


# x. Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini

La strategia italiana per la prevenzione e la protezione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze dalla violenza e dallo sfruttamento sessuale si è sviluppata nel corso degli anni seguendo tre principi guida che possono essere così sintetizzati:

1. dare efficacia ed effettività delle politiche a favore dell'infanzia significa realizzare politiche più generali finalizzate a migliorare le condizioni sociali e politiche dell'intera comunità italiana;
2. l'impegno nelle azioni di prevenzione e di protezione dell'infanzia dalla violenza non può essere sollecitato solo da eventi emergenziali, ma deve diventare oggetto di attenzione continua e di strategie di medio e lungo periodo;
3. la protezione dei bambini vittime di violenza e la prevenzione della violenza non possono dipendere solo da buone leggi, poiché la legislazione deve essere accompagnata da interventi di natura amministrativa che creino risorse, strumenti e servizi per rispondere alle necessità e agli interessi dei bambini.

## a. Misure generali di attuazione

### 1. Coordinamento e valutazione circa l'attuazione del Protocollo

 Raccomandazione n. 8, relativa al coordinamento centrale e locale nella materia del Protocollo, incluso l'aspetto di monitoraggio periodico

La L. 6 febbraio 2006, n. 38, *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet*, ha introdotto due nuovi istituti: l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri, e il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet, istituito presso il Ministero dell'interno – Servizio Polizia postale e comunicazioni.

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ha il compito di realizzare il monitoraggio delle attività svolte in questo settore da tutte le pubbliche amministrazioni e di pervenire a una lettura completa e approfondita del fenomeno finalizzata all'elaborazione di strategie per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori nonché per il sostegno alle vittime.

Fra i compiti dell'Osservatorio, si segnala:

- l'acquisizione di dati e informazioni a livello nazionale e internazionale relativi alle attività svolte per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e alle strategie di contrasto programmate e realizzate anche da altri Paesi;

- l'analisi, lo studio e l'elaborazione dei dati forniti dalle pubbliche amministrazioni;
- la promozione di studi e ricerche sul fenomeno;
- l'informazione sull'attività svolta, anche attraverso il proprio sito Internet istituzionale e la diffusione di pubblicazioni mirate;
- la redazione di una relazione tecnico-scientifica annuale a consuntivo delle attività svolte, anche ai fini della predisposizione della relazione che il Presidente del consiglio dei ministri presenta annualmente al Parlamento, ai sensi dell'art. 17, c. 1, della L. 3 agosto 1998, n. 269;
- la predisposizione del Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, che sottopone all'approvazione del Comitato interministeriale per la lotta alla pedofilia (CICLOPE). Il Piano costituisce parte integrante del Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia ai sensi dell'art. 1, c. 2, del DPR 14 maggio 2007, n. 103;
- l'acquisizione dei dati inerenti le attività di monitoraggio e di verifica dei risultati, coordinandone le modalità e le tipologie di acquisizione e assicurandone l'omogeneità;
- la partecipazione, a mezzo di suoi componenti, all'attività degli organismi europei e internazionali competenti in materia di tutela dei minori e di contrasto all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori.

Nell'anno 2007 è stato istituito l'**Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi** (DM 18 gennaio 2007), con sede presso il Ministero dell'interno. L'Osservatorio è stato istituito come strumento di supporto alle azioni delle amministrazioni centrali per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni della tratta di esseri umani e di sfruttamento della prostituzione che coinvolgono sia adulti sia bambini. Esso è un organismo di raccordo interministeriale tra le amministrazioni centrali più direttamente coinvolte, con il quale collaborano anche rappresentanti delle organizzazioni non governative maggiormente impegnate nel settore dell'assistenza e tutela delle vittime di sfruttamento sessuale. I funzionari dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile collaborano con tale organismo: ciò sta a indicare la volontà di mantenere un collegamento logico e funzionale con un organismo specializzato sulle tematiche minorili.

L'Osservatorio sulla prostituzione ha realizzato una ricognizione sulle iniziative promosse a livello locale, coinvolgendo direttamente tutte le prefetture italiane. I dati raccolti hanno confermato la presenza di qualificate esperienze di coordinamento territoriale; inoltre risulta che l'applicazione delle norme, la lotta allo sfruttamento e l'individuazione di alternative possibili per le vittime che intendono "uscire dal giro" determina risultati concreti laddove esiste una sinergia tra i diversi soggetti impegnati nel campo della gestione dell'accoglienza, dell'assistenza, della mediazione culturale e dell'integrazione sociale. È stata approfondita anche l'esperienza di alcuni dei principali Comuni italiani interessati dal fenomeno (Torino, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari e Catania). Su questo campione di città è stato riscontrato un generale aumento della prostituzione in strada di minorenni, sia femmine che maschi.

Dal 2000 viene effettuata una ricognizione su quanto realizzato per la prevenzione e il contrasto della vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia minorile, al fine di predisporre la periodica relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 269/1998, come richiesto al c. 1 dell'art. 17 della legge stessa. La relazione rappresenta un appuntamento utile per verificare lo stato degli interventi, i passi compiuti, ma anche i ritardi e le incongruenze, non solamente nella sfera specifica della lotta contro le varie forme di sfruttamento sessuale di bambini e bambine richiamate dalle leggi

269/1998 e 38/2006, ma anche in quella del contrasto a tutte le altre forme di violenza che alle prime si intrecciano e che fanno parte dell'esperienza dei bambini<sup>1</sup>.

## 2. Piano nazionale d'azione

**Raccomandazione n. 10, relativa alla predisposizione del Piano nazionale d'azione per l'infanzia, inclusivo della materia del Protocollo**

In ambito di programmazione per l'infanzia e l'adolescenza, il principale strumento di indirizzo a livello nazionale rimane quindi il **Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva**, redatto dall'Osservatorio per l'infanzia.

In stretto collegamento con tale strumento si sviluppa la pianificazione in materia di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, di competenza dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile<sup>2</sup>.

Si intreccia con le attività dei due Osservatori anche il lavoro promosso dal **Dipartimento per le pari opportunità** in materia di tratta degli esseri umani. Infatti, tra l'anno 2007 e il 2008 sono stati creati i seguenti organismi: il Comitato di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta di esseri umani (decreto di istituzione 21 marzo 2007, registrato il 5 luglio 2007), la Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento (DM del 30 ottobre 2007) e l'Osservatorio sul fenomeno della tratta degli esseri umani (decreto di istituzione 3 dicembre 2007).

Il Comitato di coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta di esseri umani – come già definito dal decreto istitutivo del ministro pro-tempore – ha il compito di analizzare il fenomeno nelle sue molteplici dimensioni, individuando in esse le innovazioni che subisce e l'articolazione che ciascuna di esse può assumere nel tempo. Le aree di riflessione individuate sono: lavoro forzato e accattonaggio per conto terzi; tratta di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale; interventi e costruzione di reti transnazionali; Diritti umani e diritti sociali delle vittime; informazione, sensibilizzazione e mass media.

La Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, composta da rappresentanti delle amministrazioni centrali, regionali e degli enti locali, svolge compiti di indirizzo, valutazione, controllo e programmazione delle risorse in ordine ai programmi di integrazione sociale ex art. 18 DLGS 286/1998. Tale

<sup>1</sup> La redazione della relazione prevede un'opera di ricognizione sul lavoro svolto dalle amministrazioni centrali, dalle Regioni e da un campione di grandi città metropolitane costituito dai 15 Comuni definiti dalla L. 285/1997 "Città riservatarie". La raccolta di informazioni e gli approfondimenti riguardano anche il lavoro svolto dalle ONG e dall'associazionismo più rappresentativo del settore, e si basano anche su ricerche tematiche *ad hoc*. In particolare, la stesura della bozza di relazione avviene attraverso un lavoro di analisi basato su:

- raccolta dei dati statistici;
- indagine tramite scheda di rilevazione sulle iniziative approntate da ministeri, comitati di coordinamento, enti nazionali, enti locali e ONG;
- interviste a testimoni privilegiati;
- approfondimenti tematici su questioni emergenti;
- focus di tipo culturale sul ruolo dei media nella diffusione delle informazioni e la crescita di consapevolezza da parte dell'opinione pubblica;
- rilevazioni tematiche, es. sulle modalità di attuazione delle norme relative all'audizione protetta del minore vittima di reati sessuali, sulle caratteristiche delle prestazioni erogate dai servizi specializzati, ecc.

