discussione*, che avrebbero caratterizzato un primo processo di valutazione da parte del Comitato sullo stato di attuazione della Convenzione. La maggioranza degli Stati parte è stata concorde nel decidere di avviare il processo di valutazione seguendo un approccio di tipo “tematico”, piuttosto che “articolo per articolo”, secondo lo schema di articolato della Convenzione. Riguardo le 4 priorità tematiche che è stato richiesto di individuare, l’Italia ha indicato, oltre a una verifica generale dello stato di attuazione della Convenzione anche in quei Paesi in cui l’iter di ratifica è in corso, una serie di aree tematiche rispetto alle quali, nonostante

l'ancora non avvenuta ratifica della Convenzione, poteva al tempo presentare comunque una normativa vigente piuttosto avanzata e in linea con le previsioni della Convenzione stessa. Nello specifico, tali tematiche si riferivano ai reati riguardanti la pedopornografia, alle misure di protezione delle vittime durante le varie fasi del procedimento penale (in termini di garanzia di protezione dei diritti e dell'interesse superiore del minore) e all'assistenza tout court riservata alle vittime minori dei reati di abuso e sfruttamento sessuale.

Particolarmente significativa è senz'altro stata la partecipazione alla terza riunione del Comitato, tenutasi il 15 e 16 ottobre 2012, durante la quale la delegazione italiana ha ufficialmente informato il Comitato dell'avvenuta promulgazione della *legge 1 ottobre 2012, n. 172*, di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Lanzarote, provvedimento entrato in vigore nel nostro Paese il 23 ottobre 2012. Si è trattato di un importante passo che ha di fatto consentito all'Italia di acquisire, in maniera effettiva, lo status di "Stato parte" della Convenzione.

2.3.2 L'ATTIVITÀ DI SUPPORTO AL FOCAL POINT NAZIONALE SUI DIRITTI DEI MINORI PRESSO IL CONSIGLIO D'EUROPA

In Italia, come già specificato, il Focal Point nazionale è stato rappresentato, fino all'avvento della XVII legislatura, dal Vice Capo di Gabinetto del Ministro *pro tempore* per le pari opportunità, al quale l'Osservatorio ha sempre fornito il proprio supporto tecnico-scientifico per tutte le attività connesse all'espletamento del mandato conferito.

Nel corso del 2011, è stata intensa l'attività di rete svolta dal Focal Point italiano rispetto agli incipit forniti dal Consiglio d'Europa. Attraverso l'azione di raccordo e il coinvolgimento di diversi interlocutori, istituzionali e non, impegnati sulle tematiche della tutela dei minori, è stato coinvolto in molteplici attività, tra cui:

- la redazione di un parere sulla bozza di Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione di bambini e adolescenti;
- la promozione rispetto all'organizzazione della Conferenza di alto livello sui diritti dei minori in programma per il 20 e 21 novembre a Monaco;
- la consultazione riguardo all'adozione, da parte dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, di una serie di Raccomandazioni riguardanti i diritti dei minori, in particolare:
 - Raccomandazione 1969 (2011) – "I minori non accompagnati in Europa: le questioni connesse all'arrivo, al soggiorno e al ritorno";
 - Raccomandazione 1965 (2011) – "L'educazione contro la violenza nelle scuole";
 - Raccomandazione 1966 (2011) – "La tutela di bambini e giovani all'obesità e dal diabete di tipo 2".

Da ultimo, poco prima dell'avvento della XVII legislatura, l'Osservatorio ha supportato il Focal Point *pro tempore* nell'attività di consultazione e redazione del contributo italiano sulla bozza di *Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti del bambino per gli anni 2012-2015*, presentata a Monaco in occasione della Conferenza di alto livello tenutasi il 20-21 novembre 2011. La Strategia è stata successivamente adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 15 febbraio 2012.

