

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **CX**

n. **1**

## RELAZIONE

**SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA  
LEGGE RECANTE NORME CONTRO LO  
SFRUTTAMENTO DELLA PROSTITUZIONE,  
DELLA PORNOGRAFIA, DEL TURISMO SES-  
SUALE IN DANNO DI MINORI, QUALI NUOVE  
FORME DI RIDUZIONE IN SCHIAVITÀ**

**(anni 2000 e 2001)**

*(Articolo 17, comma 1, della legge 3 agosto 1998, n. 269)*

*Presentata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali*

**(MARONI)**

---

*Trasmessa alla Presidenza il 5 agosto 2002*

---

**INDICE**

Introduzione dell'Onorevole Ministro Roberto Maroni .....	Pag.	13
Considerazioni introduttive .....	»	17
<b>Parte I: Lo sfruttamento sessuale dei minori: prostituzione, turismo sessuale e pornografia .....</b>	<b>»</b>	<b>25</b>
1. La prostituzione minorile: profilo descrittivo e spunti di riflessione .....	»	27
1.1 Oltre la « selettività » dello sguardo .....	»	27
1.2 I contorni della questione: distinzioni e contiguità ..	»	30
1.3 Una fenomenologia articolata: diverse condizioni, di- versi mercati, diverso ruolo delle famiglie e degli adulti .....	»	33
1.4 La prostituzione in condizione di tratta .....	»	36
1.5 La prostituzione in contesti di forte deprivazione economica e culturale: uno sguardo sulla prostitu- zione minorile italiana .....	»	43
1.6 La prostituzione come attività di economia informale: i minorenni stranieri che si prostituiscono .....	»	46
1.7 La prostituzione come fonte di guadagno in contesti di « normalità » .....	»	50
1.8 La domanda di prostituzione minorile .....	»	53
1.9 Aree critiche nell'azione di contrasto della prostitu- zione minorile .....	»	57
2. Turismo sessuale e minori: profilo descrittivo e spunti di riflessione .....	»	58
2.1 Origini del fenomeno .....	»	58
2.2 Le cause .....	»	59
2.3 Chi sono i bambini prostituiti .....	»	60
2.4 I clienti .....	»	62
2.5 Il turista sessuale italiano e le mete più ambite .....	»	65

2.6	Gli organizzatori di viaggi a sfondo sessuale .....	Pag. 65
2.7	Alcune proposte di modifica dell'articolo 16 della legge n. 269/98 .....	» 66
2.8	Il reato di turismo sessuale in danno di minori e lo stato di attuazione della legge n. 269/98 .....	» 68
2.9	Alcune iniziative internazionali contro il turismo sessuale .....	» 69
2.10	I nodi problematici nell'attività di contrasto e prevenzione del fenomeno .....	» 71
3.	Il fenomeno della pedo-pornografia e Internet: profilo descrittivo e spunti di riflessione .....	» 74
3.1	La definizione del fenomeno di pornografia minorile ..	» 74
3.2	Alcune caratteristiche del fenomeno pornografia infantile .....	» 75
3.3	La pedo-pornografia e Internet .....	» 77
3.4	Le strategie di contrasto .....	» 80
3.5	Problematiche e dinamiche sottostanti il fenomeno .	» 87
3.6	Prospettive di azione .....	» 90
<b>Parte II: Violenza e sfruttamento sessuale sui minori: i dati disponibili</b> .....		
		» 93
1.	L'entità dei fenomeni di violenza e sfruttamento sessuale dei minori .....	» 95
1.1	Violenza sessuale in pregiudizio di minori .....	» 97
1.2	Gli interventi degli Uffici di Servizio sociale per i minorenni della Giustizia minorile .....	» 106
2.	Le forme di sfruttamento .....	» 108
2.1	Un'indagine sulle Procure della Repubblica .....	» 109
2.2	La prostituzione minorile .....	» 112
3.	L'utilizzo del web come mezzo di sfruttamento a sfondo sessuale e pedo-pornografico .....	» 114
3.1	Il fenomeno della pedo-pornografia e Internet .....	» 114
3.2	Le attività investigative .....	» 115
4.	Alcuni spunti di riflessione .....	» 117