<sup>2</sup> A tale proposito si veda la Sezione I-1.4.

organismo è il frutto di una rivisitazione della commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 TU immigrazione, per effetto del DPR 14 maggio n. 102, che ne ha ridisciplinato composizione e organizzazione.

L'Osservatorio sul fenomeno della tratta degli esseri umani ha invece funzioni di raccolta e analisi dei dati, monitoraggio del fenomeno e degli interventi realizzati, supporto alle attività della Commissione e del Comitato, documentazione.

L'azione conoscitiva svolta dal predetto Comitato di coordinamento è sfociata nella predisposizione di un'ipotesi per la messa a punto di un Piano nazionale antitratta.

### 3. Diffusione e formazione

#### Raccomandazione n. 12, relativa alle attività di informazione, sensibilizzazione e formazione per la materia del Protocollo

Il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU) operante presso il Ministero degli affari esteri<sup>3</sup> ai sensi dell'art. 29 del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248, ha compiti di informazione tecnico-scientifica a supporto dell'azione di Governo, in particolare quale organismo tecnico per il Comitato dei ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani di cui al decreto del Presidente del consiglio dei ministri. Esso realizza un sistematico esame delle misure legislative, regolamentari, amministrative e altre che siano state prese nell'ordinamento interno per attuare gli impegni assunti dall'Italia in virtù delle convenzioni internazionali a tutela dei diritti umani adottate da organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte; promuove i provvedimenti che si rendono necessari od opportuni per assicurare il pieno adempimento degli obblighi internazionali già assunti; segue l'attuazione delle convenzioni internazionali e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale, nonché cura la preparazione dei rapporti periodici che lo Stato italiano è tenuto a presentare alle competenti organizzazioni internazionali; collabora alle attività volte a organizzare e a dare seguito in Italia ad iniziative internazionali attinenti ai diritti umani, anche in collaborazione con le organizzazioni della società civile attive nel settore della promozione e protezione dei diritti umani.

In materia di informazione istituzionale, nell'anno 2006 il Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ha pubblicato un volume dal titolo *L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile: una finestra sul mondo dell'infanzia perduta*. Il testo analizza e discute in dettaglio il quadro normativo internazionale ed europeo in materia di abusi sessuali sui minori, con un'analisi comparata dei piani d'azione per la lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori adottati in Italia, Spagna, Regno Unito, Germania.

Il 18 giugno 2007 è stato inoltre firmato uno specifico Protocollo d'intesa tra Polizia e Telefono azzurro per potenziare la collaborazione nell'opera di prevenzione e contrasto della pedopornografia on line. In particolare, l'accordo (firmato dal direttore centrale della Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato, dal direttore del Servizio polizia postale e comunicazioni e dal presidente di Telefono azzurro) prevede la realizzazione congiunta di campagne informative e di sensibilizzazione, di corsi di formazione per gli operatori e di un database in cui far convergere tutte le segnalazioni relative a siti e servizi Internet con contenuti pedopornografici, illegali o

<sup>3</sup> Istituito con regolamento di riordino adottato con DPCM 11 maggio 2007.

comunque inadatti ai minori raccolte da Telefono azzurro attraverso la hotline «Hot114». Anche il Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia ha firmato, in data 11 gennaio 2008, un Protocollo d'intesa con Telefono azzurro che impegna le parti ad affrontare le situazioni di disagio riguardanti i minori, attraverso l'ascolto e la valutazione delle esigenze del minorenne coinvolto come autore o come vittima nel circuito penale o in forme di violenza e soprusi e con l'avvio di iniziative di informazione e sensibilizzazione volte a facilitare azioni di prevenzione primaria, secondaria e terziaria e di recupero e reinserimento sociale del minore.

Il Comitato italiano per l'UNICEF onlus, riconosciuto dal Ministero dell'istruzione quale ente accreditato per la formazione del personale della scuola ai sensi del DM 177/2000 e della direttiva n. 90/2003, rinnovato con decreto dell'8 giugno 2005, in virtù del Protocollo d'intesa per l'educazione allo sviluppo e per la promozione dei diritti dell'infanzia nelle scuole italiane del 31 luglio del 2000, attualmente in fase di rinnovo, propone da molti anni programmi di educazione allo sviluppo e di diffusione dei contenuti della Convenzione sui diritti del fanciullo e Protocolli allegati, fornendo gratuitamente a insegnanti e studenti materiale didattico, informativo e audiovisivo per inserire nella programmazione i temi legati ai diritti e alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel mondo.

Per la promozione dei diritti dell'infanzia anche Save the children Italia onlus è un ente accreditato per la formazione del personale della scuola da parte del Ministero dell'istruzione.

Tra le nuove figure che concorrono alla promozione dell'informazione e al monitoraggio su diritti e condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti, è necessario ricordare anche i **garanti o tutori regionali per l'infanzia**.

Qui è utile ricordare che tra le funzioni ricorrenti assegnate al garante regionale vi è la prevenzione dell'abuso e maltrattamento nei confronti dei minori.

La onlus Telefono azzurro collabora anche con la Polizia postale nell'attuazione di **progetti di sensibilizzazione** degli utenti e di **progetti di formazione** congiunta in tema di contrasto alla pedopornografia. Ricordiamo il **progetto EDEN** (Educazione didattica per la E-Navigation), cui il Servizio Polizia postale partecipa in partnership con il CNR, Telefono azzurro e Save the children, nel quadro del programma *Safer Internet* finanziato dalla Commissione europea. Il progetto EDEN ha quali obiettivi la promozione della partecipazione diretta di bambini, bambine e adolescenti nella definizione e realizzazione di progetti contro l'abuso sessuale e lo sfruttamento sessuale e consiste nella creazione di un sito per gli istituti scolastici in cui gli alunni, sotto la guida dei docenti, pubblicano gli elaborati multimediali da loro preparati sulla «navigazione sicura», da condividere con gli utenti della rete.

Il Ministro delle comunicazioni, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni della pubblica amministrazione, ha approvato il DM 8 gennaio 2007<sup>4</sup> mediante il quale sono stati individuati i requisiti tecnici degli strumenti di filtraggio che i fornitori di connettività alla **rete Internet** devono utilizzare al fine di impedire l'accesso ai siti segnalati dal **Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia** istituito dall'art. 14 *bis* della L. 269/1998, come modificato dalla L. 38/2006. Infine, all'interno del piano messo in atto per la tutela dei minori, iniziato con la firma del suddetto decreto, rientra una campagna di sensibilizzazione promossa dal Ministero delle comunicazioni con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del consiglio, rivolta ai genitori con figli di età compresa tra i nove e i 14 anni, il cui concetto creativo è «Il miglior modo per

<sup>4</sup> Pubblicato in GU 29 gennaio 2007, n. 23.

aiutare tuo figlio a non fare un uso sbagliato delle tecnologie, è conoscerle». La campagna si è realizzata in due periodi, giugno-luglio e settembre 2007, sulle principali emittenti radiotelevisive nazionali, sui giornali e sui principali portali Internet. In particolare, è stato prodotto uno spot TV da 30 secondi, rivolto a genitori e ragazzi, sulla necessità di condividere l'esperienza della navigazione in rete e che, in tono amichevole e ironico, sprona i genitori a interessarsi al mondo del computer.

Il Ministero delle comunicazioni partecipa inoltre con Save the children al progetto *Stop-It*: la ONG era stata individuata quale soggetto partner del Ministero sulle politiche a tutela dei minori. Il progetto Stop-It consta essenzialmente di un sito che offre la possibilità agli utenti di Internet di segnalare la presenza di materiale pedopornografico in rete (siti, pagine web, spazi liberi su portali, ecc.) ed episodi di utilizzo della rete al fine di diffondere e distribuire materiale pedopornografico (chat, newsgroup, spamming, programmi di file-sharing, ecc.). È utile segnalare a questo proposito che nel febbraio 2005 il Comitato di garanzia Internet e minori presso il Ministero delle comunicazioni ha prodotto e diffuso le *Linee guida per le attività delle ONG in materia di monitoraggio di siti pedo-pornografici*, rivolte alle associazioni coinvolte nel contrasto alla pedopornografia in Internet. Le linee guida prevedono che le organizzazioni che ricevono segnalazioni debbano inviarle alla Polizia postale, investita del compito di verificare il sito e il materiale in esso contenuto.

