

PRESENTAZIONE

La tutela dell'infanzia costituisce un ambito di intervento di fondamentale rilevanza per il Governo italiano, rispetto al quale la protezione dei minori dai fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale rappresenta un aspetto di prioritaria importanza.

Nel corso degli ultimi anni l'Italia ha costantemente riaffermato il proprio impegno in questo settore, sia a livello governativo e sia parlamentare, come da ultimo dimostrato anche con l'approvazione della legge n. 172/2012 di ratifica della Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale. Tale impegno si realizza in particolare attraverso l'azione mirata e costante di organismi quali l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia.

Nello specifico, l'Osservatorio costituisce il cuore delle azioni in materia ed è deputato a svolgere attività di carattere tecnico – scientifico per la prevenzione e la repressione del fenomeno.

Questa Relazione è in gran parte frutto dell'azione di coordinamento dei rappresentanti di questo organismo, beneficiando altresì del contributo di una molteplicità di attori, istituzionali e non, quali Amministrazioni dello Stato, Regioni, Enti locali ed Associazioni, in merito alle diverse azioni poste in essere sul territorio nazionale per la tutela dei minori.

Attraverso la lettura dei dati forniti dalle diverse realtà coinvolte e la descrizione dettagliata delle azioni condotte per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno nel nostro Paese, nel periodo compreso tra il mese di gennaio ed il mese di dicembre 2013, la Relazione riflette un'analisi ad ampio spettro della tematica dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori nelle sue varie forme, offrendo importanti spunti di riflessione sulle priorità di intervento da promuovere.

È anche sulla base di tali considerazioni che appare fondamentale rafforzare la lotta ai crimini sessuali commessi a danno dei minori, attraverso azioni concrete ed efficaci, che garantiscano la tutela dei diritti dei bambini e facciano di essa un aspetto imprescindibile delle politiche nazionali di ciascun Paese. Oggi più che mai, infatti, la complessità e la gravità di problematiche quali quella dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, unitamente alla molteplicità dei soggetti

coinvolti ed alle implicazioni a livello normativo che ciò comporta, richiedono l'adozione di specifiche azioni di coordinamento e di prassi condivise e trasversali, innanzitutto sul piano nazionale.

La presente Relazione si propone, dunque, come valido strumento conoscitivo per focalizzare l'attenzione sul ruolo di cruciale importanza che la tutela delle piccole vittime di questo turpe fenomeno ricopre nell'azione del Governo italiano; azione da intendersi nella duplice veste di prevenzione e contrasto del fenomeno ai fini della protezione di tutti quei bambini che ne sono vittime o rischiano di diventarlo.

PARTE I
LE AZIONI A LIVELLO CENTRALE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1

GLI ORGANISMI DI COORDINAMENTO SUL PIANO NAZIONALE

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

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 17 dalla legge 3 agosto 1998, n. 269, recante "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale a danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù", il **Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (C.i.c.Lo.Pe.)** costituisce l'organismo cui è demandata la funzione di coordinamento nazionale delle attività svolte da tutte le Pubbliche Amministrazioni in materia di prevenzione e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale.

Tale Comitato, la cui Presidenza e Vice Presidenza sono rispettivamente attribuite al Ministro con delega alle pari opportunità e al Capo del Dipartimento per le Pari Opportunità, è stato istituito per la prima volta dal Ministro per le Pari Opportunità *pro tempore*, con D.M. 1 agosto 2002, con lo scopo di ottimizzare le politiche nazionali finalizzate al contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, dando anche attuazione agli impegni assunti dall'Italia sul piano internazionale.

Le nomine più recenti a far parte di tale Comitato risalgono invece al Governo Monti, ovvero al DM 14 settembre 2012 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con delega alle pari opportunità; con tale atto era stato ricostituito il C.I.C.Lo.Pe. che ha cessato il proprio mandato a seguito dello scioglimento delle Camere avvenuto il 22 dicembre 2012.

