

Suprema Corte ha anche precisato che le condizioni analoghe alla schiavitù – le *institutions et pratiques* di cui alle Convenzioni di Ginevra sulla schiavitù del 1926 e del 1956 – realizzano un'elencazione meramente esemplificativa e non tassativa.

In tal caso, che sembra configurare una situazione molto simile a quella della tratta di minori, è stato affermato il principio che la condizione analoga alla schiavitù, di cui agli artt. 600 e 602 c.p., non si identifica necessariamente con una situazione di diritto, e cioè normativamente prevista, bensì anche con qualunque situazione di fatto in cui la condotta dell'agente abbia per effetto la riduzione della persona offesa nella condizione materiale dello schiavo, e cioè nella sua soggezione esclusiva ad un altrui potere di disposizione, analogo a quello che viene riconosciuto al padrone sullo schiavo negli ordinamenti in cui la schiavitù sia ammessa.<sup>57</sup>

Con riferimento alla disposizione dell'art. 601 c.p. in esame, si intende per tratta l'azione compiuta da chi svolge una vasta azione di reclutamento, anche coattivo, trasporto e compravendita di minori. Con l'espressione "fare commercio" s'intende la stessa attività, limitata tuttavia a reclutamenti di dimensione modesta.

Quello che ha suscitato perplessità nella dottrina<sup>58</sup> è la circostanza che per la configurazione del reato venga richiesto il dato specifico connesso all'accertamento che la tratta o il commercio abbiano il fine di indurre alla prostituzione le vittime minorenni, requisito che risulta molto difficile da dimostrare e che rischia di trasformare questa disposizione in uno strumento inconsistente.

### **1.11 Osservazioni sulle altre disposizioni della L. 269/98.**

Da una rapida analisi delle altre disposizioni della legge n. 269/98 sotto il profilo dei riferimenti giurisprudenziali, emergono alcune osservazioni.

- In relazione alle circostanze aggravanti ed attenuanti disciplinate dall'art. 600 – *sexies* c.p. ha trovato conferma giurisprudenziale il principio già sottolineato che per

---

<sup>57</sup> Cass., Sez. un. 20 novembre 1996, in Cass. Pen., 1998, 36.

<sup>58</sup> Cfr. V. Santoro, *Mano cit.* pag. 51.

applicare l'aumento di pena da un terzo alla metà previsto per i reati disciplinati dagli art. 600 *bis*, primo comma, 600 *ter*, primo comma, e 600 *quinqües* quando il fatto è commesso in danno di un minore degli anni quattordici occorre che l'autore del reato abbia consapevolezza dell'età della vittima. Ciò si può desumere anche dall'assoluta evidenza oggettiva relativa all'età tratta anche dalla visione diretta di alcuni fotogrammi di filmmini che ritraggano alcune minori vittime<sup>59</sup>.

- Nessun riferimento giurisprudenziale significativo trovano le disposizioni relative alle pene accessorie ed alla tutela delle generalità e dell'immagine né quelle processuali relative alla previsione di arresto obbligatorio per i delitti più gravi (600 *bis*, comma 1 c.p.; 600 *ter*, commi 1 e 2 c.p.; 600 *quinqües* c.p.), alle intercettazioni di comunicazioni e conversazioni, alla composizione collegiale del tribunale chiamato a giudicare nei casi in esame a causa della particolare delicatezza della valutazione della prova, all'incidente probatorio, alla pubblicità dell'udienza dibattimentale ed al connesso obbligo di procedere sempre a porte chiuse quando la persona offesa è minorenne. Merita di essere riferito, peraltro, il rilievo relativo alle perplessità evidenziate in relazione alle pene accessorie ed in particolare alla circostanza che accanto a quelle espressamente previste non siano state previste per il reo la sanzione della perdita della potestà di genitore e quella dell'interdizione da qualsiasi ufficio attinente alla tutela ed alla curatela.
- Del pari non ha avuto finora rilievo in giurisprudenza, ma merita di essere ricordata, la disposizione dell'art. 10 della L. 269/98, la quale prevede la punibilità del fatto commesso all'estero da cittadino italiano, in danno di cittadino italiano e da cittadino straniero in concorso con cittadino italiano. In base a tale disposizione vengono rese inapplicabili ai delitti introdotti con la legge n. 269/98 e a quelli relativi alla violenza sessuale le limitazioni derivanti dalla disciplina prevista dall'art. 9 c.p..
- Attenzione particolare dedica invece la giurisprudenza della Cassazione<sup>60</sup>, come si è avuto già modo di rilevare, alle attività di contrasto della pedofilia, sottolineandone i profili che maggiormente distinguono gli strumenti di contrasto previsti dal legislatore in relazione ai delitti introdotti dalla legge n. 269/98 da quelli abitualmente ricorrenti

