

Appendice documentale

- Rassegna dei principali atti delle istituzioni internazionali
- Disegno di legge 7 novembre 2003, recante *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia*
- Decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile
- Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea sulle iniziative contro la tratta di esseri umani in particolare delle donne, 20 ottobre 2003 (2003/C 260/03)
- Legge 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone*
- Legge 20 marzo 2003, n. 77, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996*
- Commissione parlamentare per l'infanzia, Documento in materia di pedofilia, 16 luglio 2002
- Elenco dei disegni di legge presentati al Parlamento nell'anno 2002 (con aggiornamenti sino al maggio 2003) in materia di abuso, sfruttamento sessuale e protezione dei minori da ogni forma di violenza
- Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 22 luglio 2002 che istituisce un programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (AGIS) (2002/630/GAI, 1 agosto 2002)
- Commissione europea. Programma AGIS, programma annuale di lavoro e invito a presentare proposte per il 2003 (2003/C 5/06), 10 gennaio 2003
- Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la seconda fase del programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II) (COM(2003) 54 definitivo), 4 febbraio 2003
- Decisione n. 1151/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 giugno 2003 che modifica la decisione n. 276/1999/CE che adotta un piano pluriennale d'azione e comunitario per promuovere l'uso sicuro di internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali, 16 giugno 2003
- Parliamentary assembly, Resolution 1307 (2002) Sexual exploitation of children: zero tolerance, 27 settembre 2002
- Parere del Comitato economico e sociale in merito alla "Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 276/1999/CE che adotta un piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali" (COM(2002) 152 def. – 2002/0071 (COD)), 14 marzo 2003
- Council of Europe. Building a 21st century society with and for children: follow up to the European strategy for children (Recommendation 1286 (1996)) Parliamentary Assembly recommendation 1551 (2002), 22 aprile 2003
- Consiglio dell'Unione europea, Conclusioni del Consiglio dell'8 maggio 2003
- Parliamentary assembly. Recommendation 1611 (2003)1. Trafficking in organs in Europe, 25 giugno 2003
- Il contributo dei ragazzi italiani per la Sessione speciale delle Nazioni unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, New York, 8 - 10 maggio 2002
- Un mondo su misura per noi. Il messaggio del Children's forum all'Assemblea dell'ONU, New York, 8-10 maggio 2002
- Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite sull'infanzia, Un mondo a misura di bambino, New York, 8-10 maggio 2002

PREFAZIONE

Con la ratifica della Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, l'Italia ha assunto in sede internazionale precisi impegni sul piano della lotta alla pedofilia.

In ottemperanza a tali obblighi, prima con la legge 15 febbraio 1996, n. 66 e poi con la legge 3 agosto 1998, n. 268, il nostro ordinamento si è dotato di un sistema normativo all'avanguardia per il contrasto di ogni forma di violenza e sfruttamento sessuale nei confronti dei minori.

Grazie ad una legislazione moderna è stato possibile infliggere dei duri colpi al drammatico fenomeno della pedofilia attraverso indagini mirate ed efficaci che hanno portato alla repressione di numerosi fatti delittuosi.

Ciò nonostante, i frequenti casi che assurgono alla ribalta della cronaca, facendo risaltare il triste coinvolgimento di minori in episodi di pedofilia e pornografia, dimostrano che il fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori, ancora oggi, non è stato definitivamente debellato.

La pedofilia resta un fenomeno diffuso che ha manifestato incredibili capacità di espressione ed adattamento anche attraverso l'uso delle nuove tecnologie telematiche; fino a pochi anni fa, neppure si sarebbe potuto immaginare quale proliferazione avrebbe avuto lo scambio di materiale pedo-pornografico su internet e la cosiddetta pedofilia *on-line*.

E' giunta l'ora di perfezionare la legislazione vigente con l'obiettivo, da un lato, di colmare alcune lacune o insufficienze, dall'altro, di adeguare il quadro normativo alle recenti sollecitazioni provenienti dall'ambito comunitario.

Proprio all'inizio di questo anno, difatti, è stata pubblicata un'importante decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea (decisione 2004/68/GAI) la quale ha sensibilmente innalzato la soglia di guardia degli Stati membri vincolandoli ad un'armonizzazione e a un ravvicinamento

delle normative nazionali anche in considerazione del carattere transnazionale del traffico illecito di materiale pedo-pornografico.

Poiché l'Italia ha partecipato attivamente alla fase preparatoria in sede comunitaria, i contenuti della decisione quadro sono stati già anticipati in un disegno di legge, attualmente all'esame del Parlamento, che si propone l'ambizioso fine di completare il quadro normativo italiano alla luce delle recenti tendenze evolutive.