Sempre in relazione ai temi specifici della pedopornografia, il Ministero delle comunicazioni ha finanziato la realizzazione di un sito – [www.tiseiconnesso.it](http://www.tiseiconnesso.it) – rivolto prevalentemente ai ragazzi, ma dotato di una sezione per i genitori e di una per gli insegnanti, per informarli sulle precauzioni necessarie nell'utilizzo delle nuove tecnologie (Internet e cellulari). Il sito offre spunti di riflessione e informazioni necessarie per una navigazione sicura, che non poggia solo sugli strumenti tecnici per proteggere i computer, ma anche e soprattutto sulla consapevolezza di chi usa le nuove tecnologie rispetto alle proprie modalità e motivazioni di utilizzo.

Anche sul sito della Polizia di Stato e su quello dell'Arma dei carabinieri è presente uno spazio informativo su Internet dedicato a bambini e adolescenti allo scopo di portarli a conoscenza dei più importanti temi sociali attraverso l'illustrazione di favole, fiabe e fumetti.

Sul fronte dell'informazione, si deve ricordare il lavoro che la polizia e i carabinieri realizzano direttamente a contatto con bambini e adolescenti recandosi nelle scuole per incontri sui temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori. È un lavoro che oggi è ancora più intenso grazie alla presenza delle forze dell'ordine in numerosissimi tavoli di coordinamento territoriale che facilitano la conoscenza tra i rappresentanti dei vari settori e quindi anche la progettazione di attività in comune.

Anche il Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia negli anni scorsi ha organizzato, insieme alla Direzione centrale anticrimine – Dipartimento di pubblica sicurezza – del Ministero dell'interno, diversi seminari territoriali di aggiornamento per il personale delle questure e dei servizi della giustizia minorile.

In tali incontri sono state affrontate le tematiche dei minori vittime e autori di reati sessuali, della sottrazione internazionale, dei minori stranieri non accompagnati e dello sfruttamento dei minori da parte della criminalità organizzata.

Lo scopo dell'iniziativa è la creazione di nuovi legami interistituzionali sul territorio e lo stimolo all'apertura di tavoli a livello locale sulle tematiche di comune interesse delle due amministrazioni, in modo da garantire una maggiore tutela dei diritti dei minori.

In questa sede si ritiene opportuno citare due tra i più importanti programmi d'azione in via di realizzazione, in quanto condotti al livello nazionale dalle strutture di vertice delle forze di polizia in collaborazione con altri soggetti.

- Il Dipartimento della polizia di Stato, unitamente al Comando generale dell'Arma dei carabinieri e al Comando generale della guardia di finanza, sta realizzando un programma per la formazione degli operatori delle forze di polizia. Al progetto, denominato AVICRI (Attention for Victim of Crime), partecipano anche altre polizie europee, la Regione Lazio e associazioni nonprofit; suo obiettivo è la formazione di operatori di polizia sul tema dell'approccio con le vittime del crimine, in riferimento alle relative linee guida presenti in alcune fonti normative comunitarie onde evitare una nuova traumatizzazione.
- Nell'ambito dei progetti finalizzati alla tutela e assistenza alle vittime della tratta di esseri umani, si colloca il **Programma AGIS/CE – Progetto OIM «Rafforzamento di un network e di un intervento formativo comune per funzionari di polizia, ONG e organizzazioni internazionali sulla lotta alla tratta di esseri umani verso Stati membri dell'Unione europea da Paesi candidati e nuovi Stati confinanti con l'UE»**, al quale il Dipartimento della pubblica sicurezza, unitamente ai Comandi generali dell'Arma dei carabinieri e della guardia di finanza, partecipa sin dal 2004. Il progetto vede il coinvolgimento di 12 Paesi tra appartenenti all'Unione europea, nuovi membri e Paesi per i quali sono in corso le procedure per l'ingresso nell'Unione. Nella prima fase del progetto sono stati elaborati due “manuali”, rispettivamente per i formatori e per gli studenti, nei quali sono state condensate le buone prassi per l'identificazione e il trattamento delle vittime di tratta. La seconda fase ha avuto come obiettivo la formazione di funzionari delle forze di polizia e delle ONG impegnate nel settore e realizzata per aree geografiche europee.

Destinatari della formazione sono stati funzionari di squadre mobili, ufficiali dei carabinieri e della guardia di finanza e operatori di ONG.

Il Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia, in collaborazione con la Facoltà di psicologia dell'Università di Torino, ha realizzato fra il 2003 e il 2005 un'indagine esplorativa a livello nazionale sui minorenni autori di reati sessuali. In tale ricerca sono stati presi in considerazione tutti i casi di minori che hanno commesso reati sessuali fra il 2000 e il 2003 in carico agli uffici di servizio sociale per i minorenni o agli istituti penali per i minorenni e sono stati indagati vari aspetti (psicologici, sociali, ambientali) dei minori *sex offenders* per una maggiore comprensione del fenomeno.

Prosegue anche l'attività di formazione interna degli operatori appartenenti alle amministrazioni centrali più impegnate nel contrasto del fenomeno. In particolare, il Dipartimento della polizia di Stato ha promosso **eventi formativi e d'aggiornamento** sui temi della violenza all'infanzia (e in particolare dell'abuso e dello sfruttamento sessuali)<sup>5</sup>.

Nell'ambito di piani di azione specifici sui temi della violenza all'infanzia e, in particolare, dell'abuso e dello sfruttamento sessuali, il Ministero dell'istruzione, con la collaborazione dei Ministeri delle comunicazioni, del lavoro e politiche sociali e delle pari op-

---

<sup>5</sup> Presso la Scuola di polizia giudiziaria e amministrativa di Brescia sono stati organizzati sette *Corsi di addestramento* per 195 operatori della Polizia di Stato impegnati nel contrasto dei reati ad opera e a danno dei minori, in servizio presso le Sezioni specializzate delle Squadre mobili;

– in collaborazione con il Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia, nel mese di febbraio 2006, è stato organizzato un Seminario di aggiornamento destinato al personale degli Uffici minori delle questure e a quello dei Servizi sociali della Giustizia minorile sul tema degli abusi sessuali a danno di minori;

– nel mese di novembre 2006 la Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato ha organizzato una giornata di studio sul tema “Pedofilia e altri reati a sfondo sessuale”, con la partecipazione di docenti universitari, medici, magistrati e operatori della Polizia di Stato specializzati nella tematica.

portunità, ha realizzato, all'interno della campagna **Emergenza infanzia 114** affidata al Telefono azzurro, una campagna informativa per diffondere la conoscenza del servizio 114 presso insegnanti, studenti e genitori nelle scuole. L'obiettivo è stato quello di sensibilizzare sia i docenti che i ragazzi alla segnalazione di situazioni d'emergenza o pericolo in cui possono trovarsi bambini e adolescenti – situazioni che sono gestite dal 114 Emergenza infanzia in una logica di rete – attivando e coordinandosi con le istituzioni del territorio. Analogo rilievo e diffusione sono dati al servizio di segnalazione di contenuti illeciti e illegali presenti sui media (Internet, carta stampata, televisione, radio) non appropriati a un pubblico di bambini e adolescenti. Il servizio è accessibile, anche in forma anonima, dal sito <http://www.114.it/>.