<b>Parte III: Violenza e sfruttamento sessuale sui minori: lo stato di applicazione della legge 3 agosto 1998 n. 269 negli orientamenti della giurisprudenza che la interpreta e nell'attenzione del legislatore .....</b>	<b>Pag. 119</b>
1. La Legge 3 agosto 1998 n. 269 e gli orientamenti della giurisprudenza che la interpreta .....	» 121
1.1 Cenni sulla scarsità delle pronunce e sull'importante ruolo della Cassazione .....	» 121
1.2 L'oggetto della tutela normativa nella sentenza 31/5/00 n. 13 della Cassazione .....	» 122
1.3 Il delitto di prostituzione minorile .....	» 124
1.4 Il delitto di pornografia minorile: alcune considerazioni generali ed analisi del reato previsto dall'articolo 600-ter, comma primo, del codice penale .....	» 128
1.5 Il reato di pornografia minorile disciplinato dall'articolo 600-ter, secondo comma, del codice penale ...	» 135
1.6 Le ipotesi del reato di pornografia minorile previste dall'articolo 600-ter, terzo comma, del codice penale ..	» 136
1.7 Il reato di pornografia minorile dall'articolo 600-ter, comma quarto, del codice penale .....	» 139
1.8 Il reato di detenzione di materiale pornografico .....	» 139
1.9 Le iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile .....	» 141
1.10 La tratta dei minori .....	» 144
1.11 Osservazioni sulle altre disposizioni della legge n. 269 del 1998 .....	» 145
2. Rassegna dei Disegni di legge di modifica della legge n. 269 del 1998 .....	» 149
2.1 Disegni di legge della XIII Legislatura recanti norme contro la pedofilia .....	» 152
2.2 Disegni di legge della XIV Legislatura recanti norme contro la pedofilia .....	» 153
2.3 Disegni di legge della XIII Legislatura recanti norme contro la tratta di persone .....	» 154
2.4 Disegni di legge della XIV Legislatura recanti norme contro la tratta di persone .....	» 154
<b>Parte IV: Atti internazionali e innovazioni legislative nazionali rilevanti in materia di tutela e protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale .....</b>	<b>» 155</b>
1. Gli Atti internazionali e regionali in materia di abuso e sfruttamento sessuale di bambini approvati dalle Nazioni unite, dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa negli anni 2000 e 2001 .....	» 157

1.1 Protocollo facoltativo alla Convenzione di New York, sulla vendita di bambini, prostituzione infantile e pornografia infantile .....	Pag. 160
1.2 Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un programma d'azione comunitario sulle misure preventive volte a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne .....	» 165
1.3 Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia .....	» 167
1.4 Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne .....	» 172
1.5 Decisione del Consiglio dell'UE relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet .....	» 175
1.6 Protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro il Crimine organizzato transnazionale, sulla prevenzione, eliminazione e condanna del traffico di persone, in particolare di donne e bambini .....	» 177
1.7 Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del CE agli Stati Membri su una campagna contro il traffico di bambini per bloccare le rotte dell'Europa dell'est: il caso della Moldavia .....	» 180
1.8 Decisione del Consiglio dell'UE che istituisce una seconda fase del programma di incentivazione e di scambi, di formazione e di cooperazione destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini .	» 182
1.9 Raccomandazione del Comitato dei Ministri del CE agli Stati membri sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale .....	» 184
1.10 L'Impegno e il Programma d'Azione degli Stati dell'Europa e dell'Asia centrale, adottato durante la Conferenza « La protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale » di Budapest .....	» 189
1.11 L'Accordo globale di Yokohama, adottato durante il Secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini .....	» 191
1.12 Conclusioni .....	» 193