<sup>59</sup> Così Trib. Roma 26 ottobre 2001 nella sentenza n. 15602 nella quale appunto da alcuni fotogrammi esaminati si traggono argomenti per indicare l'età di infraquattordicenni: «si tratta manifestamente di bambine, che presentano mammelle nella fase iniziale di sviluppo e, sul pube, solo l'inizio di formazioni pilifere, se non addirittura l'assenza».

<sup>60</sup> Cass. S. u., 31/5 – 5/7 2000 n. 13.

ed elencandoli in modo dettagliato: «l'art. 14 della legge n. 269/98, nel disciplinare le attività e gli strumenti di contrasto contro la pedofilia, prevede che, in relazione ai delitti di cui agli artt. 600 *bis* c.p., primo comma, 600 *ter* c.p., primo secondo e terzo comma, e 600 *quinqüies* c.p., gli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti alle apposite unità specializzate possono procedere all'acquisto simulato di materiale pornografico e alle relative attività di intermediazione, nonché partecipare alle iniziative del c.d. turismo sessuale; e che, sempre in relazione ai detti delitti, l'autorità giudiziaria può ritardare l'emissione, o disporre che sia ritardata l'esecuzione, di provvedimenti di cattura, arresto o sequestro, quando ciò sia necessario per acquisire rilevanti elementi probatori o per identificare o catturare i responsabili».

Questa rassegna degli strumenti di contrasto non viene effettuata allo scopo di valutarne l'efficacia o per muovere rilievi alle modalità di formulazione delle disposizioni, ma per sottolineare che si tratta di strumenti assolutamente straordinari e trarre argomento da questa loro peculiarità per giungere alla corretta interpretazione dell'art. 600-*ter*, primo comma, c.p..

Aggiunge, infatti, la Suprema Corte: «Orbene, per quanto riguarda la fattispecie di produzione di materiale pornografico di cui al primo comma dell'art. 600 *ter* c.p., il legislatore non avrebbe pensato a strumenti straordinari di contrasto, quali l'acquisto simulato del materiale e il ritardo nell'emissione o esecuzione delle misure cautelari, se non avesse ritenuto come scopo della tutela penale quello di impedire la diffusione nel mercato della pornografia minorile; o più esattamente non avrebbe logicamente introdotto gli anzidetti strumenti di contrasto se il reato che intendeva reprimere fosse stato solo quello della produzione di pornografia minorile indipendentemente dal pericolo concreto che questa pornografia fosse immessa nel circuito dei pedofili».

In sostanza, viene colta appieno la specificità e l'importanza di questa disposizione nell'ambito generale della globale disciplina normativa introdotta dalla legge n. 269/98 per giungere ad una sua completa e corretta lettura.

Quanto, invece, all'efficacia della disposizione per contrastare le attività dirette alla consumazione dei reati fin qui analizzati, si deve fare riferimento alle iniziative giudiziarie documentate dalla giurisprudenza di merito e alle altre osservazioni riportate in precedenza quando si è affrontato il tema della diffusione del materiale pedo-pornografico per via telematica (art. 600-*ter* 3° comma).

Va, infine, ricordato che la dottrina ad esaminare in modo più articolato questa disposizione, pervenendo a valutazioni divergenti in merito a qualche profilo. La questione proposta riguarda in particolare la prevista autorizzazione dell'autorità giudiziaria, necessaria affinché la polizia possa procedere all'acquisto simulato di materiale pornografico ed alla relativa attività di intermediazione e ad altre attività quali la partecipazione a determinati viaggi. Una tale autorizzazione, infatti, non è prevista in materia di stupefacenti, in quanto l'art. 97 del DPR 9 ottobre 1990 n. 309 consente agli ufficiali di polizia addetti agli speciali nuclei l'acquisto simulato di stupefacenti senza autorizzazione alcuna. Tale scelta legislativa è stata ritenuta da qualche autore<sup>61</sup> come un inutile impaccio mentre è stata valutata positivamente da altri<sup>62</sup>.