Il Dipartimento per le pari opportunità, a partire dal 2005, ha collaborato all'attuazione del progetto *Tratta No*, finanziato nell'ambito del programma Equal, finalizzato a realizzare una maggiore sensibilizzazione e comunicazione sulle tematiche della tratta degli esseri umani, soprattutto a fini di sfruttamento sessuale. *Tratta No! Un altro punto di vista* è un progetto di informazione sociale che propone un punto di vista diverso sul tema. Esso muove dal presupposto che il fenomeno rappresenta uno dei più lucrosi traffici illeciti e preoccupa i Paesi di tutto il mondo, ma nonostante ciò l'informazione sullo stesso è carente e molti sono gli stereotipi e pregiudizi che pesano sulle vittime – donne, uomini e minori – anche quando riescono a uscire dalla situazione di sfruttamento. «Tratta No!» si è riproposto di agire su questo *marchio sociale* per favorire l'inclusione sociale e lavorativa delle vittime, attraverso un modello informativo integrato e sistemico in grado di: informare e aumentare la conoscenza del tema nei contesti di vita e di lavoro; fornire chiavi di lettura; chiarire le zone d'ombra e le ambiguità proprie del fenomeno.

Il progetto si è incentrato sulla promozione di una campagna di informazione e sensibilizzazione denominata *Tratta No! ... Ora lo sai*, iniziata a partire dal 2006, integrando nei prodotti di comunicazione (spot televisivi e radiofonici, distribuzione di pubblicazioni divulgative) anche la promozione del servizio nazionale Numero verde antitratta 800 290 290 istituito dal Dipartimento per le pari opportunità. Nell'ambito di questo progetto, la collaborazione tra il Dipartimento per le pari opportunità e l'Associazione italiana per il consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (AICCRE), si è estrinsecata inoltre nella concertazione e firma di un appello congiunto rivolto all'intero Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), al fine di valorizzare il ruolo di promozione e coordinamento delle politiche sociali degli enti locali per la prevenzione e il contrasto della tratta di esseri umani. In questo ambito sono state elaborate le *Linee guida per il trattamento dell'informazione in tema di tratta di esseri umani*, presentate al pubblico in una conferenza stampa del 17 luglio 2007. Con tali linee guida si è cercato di stringere un patto tra media (Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti, Federazione nazionale della stampa italiana e Segretariato sociale della RAI) e istituzioni, per la realizzazione di un'informazione sul tema corretta e documentata, lontana da sensazionalismi facili e logori stereotipi, capace di spiegare e di far capire che cos'è il fenomeno della tratta degli esseri umani, come riconoscerlo.

Nel quadro del Programma europeo Equal è stata creata una partnership di sviluppo, denominata **Osservatorio tratta**, tra il Dipartimento per le pari opportunità e una rete di ONG. Il protocollo, che ha siglato il rapporto di collaborazione, ha previsto la realizzazione di un osservatorio, il monitoraggio degli interventi di tutela e inclusione sociale delle vittime e la realizzazione di interventi di consulenza a enti e ONG interessati a sviluppare attività in questo settore. Il progetto ha portato all'apertura di un sito specializzato, il portale italiano in materia di tratta d'esseri umani, come servizio di informazione volto a migliorare la strumentazione e le prassi per la conoscenza, la analisi e gli interventi sul fenomeno.

Per quanto riguarda il coinvolgimento delle prefetture, il dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione dà impulso alle azioni dei prefetti in Provincia. Il problema della dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori viene affrontato dai prefetti anche attraverso il coordinamento delle politiche e delle azioni delle amministrazioni interessate al settore dei minori. Fondamentale è la stretta collaborazione e integrazione non solo tra i servizi assistenziali del territorio ma anche tra questi e le istituzioni (politiche, giudiziarie, amministrative e formative) che hanno il compito di tutelare i soggetti in età evolutiva. Lo strumento per mettere in rete gli attori già presenti e operanti nel territorio è il Comitato provinciale per la pubblica amministrazione, presieduto dal prefetto. Gli obiettivi cui tende il Comitato, anche supportato da un gruppo tecnico più ristretto, sono:

- promuovere protocolli tra tutte le amministrazioni per definire modalità comuni di intervento operativo;
- garantire lo svolgimento delle iniziative di formazione proposte dal Comitato di coordinamento previsto dalla L. 269/1998 d'intesa con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza;
- realizzare attività di informazione nelle scuole e nelle altre agenzie educative;
- monitorare le diverse forme di abuso sui minori, anche al fine di favorire la raccolta dei dati da parte del Centro nazionale;
- promuovere, d'intesa con gli enti locali, ogni utile iniziativa di diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e di miglioramento delle condizioni di reale godimento di tali diritti.

La Direzione centrale anticrimine ha inoltre redatto numerosi atti d'indirizzo e stipulato accordi e protocolli d'intesa in materia. In particolare, si ricordano:

- la lettera circolare per i questori della Repubblica n. 225A/A/13-2005, del 26 settembre 2005, contenente direttive per gli Uffici minori delle divisioni anticrimine delle questure, circa la raccolta delle segnalazioni concernenti reati di tipo sessuale, da inviare al Servizio centrale operativo;
- la lettera circolare per i questori della Repubblica n. 225A/P1-MAS-2006-1348-34577, del 9 giugno 2006, concernente la suddivisione delle competenze tra le sezioni specializzate nei reati in danno di minori delle squadre mobili deputate alle attività di tipo investigativo e gli Uffici minori delle divisioni anticrimine delle questure, ai quali sono attribuiti compiti di monitoraggio del fenomeno nel territorio di riferimento, nonché attività di prevenzione;
- la lettera circolare per i questori della Repubblica n. 225A/Z-MAS-2006-13483, del 3 luglio 2006, concernente direttive circa l'attività di monitoraggio del fenomeno dei «minori scomparsi».

Inoltre, merita segnalare il fatto che le questure, in attuazione delle direttive impartite dal Dipartimento della pubblica sicurezza, hanno stipulato protocolli d'intesa con le istituzioni pubbliche e private che, a livello locale, a vario titolo, si occupano delle problematiche in argomento.

Infine si segnalano le seguenti ulteriori attività.

- *Numero verde nazionale antitratta*. Rappresenta uno strumento fondamentale per consentire alle vittime, adulte e minorenni, di entrare in contatto con coloro che possono aiutarle. Il servizio, istituito dal Dipartimento per le pari opportunità e avviato formalmente alla fine del luglio 2000 – si compone di una postazione na-

zionale (con circa 20 operatori attivi giorno/notte) e di 14 postazioni locali (con circa 80/90 operatori attivi per circa sei ore a turno). I titolari delle postazioni locali del Numero verde sono gli enti locali (per lo più Province e Comuni, con l'eccezione di due Regioni: l'Emilia-Romagna e la Puglia). Questi ultimi per la loro operatività si avvalgono della collaborazione di organizzazioni nonprofit e di operatori esperti.

- Il *Codice di autoregolamentazione Internet e minori*. L'iniziativa, lanciata dalla Commissione Internet@minori, insieme al Comitato tecnico per l'uso consapevole di Internet (istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, con DPCM 12 luglio 2002), ha portato alla redazione di un codice di condotta che è stato aperto alla sottoscrizione da parte delle aziende del settore nel 2004. Il Codice costituisce lo strumento principale di tutela dei minori *on line* e per la prima volta chiede all'industria di impegnarsi a darsi delle regole e ad adottarle, mentre un organismo di controllo pubblico vigila sul rispetto delle regole stesse. Al Codice si aggiunge la *Carta dei diritti dei minori in rete*, approvata nella seduta del 3 febbraio 2004 dal Consiglio nazionale degli utenti dell'Authority per le Comunicazioni.
- Il *Codice di condotta per l'offerta dei servizi a sovrapprezzo e la tutela dei minori*, promosso dal Ministero delle comunicazioni e firmato il 16 febbraio 2005 dagli operatori di telefonia mobile Tim, Tre, Vodafone e Wind. Si tratta di un codice di autoregolamentazione che disciplina il diritto di informazione e la libertà di espressione, garantendo il pieno rispetto della tutela e della protezione dei minori.

È in fase di pianificazione la realizzazione di campagne di sensibilizzazione indirizzate al grande pubblico, fornendo informazioni sul fenomeno dello sfruttamento sessuale e sull'abuso sessuale dei minori e sulle misure di prevenzione che possono essere prese. Tali attività verranno finanziate attraverso gli stanziamenti previsti in un apposito capitolo di spesa relativo alle spese per le attività di contrasto alla pedofilia. Tale capitolo, in conformità a quanto disposto dal DM di riparto 15 aprile 2008 del Ministro delle politiche per la famiglia, prevede una somma da destinare al finanziamento di iniziative di carattere informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti dei minori promosse dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. In conseguenza del cambio delle deleghe, la gestione di tale somma è stata attribuita al Ministro per le pari opportunità.