2.3.3 IL MONITORAGGIO DELL'ITER NEGOZIALE DELLA DIRETTIVA 2011/93/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 13 DICEMBRE 2011 SULLA LOTTA CONTRO L'ABUSO E LO SFRUTTAMENTO SESSUALE DEI MINORI E LA PORNOGRAFIA MINORILE

L'Osservatorio ha seguito fin dall'inizio, nel 2009, il negoziato europeo per l'aggiornamento della Decisione Quadro 2004/68/JHA relativa alle misure di contrasto dei fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.

Nel Programma di Lavoro della Commissione UE per il 2009 è stata 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. La Commissione Europea ha infatti deciso di aggiornare il testo della Decisione Quadro alla luce delle scelte coraggiose fatte nella redazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale (Convenzione di Lanzarote), aperta alla firma nell'ottobre del 2007.

L'Italia ha partecipato all'esercizio fin da subito, attraverso la partecipazione del Ministero della giustizia (come amministrazione capofila) e dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ai lavori del gruppo tecnico che ha lavorato sul testo proposto dalla Commissione. Dopo una prima fase di negoziato (fra l'aprile e l'ottobre 2009) conclusasi senza un accordo, 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.

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 ha ripreso, con alcune modifiche, il testo originario da cui era partito il negoziato precedente. La discussione è iniziata il 28 aprile 2010. L'Osservatorio ha continuato a seguire l'esercizio in collaborazione con il Ministero della giustizia. Il testo, seguendo il nuovo iter legislativo europeo formulato dal Trattato di Lisbona, è stato esaminato dal Parlamento Europeo, in sede di Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni e fatto oggetto di numerosi emendamenti.

Nei mesi successivi si sono succeduti numerosi incontri, anche in composizione Friends of Presidency, il Gruppo convocato dalla Presidenza del Consiglio dell'Unione per acquisire informazioni sulle posizioni degli Stati membri da riportare nel corso degli incontri ristretti con la Commissione e il PE.

Le tematiche più dibattute fra la Commissione, gli Stati membri e il Parlamento sono state le seguenti:

- le definizioni dei reati sessuali a danno dei minori, in particolare, di pornografia virtuale, spettacolo pedopornografico, adescamento dei minori;
- la definizione della condotta di accesso consapevole al materiale pedopornografico;
- l'introduzione della fattispecie di reato di turismo sessuale;
- i livelli di pene detentive da comminare ai rei;
- le misure interdittive da comminare a seguito delle condanne, in particolare per quanto concerne la possibilità per gli Stati di scambiarsi informazioni tratte dai casellari giudiziari sulle condanne e sulle misure interdittive a carico di propri cittadini;
- la non perseguibilità dei minori che si trovino, a causa della propria condizione di vittima di reati sessuali, coinvolti in illeciti penali (quali ad esempio la prostituzione);
- la giurisdizione degli Stati membri, da estendere anche ai reati sessuali commessi all'estero da propri cittadini o da persone che abbiano la residenza abituale nello Stato;
- misure di contrasto ai siti pedopornografici (rimozione e blocco dei siti internet);
- misure di protezione da garantire ai minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale.

La Direttiva è stata infine approvata dal Parlamento Europeo nella seduta del 27 ottobre 2011, e pubblicata in Gazzetta Ufficiale UE il 17 dicembre 2011 con la seguente denominazione: "Direttiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile".

2.3.4 LA PARTECIPAZIONE AL PROGRAMMA UE SAFER INTERNET

L'Osservatorio partecipa a un progetto finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma "Safer Internet", coordinato dall'Associazione Save the Children e da Adiconsum.

A tale progetto, dedicato al tema del rapporto minori e media, partecipano numerosi attori istituzionali e non riuniti nel Comitato consultivo del Centro italiano per la sicurezza in rete. Il Comitato consultivo è costituito da circa 50 organizzazioni tra istituzioni, società scientifiche, media, industrie ICT (Information and Communication Technologies) e di telefonia mobile, associazioni e università, attivi nella tutela di bambini e adolescenti *on line*.