Sotto il profilo tecnico, infine, la disposizione è stata oggetto di qualche rilievo formale: è stato, in particolare, rilevato l'uso di una terminologia risalente a tempi anteriori al nuovo codice di procedura penale con riguardo specifico all'uso dei termini "provvedimenti di cattura", che non esistono più nella legislatura italiana.

---

<sup>61</sup> Così V. Zeno-Zencovich, *Il corpo del reato: pornografia minorile, libertà di pensiero e cultura giuridica*, inedito, pag.7. Questo autore peraltro muove una radicale critica a tutto il sistema della legge in esame.

<sup>62</sup> Così O. Forlenza, *Polizia Giudiziaria, ecco i nuclei specializzati* in Guida al diritto, 29 agosto 1998, 33, pag. 57.

## 2. Rassegna dei disegni di legge di modifica della L. 269/98

A distanza di circa due anni e mezzo dalla sua entrata in vigore, la legge 3 agosto 1998, n. 269, intitolata emblematicamente *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*, è oggetto di numerose proposte di legge di riforma.

L'esigenza di intervenire sul testo normativo in esame è emersa sin dalla scorsa legislatura e, quindi, la presente relazione tiene conto dei disegni di legge (DDL) di modifica della legge n. 269/98 presentati nel periodo che va dal luglio 2000 all'aprile 2002 – periodo di aggiornamento delle informazioni ai fini della presente Relazione poiché la prima si chiudeva al giugno 2000- . dagli esponenti delle forze politiche appartenenti sia alla maggioranza sia all'opposizione (che si trovano elencati in calce alla relazione).

La legge n. 269/98 ha avuto il grande merito di innovare sul piano giuridico le forme di tutela dei minori dagli abusi e dallo sfruttamento sessuale, dotando il nostro Paese di una normativa specifica in materia. Pur sembrando in grado di fornire una tutela completa, la legge lascia aperti alcuni problemi, già evidenziati nella Prima Relazione sullo stato di attuazione della legge stessa.

Essa ha un impianto strutturale strettamente tecnico giuridico, non limitandosi a introdurre nuove fattispecie di reato, ma ambendo a creare uno schema di riferimento per tutta la materia del contrasto e prestando particolare attenzione per le esigenze interpretative delle Forze di Polizia. Tuttavia, dal contesto legislativo appare indirettamente, ma con molta chiarezza, l'invito ad affrontare le vicende operative nella prospettiva della interdisciplinarietà e nell'utilizzo coordinato delle risorse e degli interventi, avendo come principale punto di riferimento la salvaguardia, materiale e morale, del minore di età.

È importante evidenziare che la quasi totalità dei disegni di legge proposti sembra sostanzialmente proseguire lo stesso indirizzo avviato dalla legge n. 269/98.

Fin dalla loro prima lettura, appare evidente la volontà comune di intervenire, mediante proposte di modifica, di integrazione e di revisione, con un inasprimento in senso repressivo del sistema normativo vigente.

Si prevede innanzi tutto, con evidente convinzione, l'aumento delle pene detentive e pecuniarie per le fattispecie di reato già esistenti. Si riscontra quindi l'incremento di pene accessorie per i condannati come ad esempio l'interdizione dai pubblici uffici, dall'esercizio

di una professione o di un'arte e, per gli iscritti agli albi e agli ordini professionali, l'applicazione della misura disciplinare della sospensione o nei casi più gravi della radiazione. Viene fatto poi ricorso all'applicazione di misure di sicurezza personali e patrimoniali per il condannato con previsione di nuove fattispecie come per esempio l'obbligo, al momento della messa in libertà, della comunicazione al magistrato di sorveglianza della sua residenza con facoltà, per il giudice, di informarne le autorità scolastiche locali o le altre strutture previste da minori, oppure la prescrizione di non avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa, o la disposizione dell'allontanamento immediato dall'abitazione familiare, quando i fatti si siano verificati in tale ambito. Forte è la tendenza alla limitazione o all'esclusione dei benefici premiali previsti dalla legge. Infine, si ritiene necessaria l'applicazione più rigida delle norme procedurali penali come ad esempio l'esclusione per i reati in questione dell'applicazione della normativa sui procedimenti speciali relativamente all'istituto del "patteggiamento della pena", oppure la previsione in ogni caso dell'arresto obbligatorio.