Oltre alle iniziative normative messe in campo, il Governo ha conferito priorità alla lotta alla pedofilia anche sul piano amministrativo, predisponendo programmi e misure adeguate alla prevenzione e repressione di un fenomeno che desta un forte allarme sociale.

Il sunto di tali attività è contenuto nella relazione che si presenta al Parlamento, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 269/98, la quale ha consentito di delineare un bilancio dell'attività svolta nell'ultimo biennio per il coordinamento delle azioni svolte da tutte le pubbliche amministrazioni relativamente alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso sessuale.

Un ruolo importante nell'ambito di quest'azione di coordinamento ha svolto il CICLOPE, il Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia, istituito proprio con il compito di raccordare le varie istituzioni che, a diverso titolo e con diverse competenze, si occupano del problema.

Grazie al CICLOPE ha avuto vita il Primo Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia, ossia un programma di sincretizzazione di tutte le iniziative che fanno parte di una strategia di intervento incentrata sul triplice aspetto della prevenzione dei reati, della repressione delle condotte criminose e dell'assistenza alle vittime di abuso.

E' stata anche fortemente sentita l'esigenza di coinvolgere in questo impegno dello Stato non solo le regioni e gli enti locali ma anche quelle

associazioni che da anni si occupano della tutela dei minori e che hanno accumulato esperienze e competenze di grandissimo valore.

Preme sottolineare che, in questa prospettiva, l'impegno contro la pedofilia non va considerato come un'attività di nicchia, che riguarda solo una ristretta cerchia di giudici, penalisti, assistenti sociali ed esperti della materia ma deve toccare la sensibilità di tutta la collettività.

Un'azione efficace di contrasto può essere avviata non solo quando le istituzioni realizzano politiche adeguate con un impegno forte e deciso del Governo, ma anche quando tutta la collettività diventa consapevole del problema e si impegna ad individuare ed emarginare le condotte pericolose.

E' quindi auspicabile ed essenziale che tutte le forze politiche presenti in Parlamento concordino, con grande senso di responsabilità, su una tematica che non ammette steccati ideologici o di appartenenza politica per condividere una metodologia di intervento finalizzata a debellare quello che è stato definito uno dei 'mali più oscuri' dei nostri tempi.

Il sostegno di tutti non mancò all'epoca dell'approvazione della legge n. 269/98, quando forse la situazione non era così difficile come quella che oggi ci troviamo a fronteggiare. Di fronte all'attacco di chi usa malvagiamente le nuove tecnologie e di chi approfitta della disgregazione sociale per poter abusare indisturbato dei più piccoli, siamo tutti chiamati a creare forme nuove di protezione per l'infanzia, che del mondo moderno costituisce contemporaneamente il punto debole ed il futuro.

Stefania Prestigiacomo

PAGINA BIANCA

Prima parte

Le iniziative a livello centrale

PAGINA BIANCA

1. L'impegno del Governo nella lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori: il Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE) e il Primo Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia

1.1. Il contesto internazionale di riferimento

Il tema della pedofilia è stato oggetto di rinnovata attenzione da parte dell'Italia in sede sia governativa sia parlamentare. L'istituzione del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia e l'adozione del primo Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia sono i prodotti di un'onda lunga che ha inizio alla fine degli anni Ottanta, quando prende forma un movimento internazionale finalizzato a rendere finalmente effettivi i diritti di cittadinanza dei minori.

Di tale movimento fanno parte organismi internazionali, governi, enti territoriali, ONG, associazionismo, operatori laici e religiosi, esperti...bambini e bambine.

Si ripercorre, adesso, il cammino compiuto perché può servire a comprendere meglio il valore dei due nuovi strumenti di cui si è dotata l'Italia nella lotta contro ogni forma di abuso e sfruttamento sessuale.

1.1.1. La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e il primo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei minori

La *Convenzione sui diritti del fanciullo*, adottata a New York in sede ONU il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176 *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, ha riconosciuto in modo chiaro e definitivo che ogni bambino è un soggetto di diritto, cioè un soggetto cui devono essere riconosciute

opportunità di sviluppo e garanzie di cittadinanza formale e sostanziale, come singolo e in quanto membro di una famiglia e della società.

La Convenzione sancisce che gli Stati parti si devono impegnare a dare riconoscimento formale e sostanziale ai diritti attraverso la creazione e il potenziamento dei servizi e degli strumenti necessari ad assicurare ai minori e alle loro famiglie i mezzi e le condizioni per poter godere concretamente dei diritti in essa sanciti.

All'art. 4 si legge: «Gli Stati parti si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione».