Il Comitato intende:

- rappresentare un luogo permanente di incontro e confronto, in grado di valorizzare la ricchezza delle singole esperienze e delle informazioni a disposizione dei singoli enti, con un vantaggio di scambio e conoscenza delle *best practices*;
- svolgere un'utile funzione di messa in rete, sviluppare sinergie e modalità d'interazione efficaci tra i membri, favorire processi di collaborazione e coordinamento, sia per quanto riguarda aspetti di tipo operativo che per quanto riguarda la possibilità di "fare sistema" sul tema della tutela dei minori *on line*;
- promuovere azioni concrete, ad ampio raggio. L'azione del Comitato non si esaurisce nel tessere reti e sviluppare sinergie, ma prevede anche di realizzare una serie di iniziative sul territorio, anche in forma sperimentale, e con l'apporto dei diversi attori chiamati in causa dalla tematica della sicurezza *on line*;
- diventare un "punto di riferimento" sul tema della tutela dei minori in rete, secondo due modalità principali: in qualità di interlocutore del mondo politico e delle istituzioni pubbliche; in qualità di supporto tecnico, a favore di iniziative ed esigenze provenienti da soggetti pubblici e privati.

Il Comitato consultivo si è dotato di un'Agenda strategica e di un Piano di attività, adottando la metodologia operativa della suddivisione in gruppi di lavoro. L'Osservatorio partecipa ai lavori di due dei tre gruppi tematici: il Gruppo "Educazione e Sensibilizzazione" e il Gruppo "Policy".

Nell'ambito delle attività del Comitato consultivo del Centro italiano per la sicurezza in rete, il Dipartimento per le pari opportunità, attraverso l'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, ha partecipato alla celebrazione del Safer Internet Day, la giornata promossa dalla Commissione Europea e dedicata alla promozione di un utilizzo sicuro e responsabile di internet e delle nuove tecnologie da parte dei bambini e degli adolescenti. Nell'ambito di tale progetto, dal 9 febbraio 2010 è stato attivato il sito internet www.sicurinrete.it, nel quale, con un linguaggio vicino a quello dei giovani, sono stati inseriti numerosi contenuti relativi alla sicurezza in Rete.

2.3.5 IL PROGETTO SVILUPPO DI UNA METODOLOGIA PER IDENTIFICARE E SUPPORTARE I BAMBINI CHE SONO STATI SFRUTTATI SESSUALMENTE PER LA PRODUZIONE DI IMMAGINI PEDOPORNOGRAFICHE – DICAM 1

Nel corso del 2012, l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ha partecipato come partner a un progetto finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma "Prevention and Fight Against Crime 2007-2013", che si è avvalso per il 70% dei fondi della Commissione.

Unitamente all'Osservatorio, partner di questo progetto, dal titolo *Sviluppo di una metodologia per identificare e supportare i bambini che sono stati sfruttati sessualmente per la produzione di immagini pedopornografiche* (acronimo: DICAM), sono stati:

- l'Associazione Save the Children, referente presso la Commissione Europea;
- il Servizio di Polizia postale e delle comunicazioni;

- il Cismai – Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia.

Obiettivo del progetto è stato quello di aumentare la conoscenza e le capacità dei professionisti che lavorano nella lotta al fenomeno della pedopornografia, sviluppando un modello multidisciplinare di intervento che consenta di standardizzare le procedure operative da seguire nei seguenti passaggi fondamentali:

1. identificazione del minore vittima raffigurato nel materiale pedopornografico;
2. presa in carico del minore vittima;
3. terapia di recupero del minore vittima.

Il progetto ha previsto quattro fasi principali:

- ricognizione delle buone pratiche esistenti a livello internazionale sull'identificazione dei minori vittima raffigurati nel materiale pedopornografico;
- sviluppo di un modello di intervento standardizzato per la gestione dei casi, dall'identificazione al recupero della vittima;
- organizzazione di 18 seminari di formazione a cui far partecipare professionisti della Polizia di Stato, operatori socio-sanitari, assistenti sociali, magistrati, per approfondire la tematica e presentare il modello multidisciplinare;
- pubblicazione di un manuale operativo che descriva nel dettaglio le procedure standardizzate.