2. Novità nel quadro legislativo italiano ai fini della protezione dei minori vittime di maltrattamenti e abusi. Osservazioni sulle linee di tendenza emergenti nel panorama degli interventi giudiziari familiari e minorili .	Pag. 198
2.1 I nuovi articoli 330 e 333 del codice civile e le disposizioni contro la violenza familiare .....	» 198
2.2 Cenni sui contenuti delle nuove disposizioni normative .....	» 199
2.3 Analisi e confronto delle due leggi .....	» 200
2.4 Le disposizioni sul procedimento relativo alla potestà del genitore alla luce della sentenza 16/30 gennaio 2002 n. 1 .....	» 205
2.5 Il nuovo ruolo dei servizi sociali territoriali per l'ascolto del minore nei procedimenti di separazione e divorzio alla luce dell'articolo 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo .....	» 207
2.6 Il procedimento per l'esecuzione dei provvedimenti giudiziari di affidamento dei figli minori alla luce della nuova prospettiva .....	» 209
2.7 La mediazione nelle misure contro la violenza familiare e nei procedimenti di separazione e divorzio ..	» 212
2.8 Quali prospettive .....	» 217
<b>Parte V: Le iniziative a livello centrale</b> .....	» 221
1. Il governo e i ministeri .....	» 223
1.1 L'impegno del Governo .....	» 223
1.2 Ministero del lavoro e delle politiche sociali .....	» 229
1.3 Ministero per le pari opportunità .....	» 237
1.4 Ministero degli affari esteri .....	» 240
1.5 Ministero dell'interno .....	» 245
1.6 Ministero della Difesa – L'azione dell'Arma dei Carabinieri .....	» 255
1.7 Ministero della Giustizia .....	» 256
1.8 Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca .....	» 263
1.9 Ministero della salute .....	» 269
1.10 Ministero delle attività produttive .....	» 274
1.11 Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio .	» 277
1.12 Ministero delle comunicazioni .....	» 279
1.13 Ministero per l'innovazione e le tecnologie .....	» 282

2. Gli organismi di coordinamento, indirizzo e controllo ..	Pag. 283
2.1 Commissione parlamentare per l'infanzia .....	» 283
2.2 Commissione speciale in materia di infanzia e di minori del Senato .....	» 285
2.3 Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'unità nazionale Europol .....	» 285
2.4 Autorità garante per la protezione dei dati personali .	» 287
2.5 Autorità per le garanzie nelle comunicazioni .....	» 289
 <b>Parte VI: La riforma in atto nel settore sociosanitario. Le conseguenze per i servizi territoriali e le realtà del terzo settore impegnate nella prevenzione e nel contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale .....</b>	
<b>» 291</b>	
1. Prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento dei minori: le funzioni pubbliche nei rapporti fra istituzioni e terzo settore .....	» 293
1.1 Il percorso della recente riforma .....	» 295
1.2 I processi di riforma avviati dalla legge quadro n. 328 del 2000: punti di riferimento, contenuti e problematiche .....	» 298
2. I centri di prevenzione e protezione dall'abuso nel nuovo contesto normativo dei servizi sociali e sanitari italiani .	» 315
2.1 Lo sviluppo spontaneo dei servizi contro l'abuso in Italia e la situazione attuale .....	» 318
2.2 I possibili sviluppi delle riforme e le conseguenze sul sistema dei servizi .....	» 325
3. La Rete territoriale di coordinamento. Esperienze dei Tribunali per i minorenni .....	» 329
 <b>Parte VII: I progetti e gli interventi di prevenzione, protezione e tutela dei minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale .....</b>	
<b>» 335</b>	
1. I progetti di cooperazione internazionale a favore dell'infanzia .....	» 337
1.1. Progetti di cooperazione specificamente riguardanti lo sfruttamento sessuale .....	» 338
2. La partecipazione ai programmi dell'Unione europea ...	» 346
2.1 Programma Daphne .....	» 346