Tutti gli ambiti di espressione della soggettività di un bambino sono presi in considerazione dalla Convenzione e allo stesso tempo tutte le condizioni che possono minare la libera espressione di tale soggettività, quali ogni forma di violenza e di sfruttamento.

L'art. 19 della Convenzione sancisce che

«Gli Stati parti adottano ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio, o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro, o a entrambi, i suoi genitori e al suo rappresentante legale (rappresentanti legali) oppure ad ogni altra persona che ha il suo affidamento.

Le suddette misure comporteranno, in caso di necessità, procedure efficaci per la creazione di programmi sociali finalizzati a fornire l'appoggio necessario al fanciullo e a coloro ai quali egli è affidato, nonché per altre forme di prevenzione, e ai fini dell'individuazione, del rapporto dell'arbitrato, dell'inchiesta, della trattazione e dei seguiti da dare ai casi di maltrattamento del fanciullo di cui sopra; esse dovranno altresì includere, se necessario, procedure di intervento giudiziario».

Il fine sostanziale dell'intervento statale è dichiarato con forza agli artt. 34 e 39 in cui si afferma che gli Stati parti devono adottare misure legislative e provvedimenti adeguati a rendere possibili la cura e il reinserimento sociale di ogni fanciullo vittima di negligenza, sfruttamento, maltrattamenti, torture o di ogni altra forma di pene o di trattamenti crudeli, inumani o degradanti, o di

conflitto armato, assicurando che tale cura e tale reinserimento avvengano in condizioni tali da favorire effettivamente la salute e il rispetto della persona e della dignità del fanciullo.

E' quindi di tutta evidenza la sollecitazione a pianificare azioni coordinate e multisettoriali per prevenire e dare tutela e protezione ai minori a rischio o vittime di violenze e sfruttamento. La risposta ai bisogni e alle attese dei minori non deve essere componente residuale o marginale delle politiche degli Stati, questo afferma la Convenzione. Il piano di azione è individuato come lo strumento idoneo a dare espressione agli obiettivi e alle misure attuative degli stessi, sia quando si tratta di predisporre politiche generaliste sia quando lo Stato è chiamato a intervenire in campi specifici.

Nonostante il Consiglio d'Europa avesse approvato già nel 1991 una Raccomandazione specifica sullo sfruttamento sessuale, la pornografia, la prostituzione e la tratta di bambini e giovani (Recommendation No. R91 11), tali fenomeni si elevano a tema di maggiore rilevanza con il primo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale e commerciale dei minori (Stoccolma, agosto 1996) che si conclude con l'adozione di una Dichiarazione e di un Agenda di azione che chiedono agli Stati di soddisfare speciali impegni in questo settore.

L'Agenda d'azione passa in rassegna tutte le aree di intervento prioritario per una lotta efficace al fenomeno: dal coordinamento locale, nazionale e sopranazionale alla prevenzione, dalla repressione del crimine alla tutela giuridica, dalla protezione e recupero delle vittime alla partecipazione di bambini e adolescenti alla definizione delle politiche in questo settore. A livello nazionale l'Agenda deve tradursi in piani di azione¹ specifici contro la pedofilia

(¹)«[...]a) urgently strengthen comprehensive, cross-sectoral and integrated strategies and measures, so that by the year 2000 there are national agenda(s) for action and indicators of progress, with set goals and time frame for implementation, targeted to reducing the number of children vulnerable to commercial sexual exploitation and nurturing an environment, attitudes and practices responsive to child rights; [...]».

e lo sfruttamento sessuale e nella creazione di organismi di coordinamento delle politiche, che nell'Agenda si indicano con il termine di *focal points* ².

Con il Congresso di Stoccolma si apre una stagione feconda di iniziative a livello europeo e internazionale: adeguamenti legislativi, programmi sociosanitari, creazione di network monoprofessionali e multidisciplinari - locali, nazionali e internazionali -, decisioni e dichiarazioni d'indirizzo da parte di numerosi organismi internazionali, piani di azione nazionali, campagne di informazione, sensibilizzazione e formazione degli operatori.

1.1.2. Dal Congresso di Stoccolma alla Sessione speciale delle Nazioni unite sull'infanzia

Il bilancio dei primi cinque anni trascorsi dal Congresso di Stoccolma viene fatto in occasione della Conferenza multilaterale dei Paesi dell'Europa e dell'Asia centrale, *Protection of children against sexual exploitation* (Budapest, novembre 2001), convocata in preparazione del secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale commerciale dei minori di Yokohama. La Conferenza di Budapest porta all'adozione di una nuova Dichiarazione d'intenti e di un Piano di azione regionale con i quali i delegati presenti riaffermano con forza la natura criminale del fenomeno, confermano il perseguimento di una strategia basata sul principio della "tolleranza zero" rispetto ad ogni forma di violenza e prendono atto dei significativi progressi compiuti dal 1996, quando a Stoccolma furono indicati, per la prima volta in modo incisivo, i grandi gap e le sfide che gli Stati avevano davanti a loro.