Dal mese di marzo 2011 al mese di giugno 2012 sono stati realizzati i *seminari formativi* previsti in diverse città distribuite sul territorio nazionale, tra cui Ancona, Firenze, Torino, Potenza, Bologna, Catania, Reggio Calabria, Roma, Milano, Trento, Cagliari ecc. I partecipanti ai seminari formativi sono stati essenzialmente i rappresentanti delle seguenti strutture:

- Compartimenti e sezioni della Polizia postale e delle comunicazioni (tecnici e direttivi);
- Uffici minori delle Questure;
- Procure distrettuali;
- Tribunali per i minorenni e Procure presso i Tribunali per i minorenni;
- Centri Cismai;
- altri operatori dei servizi socio-sanitari che si occupano di abuso;
- referenti territoriali delle ASL dei capoluoghi di provincia;
- Garanti per l'infanzia;
- Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM), coordinati dal Ministero della giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile.

Nell'ambito dell'organizzazione dei seminari, il ruolo specifico dell'Osservatorio nel percorso formativo è quello di portare avanti un'attività di monitoraggio allo scopo di:

- valutare il grado di coinvolgimento e di interesse dei partecipanti al progetto formativo;
- ottenere *feedback* rispetto ai contenuti presentati nei seminari e distribuiti sotto forma di dispense;
- monitorare il modo in cui i contenuti dei seminari verranno recepiti e applicati dai partecipanti nelle rispettive realtà lavorative;
- recepire, nel corso dei seminari formativi, eventuali esigenze di modifica/integrazione alla metodologia di intervento multidisciplinare e finalizzare i contenuti in vista della pubblicazione del manuale operativo.

A tal fine, l'Osservatorio ha elaborato un questionario somministrato a tutti i partecipanti dei seminari. Attraverso tale strumento si è inteso verificare il grado di soddisfazione dei partecipanti rispetto all'esperienza formativa e acquisire adesioni per una collaborazione nella redazione del manuale operativo per l'identificazione delle vittime di pedopornografia e la successiva gestione del caso nell'ottica della tutela del supremo interesse del minore.

La conclusione del progetto ha visto, nel 2012, la pubblicazione del manuale operativo *Abuso sessuale dei minori e nuovi media: spunti teorico-pratici per gli operatori*.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 3

LE INIZIATIVE LEGISLATIVE E PARLAMENTARI

3.1 LA RATIFICA ED ESECUZIONE DELLA CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA PER LA PROTEZIONE DEI MINORI CONTRO LO SFRUTTAMENTO E L'ABUSO SESSUALE, FATTA A LANZAROTE IL 25 OTTOBRE 2007 (LEGGE 1° OTTOBRE 2012 N. 172)

Nell'ambito delle iniziative legislative in materia di crimini a carattere sessuale posti in essere in danno di minori, merita particolare attenzione l'approvazione della legge 1° ottobre 2012 n. 172 intitolata *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno* (pubblicata in GU n. 235 dell'8 ottobre 2012) ed entrata in vigore il 23 ottobre 2012. L'approvazione della normativa ha consentito all'Italia di allineare la legislazione vigente al testo convenzionale, comportando significative modifiche sia al codice penale che al codice procedurale italiano che contengono dunque oggi un complesso sistema di contrasto e tutela che può definirsi all'avanguardia nel contesto internazionale.

3.1.1 LA CONVENZIONE DI LANZAROTE

La Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007 (c.d. Convenzione di Lanzarote), è stata adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 12 luglio 2007 e aperta alla firma il 25 ottobre 2007 a Lanzarote (dopo un'intensa attività di negoziato avviata nel 2006). La Convenzione di Lanzarote pone in evidenza l'attenzione che il Consiglio d'Europa riserva da sempre alle politiche di protezione dei minori e manifesta l'impegno che questo organismo richiede agli Stati membri per la tutela dei diritti dei più piccoli e il contrasto ai terribili fenomeni di cui possono essere vittime.