Sulla stessa linea si avverte l'esigenza di rafforzare, ampliare e innovare le azioni di contrasto ai fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale a danno di minori, qualificando in modo più deciso l'impegno delle forze di polizia giudiziaria nell'azione preventiva e di indagine.

Si evidenzia altresì la diffusa tendenza a integrare e riformulare le singole fattispecie di reato. Tali interventi, per la loro particolare delicatezza, si devono necessariamente correlare con l'indirizzo sviluppato dalla giurisprudenza nell'interpretazione della legge n. 269/98 e con le riflessioni dottrinali maturate in materia, in quanto possono incidere in modo profondo sull'impianto normativo vigente. È da mettere in rilievo la preoccupazione fortemente sentita in molti DDL di colmare le lacune degli articoli 600 *bis* comma 2° e, soprattutto, 600 *ter* comma 1° laddove vincolano le condotte incriminate al fine di lucro, lasciando sprovvisti di tutela i casi di azione per fini diversi.

Un altro problema, affrontato con decisione dalla maggioranza dei DDL, è il tema della sicurezza della navigazione in Internet: le forze politiche hanno preso atto dell'urgenza di contrastare il diffondersi della pedofilia attraverso questo particolare mezzo di comunicazione. Tale fenomeno è direttamente collegato all'aumento esponenziale dell'utilizzo sia in ambito pubblico sia privato degli strumenti informatici, anche al loro livello tecnologico altamente sofisticato, che permette di operare in tempo reale e a basso

rischio di identificazione dei responsabili degli eventuali reati in materia. L'anonimato, infatti, che la rete è in grado di offrire può determinare una percezione della vittima stessa come personalizzata e astratta e favorire il compimento di una svariata gamma di azioni criminose, come ad esempio l'adescamento della vittima, non violento e difficilmente smascherabile.

I frequenti avvenimenti di cronaca hanno confermato la possibilità concreta dell'uso di Internet da parte del mercato della prostituzione minorile e di organizzazioni internazionali, che mettono in collegamento le vittime con i loro "aggressori telematici". Tutto questo ci forma la percezione di un fenomeno subdolo e fortemente disorientante ed evidenzia la difficoltà di individuare strumenti idonei per combatterlo.

Proprio per fronteggiare tali pericoli, alcuni DDL propongono norme che impongono ai gestori della rete obblighi di diversa natura, sanzionati penalmente, volti alla conservazione dei dati di accesso alla rete da parte della clientela (per uno, cinque o dieci anni, secondo il DDL), alla fornitura di programmi-filtro per connettersi a siti potenzialmente pericolosi per i minori, alla denuncia di reati in danno di minori di cui siano venuti a conoscenza nell'esercizio della professione.

Altre ipotesi di riforma normativa sono rivolte alla polizia postale e alla polizia giudiziaria in genere. Si riscontra, infatti, la necessità di aggiornare le capacità di risposta delle forze di polizia a queste nuove forme di criminalità informatizzata attraverso l'organizzazione di adeguati corsi di preparazione del personale, la fornitura di una strumentazione informatica all'avanguardia e la creazione di banche dati e di strutture di coordinamento con le forze di polizia di altri paesi.

Anche in questo ambito, vengono previste nuove fattispecie di reato, come ad esempio quello di "pedofilia telematica", volto a punire la condotta della diffusione delle immagini riguardanti lo sfruttamento della prostituzione minorile mediante l'utilizzazione di siti telematici, oppure quello che vieta l'istituzione di siti nella rete Internet il cui contenuto sia finalizzato alla divulgazione o pubblicazione di materiale pornografico o di notizie o di messaggi pubblicitari diretti all'adescamento o allo sfruttamento sessuale dei minori. Gli interventi sono comunque volti a specificare, sottolineare e ricomprendere tutte le condotte criminose che si manifestano per via telematica, cercando inoltre di dotare l'Autorità giudiziaria di poteri efficaci al fine di consentire una reale capacità di reazione immediata.

In alcuni DDL, le forze politiche, consapevoli della gravità del fenomeno oggetto della legge n. 269/98, propongono l'adozione di strumenti idonei a combatterlo anche sul versante della prevenzione e della protezione.