Il Piano regionale elaborato a Budapest tiene conto della situazione dei Paesi della regione, dei contenuti dell'Agenda di Stoccolma e degli orientamenti presenti in alcuni dei principali documenti e atti adottati a livello sovranazionale, quali la Convenzione sul Cybercrime sottoscritta nel 2001 e, in

(²) «[...]b) urgently develop implementation and monitoring mechanism(s) or focal point(s) at the national and local levels, in cooperation with civil society, so that by the year 2000 [...]»

particolare, la Raccomandazione del Consiglio europeo n. 16 del 2001, che indica in modo dettagliato linee e strumenti operativi per contrastare l'abuso sessuale attraverso misure preventive, punitive e per il recupero delle vittime, richiedendo un monitoraggio sistematico e periodico dei progressi e dei cambiamenti nelle strategie d'intervento. Il Piano di Budapest viene poi presentato al secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento commerciale dell'infanzia (Yokohama, dicembre 2001) dove è adottato dai delegati presenti.

A Yokohama, i rappresentanti di governi, di organizzazioni intergovernative, organizzazioni non governative e internazionali ribadiscono il loro impegno per la difesa e la promozione degli interessi e dei diritti dei bambini al fine di proteggerli da ogni forma di abuso e sfruttamento attraverso l'adozione di piani di azione multisettoriali, multimisura e interdisciplinari. I partecipanti concordano, inoltre, che all'attuazione dei suddetti piani devono partecipare governi locali e nazionali, organizzazioni intergovernative e non governative, comunità locali e tutti gli altri protagonisti chiave della società civile a livello locale, nazionale e internazionale. A Yokohama, quindi, si conferma che la via necessaria per sostenere un'azione globale contro la violenza all'infanzia passa attraverso l'elaborazione e l'implementazione di piani d'azione nazionali e sovranazionali. Questi devono includere meccanismi di controllo e valutazione, oltre a prevedere il rafforzamento dei meccanismi internazionali esistenti (dichiarazioni e convenzioni, per esempio) allo scopo di migliorare sia la loro efficacia sia l'applicazione delle loro raccomandazioni.

Anche la Sessione speciale dell'Assemblea delle Nazioni unite dedicata all'Infanzia (New York, maggio 2002) discute il lavoro svolto a livello internazionale e nazionale contro ogni forma di violenza all'infanzia. Il documento *A world fit for children*, la dichiarazione finale approvata dall'Assemblea, dopo l'analisi delle drammatiche condizioni nelle quali versano ancora oggi milioni di bambini esposti a inimmaginabili forme di violazione della loro integrità fisica e psicologica, richiama quelli che devono essere gli obiettivi basilari e gli strumenti per perseguirli al fine di preservare la dignità dei bambini: dalla registrazione di ogni bambino alla nascita alla creazione di

strutture di accoglienza quando la famiglia viene meno ai propri compiti di accudimento e protezione; dalla prevenzione attraverso campagne informative, formative e la promozione di codici di condotta all'aggiornamento delle legislazioni nazionali verso un sempre più alto livello di protezione delle vittime e di sanzione penale degli autori; dalla raccolta di dati sui casi, gli interventi e l'impatto delle politiche alla stipula di accordi per il coordinamento delle indagini, il controllo dei percorsi della tratta e l'attuazione dei programmi operativi.

Infine, da Stoccolma sino a New York, passando per Budapest e Yokohama, due principi di solidarietà appaiono in modo ricorrente: quello tra il Nord e il Sud del mondo e quello tra le generazioni.

Il primo principio di solidarietà richiede che i Paesi ricchi destinino risorse alla cooperazione con i Paesi più poveri del mondo, quelli dove più grave è il flagello dello sfruttamento dei minori nel mercato della tratta e della prostituzione. I Paesi del Nord alimentano una parte importante dei flussi di turisti del sesso che generano la domanda di minori, sempre più piccoli, da sfruttare a fini sessuali; bambini il cui dramma è spesso destinato a ripetersi all'infinito nelle maglie di Internet perché sovente le violenze che subiscono sono riprese in immagini e in video venduti, scambiati e diffusi tra i pedofili che si contattano all'interno della rete. Il secondo principio di solidarietà vuole invece che si scelga d'investire oggi per ridurre sia le conseguenze di breve periodo della violenza sia quei "costi" di lungo periodo destinati a gravare sulle vittime di oggi, sulla società e sulle future generazioni, laddove non s'interrompa il ciclo transgenerazionale della violenza.