La Convenzione, entrata in vigore il 1° luglio 2010, è stata concepita come uno *strumento giuridico internazionale di natura vincolante* per i Paesi firmatari, tale da rappresentare un effettivo valore aggiunto rispetto agli strumenti già esistenti: l'obiettivo degli Stati che l'hanno sottoscritta e ratificata – con ciò condizionando il proprio ordinamento nazionale – è quello di tendere a “un minimo garantito” a livello internazionale in materia di contrasto (e di tecniche investigative), di prevenzione, di tutela e di recupero dei minori vittime di reati di abuso e sfruttamento sessuale, che consenta di armonizzare i diversi sistemi penali nazionali a standard comunemente concordati.

Nel Preambolo alla Convenzione si trovano dichiarazioni di principio che dovranno fungere da principi ispiratori anche nell'interpretazione delle norme interne introdotte dagli Stati in ottemperanza all'impegno internazionale (come appunto quelle dettate dalla legge 172/2012): la Comunità internazionale, *in primis*, prende atto che lo sfruttamento sessuale dei bambini mette gravemente in pericolo la loro salute e il loro sviluppo psicosociale e che tale fenomeno criminoso ha raggiunto dimensioni inquietanti, sia a livello nazionale che internazionale, soprattutto per quanto attiene all'utilizzo crescente delle tecnologie di comunicazione e di informazione da parte dei bambini e degli autori di reati.

Per prevenire e contrastare tali crimini è dunque ritenuta indispensabile la *cooperazione internazionale*. Il benessere e il superiore interesse dei bambini costituiscono infatti valori fondamentali condivisi da tutti gli Stati membri e debbono venire promossi senza discriminazione alcuna: conseguentemente, la Convenzione di Lanzarote impone agli Stati parte di prevenire e criminalizzare ogni forma di abuso e sfruttamento sessuale sui bambini. Viene così prevista l'incriminazione di una serie di fattispecie di reato che comprendono non soltanto i comportamenti

più conosciuti e diffusi in questo ambito (come abuso sessuale, prostituzione infantile, pedopornografia, partecipazione coatta di bambini a spettacoli pornografici, turismo sessuale), ma anche i casi di *grooming* (adescamento attraverso internet) e di *istigazione alla pedofilia*. Al tempo stesso, la Convenzione delinea misure preventive, che comprendono tra l'altro lo *screening*, il reclutamento e l'addestramento di personale che possa lavorare con i bambini al fine di renderli consapevoli dei rischi che possono correre e di insegnare loro a proteggersi, stabilisce programmi di supporto alle vittime, incoraggia la denuncia di presunti abusi e di episodi di sfruttamento e prevede l'istituzione di centri di aiuto via telefono o via internet.

Nella Convenzione di Lanzarote si rinvengono importanti *principi di diritto minorile*. Viene ribadito anzitutto che il bambino – definito ancora una volta come “qualsiasi persona di età inferiore ai 18 anni” (art. 3) – ha diritto alle misure di protezione richieste dalla sua “condizione di minore”, che devono essere assicurate da parte dello Stato, della società e della famiglia. D'altra parte, la Convenzione postula il principio di non discriminazione, facendo espressamente riferimento anche alla disabilità e all'orientamento sessuale (art. 2). Particolare rilievo è dato poi al “reclutamento, assunzione e sensibilizzazione delle persone che lavorano a contatto con i bambini” (art. 5), che ribadisce e amplia il concetto di formazione e qualificazione professionale sinora richiamati dai precedenti documenti internazionali. Anche la sensibilizzazione pubblica sul fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori (art. 8) e l'educazione dei bambini in materia di sessualità, di rischi di abuso e sfruttamento, di mezzi per difendersi adeguati alla propria età, nonché delle situazioni pericolose connesse all'utilizzo delle nuove tecnologie (art. 6), costituiscono punti fondamentali della Convenzione.