A questo scopo, viene proposto di affidare alle Regioni compiti di sensibilizzazione, protezione dei minori, elaborazione di statistiche, promozione e coordinamento dell'informazione e della prevenzione, cooperazione tra le organizzazioni di volontariato e le autorità pubbliche impegnate nel settore. Si prevede altresì l'istituzione di unità di prevenzione e di sostegno contro l'abuso sui minori presso le Aziende sanitarie locali.

Soltanto alcuni DDL si muovono esclusivamente sul fronte della prevenzione nell'intento di individuare i minori ad alto rischio o le vittime dell'abuso, e di proteggerli, soprattutto quando questo è perpetrato nell'ambiente scolastico o all'interno del nucleo familiare. A tal fine si prevede l'istituzione di un garante scolastico nella persona del medico scolastico, presso le scuole di ogni ordine e grado, e l'istituzione dell'Osservatorio per la lotta all'abuso e allo sfruttamento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Inoltre vengono formulate ipotesi di riforma finalizzate all'introduzione di strumenti contro la reiterazione dell'abuso familiare e dei reati connessi alla pedofilia, quali misure di sicurezza personali, patrimoniali e pene accessorie interdittive. Questi interventi sono importanti in quanto, così coordinati, riescono a incidere sulla connessione tra la specifica tendenza alla ricaduta e la dinamica della manifestazione di tali condotte criminose all'interno del tessuto sociale, mirando a spezzare legami difficilmente intaccabili.

Anche sul fenomeno della tratta si è sentita l'esigenza di riformare il testo della legge, specificando più puntualmente la fattispecie al fine di renderla effettivamente applicabile alle situazioni che si presentano nella realtà.

## **2.1 Disegni di legge della XIII Legislatura recanti norme contro la pedofilia**

Disegno di legge n. 5103 di iniziativa On. Alessio Butti, presentato in data 14/07/98.

Disegno di legge n. 4642 di iniziativa Sen. Luciano Gasperini, presentato in data 02/06/00.

Disegno di legge n. 7343 di iniziativa On. Alessandra Mussolini, presentato in data 04/10/00.



Disegno di legge n. 7499 di iniziativa On. Alberto Simeone, presentato in data 14/12/00.  
Disegno di legge n. 4968 di iniziativa On. Giampaolo Bettamio, presentato in data 30/01/01.  
Disegno di legge n. 7321 di iniziativa On. Luca Volontà, presentato in data 28/09/00.  
Disegno di legge n. 4898 di iniziativa Sen. Athos DeLuca, presentato in data 28/11/00.  
Disegno di legge n. 7474 di iniziativa On. Giovanni Marras, presentato in data 30/11/00.  
Disegno di legge n. 7585 di iniziativa On. Giovanni Marras, presentato in data 02/02/01.

## **2.2 Disegni di legge della XIV Legislatura recanti norme contro la pedofilia**

Disegno di legge n. 311 di iniziativa On. Carla Mazzuca Poggiolini, presentato in data 30/05/01.  
Disegno di legge n. 382 di iniziativa On. Rocco Buttiglione, presentato in data 31/05/01.  
Disegno di legge n. 408 di iniziativa On. Alessandra Mussolini, presentato in data 01/06/01.  
Disegno di legge n. 1029 di iniziativa On. Piergiorgio Massidda, presentato in data 21/06/01.  
Disegno di legge n. 1346 di iniziativa On. Tommaso Foti, presentato in data 17/07/01.  
Disegno di legge n. 1489 di iniziativa On. Giovanni Marras, presentato in data 02/08/01.  
Disegno di legge n. 2038 di iniziativa On. Giovanni Deodato presentato in data 28/11/01.  
Disegno di legge n. 2422 di iniziativa On. Francesca Martini presentato in data 26/02/02.  
Disegno di legge n. 57 di iniziativa Sen. Maurizio Eufemi, presentato in data 01/06/01 (non ancora all'esame).  
Disegno di legge n. 234 di iniziativa Sen. Antonio Gentili, presentato in data 18/06/01.  
Disegno di legge n. 1029 di iniziativa Sen. Antonio Michele Montagnino, vicepresidente della Commissione parlamentare per l'infanzia, presentato in data 18/01/02 (non ancora assegnato).  
Disegno di legge n. 2415 di iniziativa On. Maria Burani Procaccini, Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia, presentato in data 27/02/02 (non ancora assegnato).