#### 4. Raccolta dei dati

**Raccomandazione n. 14**, relativa alla necessità di un sistema centralizzato per la raccolta e analisi dei dati nella materia del Protocollo, al fine di valutare i progressi e pianificare programmi e politiche

La L. 38/2006 ha autorizzato l'istituzione, presso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile – Presidenza del Consiglio dei ministri, di una **banca dati** per raccogliere tutte le informazioni utili per l'analisi del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e degli interventi attuati. Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è stato individuato quale strumento di supporto tecnico-scientifico anche per l'Osservatorio contro la pedofilia. L'istituzione della banca dati nasce dall'esigenza di superare l'attuale frammentarietà delle informazioni disponibili, cercando di integrarle in un sistema informativo più coordinato.

A questo proposito è importante segnalare che, sia attraverso il coordinamento CICLOPE, sia attraverso accordi *ad hoc* tra le amministrazioni maggiormente interessate è già partito un processo atto ad implementare concretamente il progetto di banca dati. In maniera particolare appaiono fondamentali i dati già esistenti in alcune amministrazioni che detengono da sempre l'informazione. Per poter raccogliere tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno appare, infatti, fondamentale e non sostituibile l'apporto dei dati forniti sia dagli uffici del Ministero dell'interno sia dagli uffici del Ministero della giustizia, che costituiranno le banche dati sorgente. Con questo accordo i Ministri si impegnano a intraprendere gli interventi necessari per la progettazione, la costituzione e la gestione della banca dati, che una volta a regime costituirà una fonte attendibile di dati completi e confrontabili. Alla stesura dell'accordo progettuale hanno dato una collaborazione fattiva tutti i ministeri interessati, che hanno garantito una consulenza di alto livello dal punto di vista tecnico e del coordinamento istituzionale, anche grazie al coinvolgimento di esperti del Sistema informativo interforze (SDI) del Ministero dell'interno e del Sistema informativo di gestione dei registri penali (RE.GE) del Ministero della giustizia, sotto la supervisione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) del Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del Dipartimento risorse umane e servizi informatici della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il progetto di fattibilità della banca dati prevede, nella fase iniziale, l'integrazione della banca dati del Sistema informativo interforze che raccoglie informazioni sui fatti reato segnalati alle cinque forze di polizia (Polizia di Stato, Polizia penitenziaria, Corpo forestale dello Stato, Arma dei carabinieri, Corpo della guardia di finanza), gestita dal Servizio per il sistema informativo interforze – Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, con la banca dati dei registri penali, che raccoglie le principali informazioni sull'iter processuale dei casi.

Obiettivo della banca dati è organizzare e integrare in modo tematico il patrimonio informativo e informatizzato già prodotto e presente nelle amministrazioni, nonché fungere da stimolo per il miglioramento dei sistemi informativi esistenti.

Le principali novità nella metodologia di lavoro e nei dati prodotti della banca dati sono:

- focalizzare i dati sulle vittime e non più solo sui reati e sugli autori;
- integrare banche dati esistenti valorizzando il principio di cooperazione tra amministrazioni centrali;
- integrare le informazioni dalla denuncia alla sentenza definitiva con elementi di conoscenza anche su applicazione di strumenti di tutela del minore negli iter giudiziari e sui provvedimenti di protezione stabiliti dall'autorità giudiziaria minorile.

Il valore aggiunto della banca dati può dunque essere riassunto in due aspetti fondamentali: spostare l'attenzione dal provvedimento e dall'autore al minore vittima e la valorizzazione dei sistemi informativi esistenti tramite integrazione e specializzazione dei flussi.

Flussi di informazioni potranno provenire anche da altre banche dati sorgente: in particolare si prevede un flusso di dati qualitativi e quantitativi dal sistema informativo gestito dalla Polizia postale – Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet, tramite il software «Child Exploitation Tracking System» (CETS), un sistema di tracciamento contro la pedopornografia utilizzato anche da altri Paesi quale supporto alle indagini. CETS, oltre a coadiuvare il lavoro di investigazione, consente di organizzare logicamente un importante set di variabili dalla cui analisi è possibile trarre indicazioni rispetto al *profiling* dei soggetti coinvolti (autori e vittime) e alle dinamiche di adescamento e interazione su Internet.

Il sistema è utilizzato in Italia dalla Polizia postale, che conduce costantemente sulla rete Internet un'attività investigativa contro i reati di pedopornografia. Questa attività ha sviluppato nel corso di un decennio una forte azione di repressione e contrasto del fenomeno che si è avvalsa sempre più di nuovi strumenti investigativi; si sottolinea come i siti a carattere pedopornografico vengano spesso chiusi e riaperti sulla rete in periodi di tempo anche brevissimi, spesso nell'arco di un unico giorno, proprio per eludere i controlli delle forze dell'ordine. È palese, quindi, l'importanza di avere controlli capillari, mezzi informatici molto veloci e soprattutto personale altamente qualificato.

L'attività di controllo e di prevenzione è rilevabile dal numero di siti web monitorati dalla Polizia postale e delle comunicazioni. Nell'intero decennio che va dal 1998 al 2007 sono stati monitorati più di 260 mila siti web, attività che ha portato alla denuncia di 3.676 persone in stato di libertà e 182 indagati sottoposti a provvedimenti restrittivi. Le perquisizioni realizzate sono state 3.449, mentre i siti web attestati e oscurati in Italia 164.

Nel 2002, presso il servizio Polizia postale e comunicazioni è stata istituita l'**Unità di analisi dei crimini informatici**. L'Unità, diretta da uno psicologo della Polizia di Stato, è composta da personale tecnico e investigativo competente in ambito psicologico, sociologico, giuridico e criminologico. La sua funzione è quella di affiancare gli investigatori della Polizia postale e delle comunicazioni nelle indagini sui crimini ad alta tecnologia, progettando nuove tecniche investigative e tracciando profili psicologici e comportamentali degli autori di tali crimini.

Le principali attività svolte dall'Unità sono:

- ricerche e studi sul fenomeno della criminalità informatica in collaborazione con università, aziende e istituzioni;
- sperimentazione di nuove tecniche investigative in materia di *computer crime*;
- progettazione di percorsi di prevenzione, formazione sulla sicurezza informatica e *computer crime* in collaborazione con scuole, università e aziende;
- divulgazione di informazioni e risultati di ricerche in contesti scientifici;
- assistenza psicologica degli investigatori che si occupano di *computer crime* (abuso e sfruttamento sessuale dei minori).

Sul grave fenomeno dell'abuso sessuale è competente anche il Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia sotto due aspetti: da una parte il trattamento dei minori autori di reati sessuali, dall'altro l'assistenza alle vittime minorenni.

La duplice veste degli operatori ministeriali non è di facile gestione perché si tratta di tutelare sia l'autore che la vittima e di intervenire su un tema così delicato come è quello della violenza sessuale. Inoltre, le due tipologie di minori hanno caratteristiche completamente diverse l'una dall'altra e necessitano entrambe di una formazione specifica da parte del personale della giustizia minorile. Con particolare riferimento alla vittima di reati sessuali, l'attività dei servizi minorili della giustizia trova le sue fondamenta nella previsione dell'art. 11 della L. 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*, che introduce l'art. 609 *decies* del codice penale<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Il Dipartimento per la giustizia minorile per orientare i propri servizi sulle modalità di assistenza ai minori vittime di reati sessuali il 1° giugno del 2001 ha emanato una circolare diretta a tutti i centri per la giustizia minorile (CGM) fornendo indicazioni sull'applicazione dell'art. 609 *decies* cp. Nella circolare sono state illustrate alcune linee guida per la prevenzione e la presa in carico dei minori vittime dei reati sessuali, affinché i servizi possano adottare efficaci misure atte ad assicurare anche in questo campo un'effettiva protezione dei minori.

## 5. Allocazione delle risorse

### Raccomandazione n. 16, relativa all'allocazione delle risorse per l'attuazione del Protocollo

I flussi di finanziamento alle attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni oggetto del Protocollo opzionale sono strutturalmente ripartiti su più amministrazioni centrali e, in parte, sono di competenza delle risorse economiche autonome delle amministrazioni regionali e locali.