La Convenzione di Lanzarote mira altresì a sviluppare una *nuova cultura minorile*, sia attraverso la “partecipazione dei bambini, del settore privato, dei media e della società civile” all'elaborazione e all'attuazione delle politiche e dei programmi pubblici attinenti alla lotta contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali dei minori (art. 9), sia tramite la predisposizione di “programmi o misure preventive” che permettano a coloro che temono di poter commettere un reato in danno di minori di accedere a programmi o interventi efficaci per valutare e prevenire i rischi di passaggio all'atto (art. 7). Inoltre, la Convenzione prevede: “misure di protezione e assistenza alle vittime”, compresa la possibilità di allontanamento del presunto reo o del minore stesso dalla casa familiare qualora sia denunciato un abuso o sfruttamento sessuale commessi dai genitori o da persona cui il minore è affidato (cap. IV); la creazione di Osservatori nazionali per il monitoraggio e la raccolta di dati inerenti abuso e sfruttamento sessuale dei minori nonché di istituti nazionali, dotati di risorse e responsabilità specifiche, competenti per la promozione e la protezione dei diritti dei bambini (cap. III); la predisposizione di “programmi e misure di intervento” per prevenire o evitare i rischi di recidiva (cap. V), nonché di strumenti giuridici inerenti le “indagini, i procedimenti e la procedura penale” (cap. VII) e la “cooperazione internazionale” (cap. IX). Il monitoraggio sull'applicazione della Convenzione è attribuito al c.d. *Comitato delle Parti*, composto dai rappresentanti degli Stati parte aderenti alla stessa, con il compito di vigilare sull'attuazione della Convenzione e favorire la raccolta, l'analisi, lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche e fornire pareri su (cap. X).

Per quanto concerne il *diritto penale sostanziale* (cap. VI della Convenzione), il documento internazionale definisce e disciplina talune delle condotte criminose più diffuse in questo ambito (abusi sessuali, prostituzione e pornografia infantile, partecipazione di minori a spettacoli pornografici, corruzione di minorenni), ma contiene anche elementi altamente innovativi, richiedendo la punizione di condotte prodromiche a quelle dell'abuso e dello sfruttamento sessuale, nonché di ogni attività – intenzionale – che possa in qualsiasi modo costituire tentativo o favoreggiamento di tali reati.

Viene richiesto agli Stati di incriminare condotte quali l'adescamento di minori per scopi sessuali (art. 23) attuata anche mediante internet (c.d. *grooming*, consistente in atti volti a carpire la fiducia di un minore, attraverso artifici, lusinghe o minacce e a convincerlo a un incontro avente in realtà lo scopo di abuso o sfruttamento sessuale); l'abuso sessuale posto in essere approfittando di posizioni di fiducia, autorità o influenza sul bambino, o di situazioni di particolare vulnerabilità dello stesso dovute a disabilità fisica o mentale o situazioni di dipendenza (art. 18); il reclutamento e la costrizione di minori affinché si prostituiscano (art. 19) o affinché partecipino a spettacoli

pornografici (art. 21), punendo anche coloro che ricorrono alla prostituzione di un bambino o che assistano a spettacoli pornografici in cui partecipino bambini e coloro che, in qualsiasi modo, traggano vantaggi economici da tali attività.

La Convenzione definisce inoltre sia il concetto di *prostituzione infantile* (art. 19), intesa come il fatto di “utilizzare un bambino per attività sessuali dove il denaro o altre forme di remunerazione o corrispettivo siano dati o promessi come pagamento, a prescindere dal fatto che tale pagamento, promessa o corrispettivo sia fatto al bambino o a una terza persona”, sia il concetto di *pornografia infantile* (art. 20), inteso come “ogni tipo di materiale che rappresenti visivamente un bambino che si dà a un comportamento sessualmente esplicito reale o simulato e qualsiasi rappresentazione degli organi sessuali di un bambino per scopi essenzialmente sessuali”. In merito alla pedopornografia, viene poi precisato che gli Stati dovrebbero punire chi “accede consapevolmente e attraverso tecnologie di comunicazione o informazione a pornografia infantile”, limitando tuttavia la punibilità della produzione e del possesso di “materiale pornografico costituito esclusivamente da rappresentazioni simulate o immagini realistiche di un bambino non esistente” o che coinvolge minori ai quali sia riconosciuta la libertà sessuale in ragione della propria età e che sia stato “prodotto e posseduto dagli stessi con il loro consenso ed esclusivamente per il loro uso personale”.