Disegno di legge n. 2521 di iniziativa On. Edmondo Cirielli, presentato in data 14/03/02 (non ancora assegnato).

Disegno di legge n. 1325 di iniziativa Sen. Giampaolo Bettamio, presentato in data 11/04/02 (non ancora assegnato).

Si fa inoltre presente che in entrambe le legislature prese in esame sono stati presentati vari DDL aventi ad oggetto la previsione di: "misure contro la tratta di persone". i quali introducono una disciplina organica di riferimento, attraverso la previsione di misure di contrasto e specifiche fattispecie di reato, che va a modificare anche l'articolo 601 comma 2°, aggiunto dall'articolo 9 della legge n. 269/98.

### ***2.3 Disegni di legge della XIII Legislatura recanti norme contro la tratta di persone***

Disegno di legge n. 5839 di iniziativa governativa, presentato in data 23/03/99 approvato il 28/02/01 in testo unificato con DDL n. 5881 di iniziativa On. Argia Valeria Albanese, presentato in data 07/04/99 e con DDL n. 5350 di iniziativa On. Elisa Pozza Tasca presentato in data 2/11/98, trasmesso al Senato con n. 5029 in data 05/03/01.

Disegno di legge n. 7494 di iniziativa On. Luca Volontà, presentato in data 13/12/00.

### ***2.4 Disegni di legge della XIV Legislatura recanti norme contro la tratta di persone***

Disegno di legge n. 1584 di iniziativa governativa, presentato in data 18/09/01, approvato il 21/11/01 in testo unificato con DDL n. 1255, di iniziativa On. Anna Finocchiaro, presentato in data 09/07/01, trasmesso al Senato con n. 885 in data 23/11/01.

Disegno di legge n. 576 di iniziativa Sen. Patrizia Toia, presentato in data 01/08/01.

## PARTE IV

# ATTI INTERNAZIONALI E INNOVAZIONI LEGISLATIVE NAZIONALI RILEVANTI IN MATERIA DI TUTELA E PROTEZIONE DEI MINORI DALL'ABUSO E DALLO SFRUTTAMENTO SESSUALE

La legge n. 269/98 tratta fenomeni che possono essere arginati solo con uno sforzo di coordinamento a livello sopranazionale, come è stato confermato dal Secondo Congresso mondiale sullo sfruttamento sessuale a fini commerciali di Yokohama. Si è ritenuto quindi opportuno condurre una disamina dei principali atti adottati a livello internazionale sul tema della violenza e dello sfruttamento sessuale dei minori e aventi un rilievo sia sull'ordinamento giuridico italiano sia sulle politiche e le strategie di intervento.

Segue, poi, un'analisi di alcune innovazioni legislative interne inerenti gli interventi di protezione e tutela dei minori da situazioni di maltrattamento e abuso, in particolare della L. 28 marzo 2001 n. 149 - di riforma della disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori - che ha modificato gli art. 330 e 333 del codice civile e della legge 4 aprile 2001 n. 154, che introduce le misure di protezione contro la violenza nelle relazioni familiari.

## 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

Inquadrando il fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale di bambini<sup>63</sup> dal punto di vista regionale ed internazionale, si rileva che l'Italia è tenuta a recepire, ratificare ed applicare una serie di atti adottati o entrati in vigore negli anni 2000 e 2001 dalle istituzioni dell'Organizzazione delle Nazioni unite (Onu), del Consiglio d'Europa (CE) e dell'Unione Europea (UE). Tali atti, di cui si presentano qui di seguito i più rilevanti rispetto alle politiche di intervento e alle strategie di contrasto a livello nazionale e sovranazionale, sono essenzialmente finalizzati a contrastare ed arginare il fenomeno, attraverso interventi dal punto di vista repressivo, preventivo e del recupero delle vittime.

È stato il *Primo Congresso Mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali*<sup>64</sup>, a far sì che la comunità internazionale prendesse coscienza della gravità dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei bambini nel mondo e si impegnasse ad avviare una serie di azioni nazionali, regionali e internazionali finalizzate a combattere questo fenomeno dilagante e privo di frontiere.