Secondo le deleghe al tempo vigenti sulle attività istituzionali di prevenzione e contrasto al fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, le Amministrazioni facenti parte del Comitato attraverso i propri rappresentanti designati erano le seguenti: il Dipartimento per le Pari Opportunità, il Dipartimento per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, il Dipartimento Affari Regionali e per lo Sviluppo e la Competitività del Turismo, il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, il Dipartimento per gli Affari Europei, il Dipartimento per la Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e l'Innovazione Tecnologica, il Ministero per gli Affari Esteri, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero della Salute e il Ministero dello Sviluppo Economico.

Destituito a seguito delle elezioni politiche del febbraio 2013, a causa dei numerosi "tagli" disposti nei confronti degli organismi di coordinamento previsti sul territorio nazionale, nel corso della XVII legislatura il Comitato C.I.C.Lo.Pe. non è mai più stato stato ricostituito, in ragione delle specifiche previsioni sugli organismi collegiali contenute nel decreto legge n. 95/2012, recante "Disposizioni urgenti per la riduzione della spesa pubblica a servizi invariati".

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

L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza rappresenta l'organismo collegiale cui spetta il coordinamento di amministrazioni centrali, Regioni, enti locali, associazioni, ordini professionali e organizzazioni non governative che si occupano di infanzia.

È stato istituito, insieme alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, dalla legge 23 dicembre 1997, n. 451 ed è regolato dal DPR 14 maggio 2007 n. 103 che ne affida la presidenza congiunta al Ministro del lavoro e delle politiche sociali e al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega per le politiche della famiglia.

L'Osservatorio nazionale ha innanzitutto il compito di predisporre i seguenti documenti ufficiali relativi ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza:

- il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, elaborato ogni due anni con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo. Il Piano nazionale, acquisito il parere obbligatorio della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, è approvato dal Consiglio dei Ministri, adottato con decreto del Presidente della Repubblica e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale;
- la Relazione Biennale sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti;
- lo schema del Rapporto del Governo all'ONU sull'applicazione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989, da redigere ogni 5 anni.

Per quanto riguarda la realizzazione del Piano Nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, il **Terzo Piano d'azione per l'Infanzia**, approvato con D.P.R. 21 gennaio 2011 (G.U. n. 106 del 9 maggio 2011), il **4 Marzo 2013** è stato pubblicato il Rapporto di sintesi relativo agli esiti del monitoraggio dello stesso Piano, approvato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza durante la riunione del 26 novembre 2012, ultima plenaria prima dello scadere del mandato dell'organismo.

Il Piano, come è noto, ha previsto due specifiche azioni inerenti il tema della tutela dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale, inserite nell'ambito della direttrice *“Rafforzare la tutela dei diritti”*: ci si riferisce all'azione *“Sistema delle tutele dei minori e protezione dei minori dall'abuso e dal maltrattamento”* – con lo scopo di completare il quadro normativo per la protezione del bambino dalle diverse forme di abuso e maltrattamento – e all'azione *“Linee di indirizzo nazionali per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile”*.

Inoltre, nell'ambito della direttrice *“consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto dell'esclusione sociale”*, il Piano contiene anche un'azione per la prevenzione e la cura dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia, con l'obiettivo di individuare i requisiti minimi nazionali dei servizi di prevenzione e contrasto dell'abuso all'infanzia e le procedure operative specifiche per tipologia di trattamento, promuovendone l'applicazione a livello regionale e locale. Sempre nell'ambito della medesima direttrice, il Piano prevede anche una specifica azione a tutela dei minori vittime di tratta.

L'Osservatorio è composto da rappresentanti di pubbliche amministrazioni nazionali e locali, enti e associazioni, organizzazioni del volontariato e del terzo settore ed esperti in materia di infanzia e adolescenza, cui è conferito un incarico biennale. Il decreto congiunto della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 31 Maggio 2011, con cui sono stati nominati tali componenti, come accennato, è scaduto il 26 novembre 2012. Bisognerà attendere, pertanto, il Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Giuliano Poletti del 17 giugno 2014 per la designazione dei nuovi membri dell'Osservatorio.