Deve essere infine evidenziato che la Convenzione si occupa espressamente anche dell’*ascolto del bambino vittima o testimone di abuso o sfruttamento sessuale all’interno del procedimento penale*, stabilendo che il colloquio debba avvenire senza ritardo, presso locali adatti a tale scopo, ad opera di personale qualificato e specificamente addestrato, in maniera limitata al minimo necessario allo svolgimento del procedimento e attuato possibilmente sempre dalle stesse persone, videoregistrato in maniera tale che il colloquio stesso possa costituire valida prova durante tutto il processo (art. 35).

Da ultimo, la Convenzione richiede agli Stati di prendere ogni misura legislativa necessaria – che preveda una sanzione efficace, proporzionata e dissuasiva – affinché anche le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di abuso e sfruttamento sessuale di minori, qualora vengano commessi a proprio vantaggio da ogni persona fisica che agisce individualmente sia in quanto membro di un organo della persona giuridica, sia che eserciti una posizione direttiva basata su un potere di rappresentanza o su un’ autorità per prendere decisioni o esercitare un controllo all’interno della persona giuridica (art. 26).

3.1.2 L’ITER DI APPROVAZIONE DELLA LEGGE 172/2012

La Convenzione di Lanzarote è dunque un documento internazionale coraggioso e articolato, rispetto al quale va rimarcato il fatto che la delegazione italiana – composta anche dall’Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile – ha preso parte alle diverse fasi di negoziato, proponendo tra l’altro anche l’inserimento di numerose misure già presenti da tempo nel sistema normativo italiano, considerato uno dei più avanzati d’Europa in materia. Dimostrando nuovamente, anche livello internazionale, il concreto interesse e il costante impegno nella lotta contro i crimini sessuali in danno di minori, l’Italia ha sottoscritto il testo della Convenzione il 7 novembre 2007.

In adempimento degli impegni assunti in ambito sovranazionale, è stato poi avviato il complesso iter di approvazione della legge di ratifica, che ha richiesto un triplice intervento di Camera e Senato. Nell’ambito dell’approvazione della legge 172/2012, deve essere segnalato che la Presidenza del Consiglio dei ministri, in particolare il Capo di Gabinetto del Ministro per i rapporti con il Parlamento, si è positivamente adoperato e, in particolare, considerando che l’Italia risultava l’ultimo degli Stati firmatari a dover ancora convertire in legge la nominata Convenzione, la scelta del Governo in carica – e, suo tramite, del Ministro per i rapporti con il Parlamento – è stata quella di *proporre la calendarizzazione alle Aule* fin dal proprio insediamento. Attesa l’importanza del nominato disegno di legge, il Ministro per i rapporti con il Parlamento si è preoccupato inoltre di seguirne tutte le fasi di esame nelle Commissioni e in Aula, fino a giungere alla definitiva approvazione e, a tal fine, si è adoperato – soprattutto durante l’ultimo e decisivo anno dell’iter approvativo della legge – chiedendo, in occasione delle Conferenze dei Presidenti di gruppo

tenutesi al Senato della Repubblica (rispettivamente, il 23 marzo, l'8 maggio, il 2 agosto e il 12 settembre del 2012) e delle riunioni dei Presidenti dei Gruppi parlamentari della Camera dei Deputati (tenutesi, rispettivamente, l'11 maggio, il 13 maggio e il 21 giugno del 2012), la stringente calendarizzazione del provvedimento in parola.