Per quanto riguarda l'allocazione delle risorse settoriali, nel periodo in esame alcuni stanziamenti rilevanti sono stati i seguenti.

1. Con riferimento alla tematica della tratta degli esseri umani, nel 2006, il Dipartimento per le pari opportunità ha avviato per la prima volta i **programmi di prima assistenza a favore delle vittime dei reati di cui agli artt. 600 e 601 cp** (vittime dei reati di riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani), introdotti dalla L. 228/2003 e disciplinati dal DPR 237 del 19 settembre 2005. I programmi sono finalizzati a garantire, in via transitoria, alle vittime dei reati anzidetti adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria.

Il primo Avviso pubblico per l'erogazione del cofinanziamento statale ai soggetti abilitati alla realizzazione delle iniziative di assistenza anzidette ha previsto un finanziamento complessivo pari a € 2.500.000. Su questo bando il Dipartimento ha cofinanziato 26 progetti. Nel mese di agosto 2007 il Dipartimento ha emanato un secondo Avviso pubblico per l'erogazione del cofinanziamento statale ai soggetti abilitati alla realizzazione delle iniziative di assistenza anzidette (GU n. 185 del 10 agosto 2007), mettendo nuovamente a disposizione di queste ultime la somma di € 2.500.000, e cofinanziando 23 progetti. Un terzo Avviso, volto a erogare un finanziamento del medesimo ammontare è stato pubblicato sulla GU del 5 agosto 2008.

Complessivamente, sono stati messi a disposizione dei progetti anzidetti € 7.500.000,00.

2. Nel periodo considerato è altresì proseguita l'attività del Dipartimento diretta al finanziamento dei **programmi di assistenza e integrazione sociale** di cui all'art. 18 del TU sul-

---

È stato chiesto ai CGM di svolgere, accanto ad attività formative integrate e multidisciplinari e all'approntamento di strategie comuni di intervento operativo, un ruolo di sostegno e di stimolo nei confronti dei dipendenti Uffici di servizio sociale per i minorenni per la realizzazione dei seguenti obiettivi: individuazione di modalità di accordo con le procure della Repubblica ordinarie e minorili, relativamente alla segnalazione dei casi, al fine di assicurare comunque al minorenne l'assistenza prevista dal c. 3 dell'art. 11; definizione, mediante il coinvolgimento della magistratura e il raccordo con i servizi degli enti locali, dei tempi, delle fasi e delle modalità degli interventi di sostegno nei confronti dei minori abusati e di prevenzione del fenomeno in genere; elaborazione di tecniche di intervento psicologico per sostenere la vittima nel corso del procedimento giudiziario ed, in particolare, durante l'incidente probatorio e l'audizione protetta; elaborazione da parte dell'équipe psico-socio-pedagogica di metodologie di intervento nei confronti dei minori vittime di reati sessuali; studio del contesto e delle relazioni familiari, con riguardo ad altri minori potenziali vittime dello stesso abusante; individuazione, all'interno del distretto, di eventuali servizi e centri per la prevenzione e il trattamento dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e raccordo con gli stessi per interventi comuni.

Gli USSM, inoltre, sono stati spronati ad attivarsi e prendere iniziative laddove rilevino casi di sospetto abuso e sfruttamento sessuale.

Per poter verificare l'entità del fenomeno, il coinvolgimento dei servizi e le modalità di intervento, a partire dall'anno 2002 il Dipartimento per la giustizia minorile svolge ogni anno un monitoraggio che indaga sia sugli interventi svolti che sul coordinamento interistituzionale in materia di abuso sessuale.

l'immigrazione, finalizzati a dare alle vittime del fenomeno della tratta degli esseri umani l'opportunità di affrancarsi dai circuiti di sfruttamento e iniziare un percorso per il recupero di condizioni normali di vita e l'integrazione nel tessuto sociale italiano. In applicazione dell'articolo 18 DLGS 286/1998, c. 1, il Dipartimento per le pari opportunità, dal 2000 al 2008, ha bandito 9 Avvisi, pubblicati sulla GU, per la presentazione di progetti in questo ambito, e ne ha cofinanziati 533 che interessano l'intero territorio nazionale. In particolare i progetti devono prevedere, come minimo, le seguenti fasi: attività di primo contatto (unità di strada, sportello, altri servizi a bassa soglia); accoglienza abitativa; protezione (assistenza sanitaria, psicologica, legale e consulenze varie); attività mirate all'ottenimento del permesso di soggiorno ex art. 18; formazione (alfabetizzazione linguistica, informatica, ecc. e corsi di formazione professionale); attività mirate all'inserimento socio-lavorativo (borse lavoro, tirocini lavorativi, ecc.).

Le persone che hanno aderito e partecipato ai progetti sino al mese di giugno 2007 sono state circa 13.517, di cui 938 minorenni. Nel mese di febbraio 2007 è stato pubblicato l'Avviso n. 8 per invitare i soggetti abilitati a presentare progetti inerenti i predetti programmi, destinando al co-finanziamento statale degli stessi una cifra pari a € 4.000.000, mentre nel febbraio 2008 è stato pubblicato l'Avviso n. 9, con lo stanziamento di un importo pari a € 4.400.000. Complessivamente, dal 2000 al 2008, sono stati pubblicati n. 9 Avvisi, per l'attuazione di progetti rivolti specificamente ad assicurare un percorso di assistenza e protezione alle vittime di tratta e sfruttamento a fini sessuali. I dati relativi agli ultimi due Avvisi non sono ancora disponibili. L'ammontare delle risorse complessivamente agli Avvisi in questione destinate è pari a € 43.153.228.

Anno	Risorse (€)	Avviso
2008	4.400.000	9
2007	4.000.000	8
2007	3.861.400	7
2006	4.272.000	6
2004	4.131.700	5
2003	4.537.971	4
2002	4.876.142	3
2001	4.569.896	2
2000	8.504.119	1
<b>TOTALE</b>	<b>43.153.228</b>	

L'art. 20 della L. 6 febbraio 2006, n. 38, che introduce il c. 1 *bis* all'art. 17 della L. 3 agosto 1998, n. 269, prevede che, per l'istituzione e l'avvio delle attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile e della banca dati di cui al medesimo comma sia autorizzata la spesa di € 1.500.000 per l'anno 2006 e di € 750.000 per ciascuno degli anni 2007 e 2008. Poiché il progetto di costituzione della banca dati è ancora nella fase di completamento dello studio di fattibilità, tali somme non sono state ancora utilizzate.

Allo stato attuale, le altre attività relative al contrasto dei crimini sessuali a danno dei minori sono finanziate da apposito capitolo di spesa, che ad oggi ammonta a €

5.165.568. Nell'anno 2008 tale fondo è stato integrato con una specifica somma pari a € 2.000.000 da destinare al finanziamento di iniziative di carattere informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti dei minori, promosse dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

Tutte le predette somme sono oggi nella disponibilità di spesa del Dipartimento per le pari opportunità, e inseriti in appositi capitoli di bilancio.

## 6. Meccanismo indipendente per il monitoraggio

Raccomandazione n. 17, relativa alla creazione di una istituzione nazionale indipendente competente per la protezione dei diritti dell'infanzia

Sul punto si veda quanto riportato nelle Sezioni I e IX.

### b. Prevenzione dei fenomeni di vendita di bambini, prostituzione dei bambini e pornografia rappresentante bambini

Raccomandazione n. 23, relativa alla situazione dei gruppi vulnerabili di minori a rischio di abuso e sfruttamento e alla promozione e condivisione di buone prassi in materia.

Un segnale importante d'attenzione alla realtà dei minori stranieri non accompagnati è sicuramente stato la circolare del Ministro dell'interno adottata il 9 luglio 2007 che ha richiamato il ricorso alla *favor minoris* in caso di dubbio sulla minore età dello straniero. Il migrante può infatti essere sottoposto all'esame per l'accertamento dell'età, consistente nella misurazione del polso, il quale però ha un margine di errore fino a due anni. Poiché si corre il rischio di adottare erroneamente provvedimenti gravemente lesivi dei diritti dei minori (quali – in ipotesi di soggetti ritenuti erroneamente maggiorenni – l'espulsione, il respingimento o il trattenimento in un Centro di permanenza temporanea), con la circolare suddetta viene introdotta la presunzione della minore età in caso di perizia incerta: in tal modo, il giovane minorenne viene subito inserito in un percorso di tutela e protezione, riducendo così il rischio che finisca in una rete di sfruttamento.