La *Dichiarazione e il Piano d'azione di Stoccolma*<sup>65</sup>, atti internazionali contenenti raccomandazioni rivolte ai 130 governi, alle organizzazioni internazionali e alle organizzazioni non governative (ONG) che lo hanno unanimemente approvato, insieme alla *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo (Convenzione di New York)*<sup>66</sup>, trattato internazionale avente forza di legge per gli Stati che lo hanno ratificato, costituiscono la pietra miliare su cui si fondano una serie di atti successivi adottati a livello nazionale, regionale ed internazionale e

---

<sup>63</sup> Con il termine "bambino" si intende qualunque persona di età inferiore ai diciotto anni di età, in conformità all'art.1 della *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo*. Il termine "bambino" viene usato in sostituzione di "fanciullo", "minore", "minorenne", e quale traduzione dei termini inglese "child" e francese "enfant", utilizzati nelle versioni originali degli atti qui esaminati.

<sup>64</sup> Il Primo Congresso Mondiale si è svolto a Stoccolma dal 27 al 31 agosto 1996, ed è stato organizzato dal Governo svedese in collaborazione con UNICEF, ECPAT e il Gruppo delle ONG per la *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo*. L'atto finale si può consultare sul sito Internet:

[www.minori.it/news/appuntamenti/yokohama/stoccolma\\_declaration\\_and\\_agenda.htm](http://www.minori.it/news/appuntamenti/yokohama/stoccolma_declaration_and_agenda.htm)

<sup>65</sup> Cfr nota 63.

<sup>66</sup> Il testo della *Convenzione di New York* è consultabile sul sito [www.unicef.org/crc/crc.htm](http://www.unicef.org/crc/crc.htm)

finalizzati a concretizzare e proseguire gli impegni nella lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei bambini in tutte le loro forme e manifestazioni.

Va peraltro segnalato che la *Convenzione di New York* indica i bambini come soggetti e non più oggetti di diritti e definisce il contenuto dei loro diritti fondamentali a cui gli Stati membri sono tenuti a conformarsi e a riferire periodicamente (ogni 5 anni) ad un Comitato costituito *ad hoc*<sup>67</sup> in merito al proprio operato al fine di dimostrare la conformità del proprio ordinamento giuridico e delle proprie politiche sociali alle norme della Convenzione stessa. Mentre la *Dichiarazione* e il *Piano d'azione di Stoccolma* definiscono i principi e gli orientamenti da seguire rispetto ad un tema specifico: lo sfruttamento sessuale dei bambini considerato come una delle peggiori violazioni dei diritti dei bambini.

Nell'arco degli ultimi due anni sono stati approvati una molteplicità di atti sia a livello internazionale (Onu) che a livello regionale (UE e CE)<sup>68</sup> che stanno a dimostrare l'impegno profuso dalla comunità internazionale in tale campo.

Tali atti si distinguono in due grandi categorie: gli atti *vincolanti* (per es. i trattati Onu, oppure le decisioni e le direttive dell'UE) e gli atti *non vincolanti* (risoluzioni Onu e le raccomandazioni del CE).

Fra gli atti approvati negli ultimi due anni, vanno sicuramente segnalati:

1. il Protocollo facoltativo alla Convenzione di New York sulla vendita di bambini, prostituzione infantile e pornografia infantile (A/RES/54/263, Ginevra, 25 maggio 2000);
2. la Decisione del Consiglio dell'UE e del Parlamento europeo relativa ad un programma d'azione comunitario sulle misure preventive volte a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (293/2000/CE, Programma Daphne, 24 gennaio 2000);
3. la Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia (A5-0052/2000, 30 marzo 2000)<sup>69</sup>;

<sup>67</sup> Il *Comitato sui Diritti del Fanciullo* è stato costituito ai sensi dell'art. 43 della *Convenzione di New York* e ha sede a Ginevra.

<sup>68</sup> Si tratta delle organizzazioni internazionali a carattere regionale, delle quali l'Italia è membro.