L'iter legislativo di approvazione della nuova normativa si è svolto secondo i seguenti passaggi: il disegno di legge A.C. 2326, di iniziativa governativa, è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 13 febbraio 2009 e presentato per la conversione alla Camera dei Deputati il 23 marzo del medesimo anno. Nel luglio del 2009, con la calendarizzazione in Commissione giustizia, ha così preso avvio l'esame del testo alla Camera, licenziato per l'Aula con modifiche dalle Commissioni riunite II e III il 14 gennaio 2010: il ddl è stato dunque approvato in prima lettura, con emendamenti, il 19 gennaio 2010, passando poi all'esame del Senato, che lo ha assegnato alle Commissioni II e III e lo ha approvato con modifiche (AS 1961). Ne è seguita una seconda trasmissione alla Camera, che nuovamente lo ha emendato, con conseguente ritrasmissione in Senato, che lo ha assegnato alle Commissioni permanenti II e III riunite, le quali – dopo aver emendato nuovamente il testo – hanno licenziato il ddl per l'Aula il 3 agosto 2011. Nella seduta del 12 ottobre dello stesso anno, il Senato ha rinviato il testo alle Commissioni che, il 21 marzo 2012, lo hanno invero riproposto senza modifiche all'approvazione dell'Aula. Il successivo 16 maggio 2012, l'Assemblea ne ha approvato la stesura (A.C. 2326-D) e, per l'effetto, ha rinviato alla Camera il progetto: il ddl AC 2326-E, annunciato il 22 maggio 2012 e assegnato il giorno successivo alle Commissioni Camera II e III riunite in sede referente, è stato però nuovamente emendato in Aula e, per l'effetto, ritrasmesso al Senato. Infine, in data 19 settembre 2012, dopo un forte impegno del Governo e in particolare del Ministro Giarda per una rapida calendarizzazione e conclusione del travagliato iter, la navetta parlamentare si è conclusa e il testo di legge (AS 1969-D) è stato definitivamente approvato divenendo infine la legge 172/2012.

Come ben si può evincere da tale breve descrizione, l'iter di approvazione della legge è risultato invero alquanto complesso, per le difficili scelte in tema di politica criminale che sottostavano alle richieste modifiche della normativa nazionale. In particolare, in una prima fase, si è registrata una diversa impostazione tra Camera e Senato, con riferimento alle modifiche da apportare al codice penale (ad esempio sulla configurazione del nuovo reato di "Istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia"). Trovato un accordo sulle novelle al codice penale, le Camere hanno continuato a mostrare divergenze soprattutto in riferimento alla durata delle pene accessorie in caso di condanna per delitti in danno di minori, nonché all'attribuzione della competenza per le indagini sui delitti di sfruttamento sessuale dei minori.

Nel corso di questo complesso iter, che ha coinvolto oltre alle commissioni di merito (Giustizia e Affari esteri) molte altre commissioni chiamate a esprimere nelle varie fasi un parere sul contenuto del provvedimento, sia la Camera che il Senato hanno svolto alcune audizioni informali. Sono stati in particolare sentiti alcuni funzionari del Ministero dell'interno – in ordine alle indagini informatiche per la prevenzione e repressione dei delitti in danno di minori –, alcuni procuratori della Repubblica e il procuratore nazionale antimafia – per stabilire quale procura, distrettuale o circondariale, fosse meglio attrezzata per le indagini –, i rappresentanti delle associazioni Telefono Azzurro e Telefono Arcobaleno.

Il testo definitivo della legge 172/2012 prevede dunque, anzitutto, l'autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Lanzarote (art. 1) e all'ordine di esecuzione (art. 2). L'articolo 3, invece, apporta una prima importante innovazione nel nostro ordinamento giuridico: istituisce l'*Autorità nazionale responsabile per la registrazione e conservazione dei dati nazionali* – identità e profilo genetico, ai sensi dell'art. 37 par. 1 della Convenzione di Lanzarote – *sui condannati per reati sessuali*, individuata nel Ministero dell'interno. Tali informazioni, dunque, dovranno essere raccolte e conservate dall'Autorità individuata nel rispetto delle leggi nazionali sulla protezione dei dati personali e in conformità alle disposizioni del *Trattato di Prüm* in materia di cooperazione transfrontaliera, di contrasto al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e alla migrazione illegale (del 27 maggio 2005, reso esecutivo in Italia dalla legge 30 giugno 2009, n. 85, *Istituzione della Banca Dati del DNA*). I capi successivi della legge 172/2012 prevedono poi le modifiche al codice