Nell'ambito delle iniziative e delle attività condotte dal Ministero dell'interno ai fini del contrasto ai fenomeni d'abuso, sfruttamento e tratta dei minori, si segnala anche che il Ministero ha emanato già dal 2003 una serie di circolari, tra cui la n. 123/A3-3/130/3/52/2003 del 14 febbraio 2003 sull'impiego di minori anche stranieri nell'attività di accattonaggio. Nella circolare si ribadisce l'opportunità di intraprendere ulteriori collaborazioni con le altre forze di polizia, con la Polizia municipale e con i servizi sociali, al fine di definire gli interventi più adeguati per arginare il fenomeno. Infine, il 29 dicembre 2003 è stata diramata un'ulteriore circolare alle autorità provinciali di pubblica sicurezza per una puntuale applicazione delle nuove norme previste dalla L. 11 agosto 2003, n. 228, in materia di sfruttamento dei minori per accattonaggio. In particolare, la circolare formula direttive per una corretta e coordinata azione di prevenzione e repressione del fenomeno, strettamente correlato al coinvolgimento dei minori in attività illecite da parte di gruppi criminali, prevalentemente di origine straniera.

Il Dipartimento per le pari opportunità si è impegnato a livello internazionale per promuovere iniziative anche di tipo preventivo; per esempio nel corso dell'ultimo biennio tre progetti sono stati attivati a livello transnazionale: uno sull'analisi del lavoro paraschiavistico (con l'OIL), uno sulla costruzione di reti di interventi nei Paesi balcanici (con l'ICMPD – International Centre for Migration Policy Development di Vienna) e un altro sullo scambio di buone pratiche di lavoro sociale con la Romania (in particolare con l'Agenzia anti-tratta del Ministero degli interni romeno).

Maggiori dettagli su tali iniziative sono fornite nel paragrafo successivo.

Nella direzione di dare integrazione alle azioni di repressione e di prevenzione e assistenza si muove anche il «Patto per la sicurezza» sottoscritto tra il Ministero dell'interno e l'ANCI il 20 marzo 2007. A questo proposito si rimanda alle iniziative riportate nella Sezione VIII del rapporto dedicata allo sfruttamento di minori per accattonaggio<sup>7</sup>.

In numerose città italiane sono stati istituiti tavoli di coordinamento interistituzionale specifici oppure il tema è ricondotto entro quello più generale della lotta alla tratta di esseri umani; tali organismi, che riuniscono operatori dei settori scolastico, sociale, sanitario e forze dell'ordine, hanno quale finalità quello di coordinare gli interventi di assistenza e protezione dei bambini e degli adolescenti vittime, nonché di monitorare il fenomeno e fornire occasioni di formazione e di aggiornamento professionale agli operatori.

Tra le priorità d'intervento proposte per il nuovo Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, l'Osservatorio nazionale sta lavorando anche su un asse specifico di azione per il sostegno ai diritti dei minori rom, sinti e caminanti: è ormai evidente la necessità di attivare, a livello nazionale e a livello locale, dei processi di inclusione sociale, la convivenza, il rispetto delle norme, con particolare riguardo all'accesso all'istruzione, all'abitazione e ai servizi sanitari per dare risposte effettive alle problematiche sociali sempre più complesse o ai nuovi allarmanti fenomeni di discriminazione e di sfruttamento economico e sessuale di cui i bambini e i ragazzi rom, sinti e caminanti sono vittime<sup>8</sup>.

### c. Divieto di vendita di bambini, prostituzione dei bambini e pornografia rappresentante bambini

Raccomandazione n. 19, relativa all'attuazione della legislazione vigente e delle procedure inerenti il Protocollo, e all'adozione di una definizione giuridica della pornografia infantile a livello nazionale

Per quanto riguarda i reati di **pedopornografia**, la L. 38/2006 ha segnato una vera e propria accelerazione, che ha consentito all'ordinamento italiano di allinearsi pienamente alla Decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio dei ministri dell'Unione europea del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile. Secondo la norma, infatti, viene punito chi:

- utilizzando minori di anni 18, realizza esibizioni pornografiche o produce materiale pornografico o induce minori di anni 18 a partecipare a esibizioni pornografiche (la fattispecie di «induzione» introdotta dalla L. 38);

<sup>7</sup> Si veda la Sezione VIII-8.3.

<sup>8</sup> A tale proposito si veda la Sezione VIII.

- distribuisce, pubblicizza, diffonde o offre («diffusione» e «offerta» sono state introdotte dalla L. 38) il materiale pornografico prodotto utilizzando minori di anni 18 o divulga notizie finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori di anni 18;
- detiene materiale pornografico realizzato utilizzando minori di anni 18.

La L. 38/2008 sostituisce il termine «sfruttamento» con «utilizzo», con il chiaro intento di ampliare la fattispecie anche ai casi in cui il colpevole non si prefigga l'obiettivo di ricavare un guadagno economico o di altro genere dalla sua condotta criminosa (dolo generico anziché dolo specifico). Queste fattispecie di reato valgono anche nel caso in cui il materiale pornografico sia «virtuale», cioè costituito da: «Immagini realizzate con tecniche di elaborazione grafica non associate in tutto o in parte a situazioni reali, la cui qualità di rappresentazione fa apparire come vere situazioni non reali».

I reati sessuali commessi sui minori sono perseguibili anche quando commessi all'estero da cittadino italiano, o in danno di cittadino italiano, o da cittadino straniero in concorso con cittadino italiano (principio di extraterritorialità).

Un'altra importante innovazione introdotta dalla L. 38 consiste nell'aver eliminato l'alternatività tra pene detentive e pene pecuniarie, sia per il reato di prostituzione minorile, sia per i reati di cessione, offerta e detenzione di materiale pornografico minorile.

Per quanto attiene le pene accessorie a carico degli autori di questi reati (anche se commessi all'estero), l'art. 600 *septies* prevede, nel caso di condanna o comunque di riconoscimento di colpevolezza per i delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 cp), prostituzione minorile (art. 600 *bis* cp), pornografia minorile (art. 600 *ter* cp), detenzione di materiale pornografico (art. 600 *quater* cp), pornografia virtuale (art. 600 *quater bis* cp), iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600 *quinquies* cp), tratta di persone (art. 601 cp), acquisto e alienazione di schiavi (art. 602 cp), la confisca di beni che costituiscono il profitto o il prezzo del reato o la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale profitto. In ogni caso è disposta la chiusura degli esercizi la cui attività risulta finalizzata ai delitti previsti dalla presente sezione, nonché la revoca della licenza d'esercizio o della concessione o dell'autorizzazione per le emittenti radiotelevisive. Inoltre, la commissione di tali delitti comporta in ogni caso l'interdizione perpetua da qualunque incarico nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché da ogni ufficio o servizio in istituzioni o strutture pubbliche o private frequentate prevalentemente da minori.

Sempre da un punto di vista procedurale, un'altra importante previsione è contenuta nell'art. 11 della L. 38, relativo all'applicazione della pena su richiesta delle parti (art. 444 cpp); per le seguenti fattispecie viene eliminata per il reo la possibilità di «patteggiare»:

- utilizzo di minori d'anni 18 per la realizzazione di esibizioni pornografiche o produzione di materiale pornografico;
- induzione di minore di anni 18 a partecipare a esibizioni pornografiche;
- commercio di materiale pornografico realizzato utilizzando minori di anni 18;
- distribuzione, divulgazione, diffusione o pubblicizzazione del suddetto materiale o di informazioni finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori di anni 18;
- detenzione di ingente quantità di suddetto materiale;
- produzione o commercio di materiale pornografico «virtuale».