1.3 L'AUTORITÀ GARANTE NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è stata istituita in Italia con la **legge 12 luglio 2011, n. 112**, e rappresenta il frutto di un lungo percorso condiviso, promosso e fortemente sostenuto dal Ministro per le Pari Opportunità *pro tempore*.

La legge istitutiva — approvata all'unanimità dal Parlamento italiano — ha inteso dare piena attuazione, da una parte, all'articolo 31 della Costituzione, secondo cui *“La Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo”* e, dall'altra, alle principali prescrizioni internazionali in materia quali, prima fra tutte, la Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, approvata il 20 novembre 1989 a New York dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Tale Convenzione, infatti, agli articoli 12 e 18, fa riferimento alla necessaria istituzione di specifici organismi per la cura degli interessi e dei diritti dei bambini e degli adolescenti nei Paesi aderenti alla stessa Convenzione. Sul fronte europeo, si richiamano invece i principi base del Programma del Consiglio d'Europa *“Costruire un'Europa per e con i bambini”*.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è stata concepita come un organismo nazionale caratterizzato da una posizione di indipendenza, ma chiamato a operare in stretto rapporto con il territorio, con le associazioni e con gli stessi minori, attraverso la consultazione attiva di bambini e adolescenti, perseguitando le funzioni e le competenze attribuitagli dalla legge che l'ha istituita. Per questa ragione, la legge prevede esplicitamente che il Garante operi come il centro di una rete di attori, garantendo la stretta collaborazione tra tutte le componenti che si occupano di minori.

In particolare, per assicurare un continuo collegamento con le realtà territoriali, sono state previste apposite 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 è infatti la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, presieduta dal Garante nazionale e composta dai Garanti regionali.

Oltre a vigilare sull'applicazione della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e a diffondere la conoscenza e la cultura dei diritti dei più piccoli, l'Autorità Garante annovera fra i propri compiti istituzionali, definiti *ex lege* n. 112/2011, la promozione a livello nazionale di studi e ricerche sull'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, da realizzare anche **avvalendosi dei dati e delle informazioni** dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e, tra gli altri, **dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile**.

Il Garante, attualmente rappresentato da Vincenzo Spadafora, viene nominato dai Presidenti di Camera dei Deputati e Senato della Repubblica e presenta ogni anno una Relazione al Parlamento illustrativa delle attività svolte e delle linee di azione future. Il suo mandato, che può essere rinnovato una sola volta, ha durata di 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.

L'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, operativa funzionalmente dal 14 ottobre 2012, nel corso di questi primi anni di attività ha sviluppato e/o collaborato a diverse azioni che possono essere ricondotte alle previsioni della legge n. 269/98. Innanzitutto, l'Autorità ha promosso, su input e in coordinamento con le associazioni raccolte sotto la sigla *“Batti il 5”*, la redazione di una proposta per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti dei minorenni; questo per dar attuazione alla legge istitutiva dell'Autorità che prevede che essa formuli *“(...) osservazioni e proposte sull'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, e vigila in merito al rispetto dei livelli medesimi”*. In tale proposta, che a breve verrà resa pubblica, una particolare attenzione è stata dedicata alle misure volte a prevenire, contrastare e curare la violenza e gli abusi sessuali sui minorenni.

Una particolare attenzione è stata assicurata dall'Autorità alle modalità in cui la stampa e i media in generale hanno trattato fatti di cronaca recenti che hanno coinvolti minorenni vittime di sfruttamento sessuale e di prostituzione. Il Garante, in interventi pubblici e sui media, ha stigmatizzato

con forza l'utilizzo spregiudicato di immagini e di indicazioni che potessero far risalire alle persone di minore età coinvolte e il linguaggio e la descrizione degli eventi, focalizzati morbosamente e ingiustificatamente sulle persone minorenni.