2.2 Programma Stop II .....	Pag. 351
2.3 Programma Falcone .....	» 354
2.4 Programma Grotius II .....	» 356
2.5 Programmi Odysseus, Oisin II e Hippokrates .....	» 357
3. Le iniziative delle Regioni .....	» 360
3.1 Regione Piemonte .....	» 361
3.2 Regione Valle d'Aosta .....	» 365
3.3 Regione Lombardia .....	» 366
3.4 Provincia autonoma di Trento .....	» 366
3.5 Provincia autonoma di Bolzano .....	» 366
3.6 Regione Veneto .....	» 367
3.7 Regione Friuli Venezia Giulia .....	» 369
3.8 Regione Liguria .....	» 369
3.9 Regione Emilia Romagna .....	» 370
3.10 Regione Toscana .....	» 371
3.11 Regione Umbria .....	» 372
3.12 Regione Marche .....	» 373
3.13 Regione Lazio .....	» 374
3.14 Regione Abruzzo .....	» 375
3.15 Regione Molise .....	» 376
3.16 Regione Campania .....	» 377
3.17 Regione Puglia .....	» 377
3.18 Regione Calabria .....	» 378
3.19 Regione Sicilia .....	» 378
3.20 Regione Sardegna .....	» 378
4. Interventi di prevenzione e assistenza ai minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale a livello locale .....	» 380
4.1. Un aggiornamento dei dati sui progetti finanziati con la legge n. 285 del 1997 .....	» 380
4.2. Quadro sintetico sullo stato attuale degli interventi contro la violenza all'infanzia .....	» 382
4.3 Interventi specifici sulla prostituzione .....	» 403
4.4 Un progetto di indagine e monitoraggio: l'Osservatorio sulla prostituzione minorile .....	» 412



5. Luci e ombre nel percorso di tutela dei minori vittime di abuso e di sfruttamento nella prostituzione .....	Pag. 415
5.1 L'abuso sessuale .....	» 417
5.2 Il percorso di aiuto negli interventi di contrasto, protezione e assistenza nell'ambito della prostituzione minorile .....	» 440
6. Le principali iniziative italiane contro il turismo sessuale in danno di minori .....	» 454
6.1 Le campagne informative e di sensibilizzazione .....	» 454
6.2 Le attività formative .....	» 456
7. L'attenzione al fenomeno della pedo-pornografia .....	» 458
<b>Parte VIII: Pedofilia, abuso sessuale e media: il bambino vittima di violenza attraverso la cronaca .....</b>	<b>» 461</b>
1. L'infanzia nei media .....	» 463
1.1 Dentro la rappresentazione dell'infanzia in TV .....	» 465
1.2 Il minore sulla carta stampata .....	» 466
1.3 Internet e i minori .....	» 468
1.4 I media, specchio deformante o immagine fedele? ..	» 469
1.5 Indicatori di eticità per l'informazione .....	» 472
2. La violenza sessuale sui minori, vista dalla stampa. Rassegna da una selezione di articoli comparsi nel periodo maggio 2001-dicembre 2001 .....	» 475
2.1 Le vittime .....	» 476
2.2 Le famiglie .....	» 480
2.3 Le istituzioni .....	» 480
2.4 Gli autori degli abusi .....	» 486
2.5 Gli esperti e i commenti .....	» 489
Considerazioni conclusive .....	» 493
<b>Allegati .....</b>	<b>» 507</b>
1. Gli atti delle istituzioni europee .....	» 509
1.1 Documenti dell'Unione europea .....	» 509
1.2 Documenti del Consiglio d'Europa .....	» 514

2. Gli atti e i documenti delle istituzioni internazionali ....	Pag. 517
2.1 Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia infantile .....	» 517
2.2 Commitment and plan of action adopted by the participants from Europe and Central Asia at the Conference « protection of children against sexual exploitation », Budapest, 20-21 November 2001 .....	» 528
2.3 The Yokohama Global Commitment 2001 .....	» 535