<sup>69</sup> Pubblicata in GUCE C 378/80 del 29 dicembre 2000 e consultabile sul sito Internet <http://europa.eu.int>

4. la Risoluzione del Parlamento Europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne (A5 - 0127/2000, 19 maggio 2000)<sup>70</sup>;
5. la Decisione del Consiglio dell'UE relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet (2000/375/GAI, 29 maggio 2000)<sup>71</sup>;
6. il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, sulla prevenzione, eliminazione e condanna del traffico di persone, in particolare di donne e bambini (A/55/383, 2 novembre 2000);
7. la 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 (2001/514/GAI, programma Stop II, 28 giugno 2001)<sup>72</sup>;
8. la 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 (R (2001) 1526, 27 giugno 2001)<sup>73</sup>;
9. la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del CE agli Stati Membri sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale (R (2001) 16, 31 ottobre 2001)<sup>74</sup>;
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" (Budapest, 21 novembre 2001)<sup>75</sup>;
11. l'Accordo globale di Yokohama, adottato durante il Secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini (Yokohama, 21 dicembre 2001)<sup>76</sup>;

Proprio a delineare la necessità di proseguire nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini, durante il Congresso mondiale di Yokohama<sup>77</sup> si è evidenziato come tale

---

<sup>70</sup> Pubblicata in GUCE C 59/307 e consultabile sul sito Internet <http://europa.eu.int>

<sup>71</sup> Pubblicata in GUCE L 138 del 9 giugno 2000 e consultabile sul sito Internet <http://europa.eu.int>.

<sup>72</sup> Pubblicata in GUCE L 186 del 7 luglio 2001 e consultabile sul sito Internet <http://europa.eu.int>.

<sup>73</sup> Consultabile sul sito Internet <http://stars.coe.fr/>

<sup>74</sup> Consultabile sul sito Internet <http://stars.coe.fr/>

<sup>75</sup> Il testo integrale del documento è riportato nell'appendice della presente relazione in lingua inglese.

<sup>76</sup> Il testo integrale del documento è riportato nell'appendice della presente relazione in lingua inglese

<sup>77</sup> I documenti del Secondo Congresso, che si è svolto a Yokohama dal 19 al 21 dicembre 2001, si possono consultare sul sito Internet: [www.minori.it/news/appuntamenti/yokohama/yokohama.htm](http://www.minori.it/news/appuntamenti/yokohama/yokohama.htm)

fenomeno sia ancora in grande espansione e che ne vengono investiti anche continenti e aree che finora ne erano rimasti indenni.

### **1.1 Protocollo facoltativo alla Convenzione di New York, sulla vendita di bambini, prostituzione infantile e pornografia infantile**

Dopo anni di negoziazioni e a quasi 3 anni dalla sua approvazione da parte dell'Assemblea generale dell'Onu, il 18 gennaio 2002 è entrato in vigore il *Protocollo facoltativo sulla vendita di bambini, prostituzione infantile e pornografia infantile* (Protocollo) grazie al deposito del decimo strumento di ratifica<sup>78</sup>. Costituito da un Preambolo e da 17 articoli è il primo Protocollo alla Convenzione di New York ad entrare in vigore<sup>79</sup>.

Si tratta del primo trattato che affronta in modo approfondito e mirato la problematica dello sfruttamento sessuale dei bambini nelle sue forme e manifestazioni più note (vendita, prostituzione e pornografia).

Nel preambolo del Protocollo si ritrovano i riferimenti agli articoli più importanti della Convenzione di New York e all'impegno preso dagli Stati che l'hanno ratificata per intraprendere tutte le misure finalizzate a garantire la protezione dei bambini dalle forme di violenza e sfruttamento sessuale evidenziate nel trattato. Si menzionano, infine, i trattati e gli altri atti internazionali più significativi oltre alla Convenzione di New York a cui si ispira il presente Protocollo, ossia la Convenzione 182 dell'ILO, la *Convenzione dell'Aja sulla protezione dei bambini e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale*, nonché la Dichiarazione e il Piano d'azione di Stoccolma, mentre non si citano trattati altrettanto importanti quali lo Statuto del Tribunale penale internazionale permanente e il *Protocollo facoltativo alla Convenzione contro il crimine transnazionale organizzato in materia di traffico di esseri umani, in particolare di donne e bambini*.

Il campo d'azione dell'atto viene delineato attraverso l'indicazione delle forme di sfruttamento sessuale dei bambini che gli Stati membri sono tenuti a vietare: la vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile<sup>80</sup>. Ne segue la definizione di tali

<sup>78</sup> Cfr art.14 del Protocollo.

<sup>79</sup> Un altro Protocollo entrato in vigore, è quello relativo al coinvolgimento di bambini nei conflitti armati.

<sup>80</sup> Cfr art.1 del Protocollo.