L'Autorità ha ritenuto necessario promuovere iniziative volte ad approfondire la conoscenza del problema, in particolare, nel corso del 2013, ha avviato uno scambio di informazioni con l'Associazione Antigone, che ha curato la redazione di una approfondita ricerca "Abuso sessuale sui minori. Scenari, dinamiche, testimonianze", presentata al pubblico nel marzo 2014 presso la sede dell'Autorità, dedicata ad analizzare gli esiti dei percorsi giudiziari dei processi per questi reati.

Nel corso del 2013, l'Autorità ha partecipato alla realizzazione del progetto "Safer Internet Centre", promosso nell'ambito delle azioni della Commissione Europea volte ad assicurare un utilizzo sicuro e responsabile di internet da parte dei minorenni. Il progetto, coordinato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con il coinvolgimento di Telefono Azzurro e Save the Children, ha prodotto materiale volto a informare i giovani, i genitori e gli educatori, sull'utilizzo sicuro della rete, includendo anche sezioni sulla pedofilia on line.

Per quanto concerne la prevenzione dello sfruttamento della prostituzione, e in particolare della prostituzione dei minorenni immigrati, l'Autorità, nell'ambito di un progetto promosso dalla Rete dei Garanti Europei (ENOC), ha realizzato, in collaborazione con associazioni territoriali, interviste a vittime della tratta e della prostituzione minorile in Italia, che sono confluite in un video che è stato presentato al Parlamento europeo e alla Conferenza annuale di Eurochild, che si è tenuta a Milano nel novembre 2013. Nel corso del 2013 ha poi avviato un lavoro specifico sui minorenni migranti che arrivano nel nostro Paese senza un adulto di riferimento, arrivando a deliberare la produzione di materiale informative ad hoc¹.

Una particolare attenzione viene riservata alle segnalazioni che arrivano all'ufficio dell'Autorità su situazioni di disagio legate ad abusi, violenze sessuali, anche in qualità di testimoni, queste segnalazioni vengono prese in carico insieme ai Garanti regionali ove presenti.

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

Il Focal Point Nazionale sui Diritti dei Minori rappresenta il punto di riferimento strategico e il principale referente per il Consiglio d'Europa, in ciascuno Stato membro, per tutte le azioni inerenti la tutela dei diritti dei minori e, in particolare, la loro protezione da ogni forma di violenza. A oggi, i focal point del Consiglio d'Europa rappresentano una vera e propria Rete di soggetti chiamati a interagire tra loro e, soprattutto, a diffondere sul proprio territorio nazionale, attraverso una procedura di consultazione, l'azione del Consiglio d'Europa nei più diversi ambiti inerenti la protezione dei diritti dei minori: da quello dell'adozione di atti normativi fino all'organizzazione di eventi e al lancio di nuove iniziative.

L'istituzione della figura del "focal point" nasce nel 2009, nell'ambito delle iniziative promosse attraverso il Programma "Costruire un'Europa per e con i bambini" e, nello specifico, dall'esigenza manifestata dal COE a ciascuno Stato membro di nominare un "referente" nazionale che potesse rappresentare l'interfaccia con il COE stesso su tutte le tematiche relative alla protezione dei minori. L'intenzione del Consiglio d'Europa è stata infatti quella di costituire dei focal point, rappresentati da una struttura governativa di alto livello responsabile sulle tematiche connesse ai diritti dei bambini e alle politiche che li riguardano sul piano nazionale.

Tali figure hanno, nello specifico, il compito di:

- Agire come interfaccia tra il COE e le autorità istituzionali per la protezione dei minori a livello nazionale (e, quando appropriato, anche a livello regionale e locale);
- Coordinare la preparazione di risposte nazionali a tematiche rilevanti rispetto a diverse aree politiche;

¹ Distribuito a partire dal luglio 2014.

— Cooperare con il COE sull'adozione e l'implementazione di strategie nazionali integrate per la protezione dei minori contro la violenza.

Per l'Italia, **nel corso del 2013, il focal point nazionale è stato rappresentato dal Cons. Simonetta Matone**, Vice Capo Dipartimento *pro tempore* dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia.

PAGINA BIANCA