Per comprendere appieno l'importanza di questa scelta, occorre ricordare che nel codice di procedura penale l'esclusione del patteggiamento avviene solo per delitti quali associazioni per delinquere, associazione per delinquere di tipo mafioso, riduzione in schiavitù, tratta di persone, sequestro di persona o delitti con finalità terroristiche.

Infine, occorre ricordare che la legge italiana prevede l'**arresto obbligatorio in flagranza** di reato nei casi di:

- induzione alla prostituzione di una persona di età inferiore agli anni 18 o favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione di persona di età inferiore agli anni 18;
- utilizzo di minori degli anni 18, per la realizzazione di esibizioni pornografiche o produzione di materiale pornografico ovvero induzione di minori di anni 18 a partecipare a esibizioni pornografiche (la L. 38 ha esteso questa previsione anche nel caso in cui il materiale pedopornografico prodotto sia di natura virtuale);
- organizzazione o propaganda di viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività.

È peraltro obbligatorio in tutte queste fattispecie che il procuratore della Repubblica ne dia notizia al tribunale per i minorenni per l'immediato inizio di procedimenti a protezione dei minori coinvolti. È assicurata sempre e comunque al minore l'assistenza dei servizi sociali, dei quali l'autorità giudiziaria deve avvalersi (art. 609 *decies* cp).

La L. 38 ha modificato parzialmente anche la norma di cui all'art. 600 *bis* sulla prostituzione minorile, che prevede le ipotesi delittuose di induzione, favoreggiamento ovvero sfruttamento della prostituzione di minorenni. La L. 38 ha innalzato il limite di protezione (secondo comma dell'art. 600 *bis*), sancendo la punibilità del fruitore delle prestazioni sessuali del minore d'età compresa tra i 14 e i 18 anni, mentre in precedenza il limite massimo era 16.

Contro la pedopornografia, si ricorda il complesso lavoro del **Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet**, che ha il compito di raccogliere tutte le segnalazioni, provenienti anche dagli organi di polizia stranieri e da soggetti pubblici e privati impegnati nella lotta alla pornografia minorile, riguardanti siti che diffondono materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori avvalendosi della rete Internet e di altre reti di comunicazione, nonché i gestori e gli eventuali beneficiari dei relativi pagamenti. Alle predette segnalazioni sono tenuti gli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria. Ferme restando le iniziative e le determinazioni dell'autorità giudiziaria, in caso di riscontro positivo il sito segnalato, nonché i nominativi dei gestori e dei beneficiari dei relativi pagamenti, sono inseriti in un elenco costantemente aggiornato. Il Centro è tenuto a comunicare alla Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia, gli elementi informativi e i dati statistici relativi alla pedopornografia sulla rete Internet.

I fornitori dei servizi resi attraverso reti di comunicazione elettronica sono obbligati, fermo restando quanto previsto da altre leggi o regolamenti di settore, a segnalare al Centro, qualora ne vengano a conoscenza, le imprese o i soggetti che, a qualunque titolo, diffondono, distribuiscono o fanno commercio, anche in via telematica, di materiale pedopornografico, nonché a comunicare senza indugio al Centro, laddove ne faccia richiesta, ogni informazione relativa ai contratti con tali imprese o soggetti.

I fornitori di connettività alla rete Internet, al fine di impedire l'accesso ai siti segnalati dal Centro, sono obbligati a utilizzare gli strumenti di filtraggio e le relative soluzioni tecnologiche conformi ai requisiti individuati con decreto, sentite le associazioni maggiormente rappresentative dei fornitori di connettività della rete Internet. È previsto inoltre un

termine entro il quale i fornitori di connettività alla rete Internet devono dotarsi degli strumenti di filtraggio.

Il Centro trasmette all'Ufficio italiano dei cambi (UIC), per la successiva comunicazione alle banche, agli istituti di moneta elettronica, a Poste italiane Spa e agli intermediari finanziari che prestano servizi di pagamento le informazioni relative ai soggetti beneficiari di pagamenti effettuati per la commercializzazione di materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori sulla rete Internet e sulle altre reti di comunicazione. Le banche, gli istituti di moneta elettronica, Poste italiane Spa e gli intermediari finanziari che prestano servizi di pagamento comunicano all'UIC ogni informazione disponibile relativa a rapporti e a operazioni riconducibili alla commercializzazione di materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori. Per quanto concerne la creazione di una **black list** di siti pedopornografici (prevista dalla L. 38/2006), il Centro nazionale, a seguito del c.d. decreto del Ministro delle comunicazioni del 2 gennaio 2007, dovrebbe trasmettere la *blacklist* dei siti pedopornografici agli Internet service provider (ISP), affinché questi ne inibiscano la navigazione entro tempi stabiliti. È invece ancora in via di redazione la procedura che prevede, sempre ex L. 38/2006, che il Centro nazionale, per esigenze connesse alle investigazioni, possa richiedere al sistema bancario nazionale, attraverso l'Ufficio italiano dei cambi, informazioni circa transazioni finanziarie relative all'acquisto di materiale pedopornografico.

Con la **L. 16 marzo 2006, n. 146, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 e il 31 maggio 2001***, l'Italia ha ratificato i due protocolli finalizzati, rispettivamente, il primo a prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e di bambini, il secondo a combattere il traffico di migranti.

Inoltre, con la **L. 18 marzo 2008, n. 48, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, fatta a Budapest il 23 novembre 2001, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno***, l'Italia ha aderito a un importante strumento internazionale di contrasto al *cybercrime*, che racchiude numerose condotte criminose fra cui la creazione e diffusione della pedopornografia sulla rete Internet.

Per ciò che concerne la definizione di pornografia, la scelta del legislatore della L. 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*, e della L. 6 febbraio 2006, n. 38, *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet*, fu quella di non prevedere l'introduzione di una specifica definizione di pornografia minorile, preferendo far riferimento a un elemento elastico della fattispecie, suscettibile di essere riempito di contenuti nel corso del tempo. Come è noto, l'orientamento internazionale impone oggi una scelta diversa, nell'ottica di un'omogeneizzazione delle previsioni normative degli Stati: per tale motivo, nell'ambito del testo di ratifica alla Convenzione di Lanzarote, gli uffici legislativi dei Ministeri coinvolti in tale processo, e in particolare quello del Dipartimento delle pari opportunità, ha proposto l'introduzione di una specifica definizione di pornografia minorile nel codice italiano, all'art. 600 *ter*, in considerazione del fatto che essa è puntualmente inserita nel testo della Convenzione e che in sede internazionale è stata più volte rilevata come criticità l'assenza di tale definizione nel codice penale italiano. Naturalmente, ove questa previsione sia mantenuta dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri, sarà demandata al Parlamento la decisione sull'eventuale inserimento nel codice penale italiano.

## d. Protezione dei diritti dei minori vittime

Raccomandazione n. 21, relativa alla definizione specifica dei servizi di protezione e alla conseguente e omogenea assistenza ai minori vittime di reati, anche in termini di risorse finanziarie

È importante premettere che dal 2001, a seguito dell'adozione del DPCM del 14 febbraio 2001, *Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie*, le prestazioni sanitarie di cura e reinserimento sociale delle vittime di abuso e sfruttamento sessuale sono state collocate tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria. Il DPCM, infatti, pone al 100% a carico del Servizio sanitario nazionale gli interventi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abuso e sfruttamento, come da leggi 15/2/1996, n. 66 e 3/8/1998, n. 269. Inoltre, con successivo DPCM 29 novembre 2001, *Definizione dei livelli essenziali di assistenza*, lo Stato ne ha formulato una prima definizione contenutistica.

Il piano di finanziamento per il rilancio dei consultori, illustrato in precedenza nella Sezione V, e riconfermato anche per l'anno 2008, si muove quindi nella direzione di rafforzare strutture cui compete l'erogazione di tali prestazioni. Rimane invece ancora aperta la questione della definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS), la cui definizione è assegnata allo Stato dalla L. 328/2000. Tuttavia, su iniziativa del Ministero del welfare, nel 2005 è stato condotto un monitoraggio delle politiche sociali nella prospettiva della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e della costruzione del sistema informativo dei servizi. Per un approfondimento su questo tema si veda la Sezione I.

In tema di servizi, si ricorderà che nell'assegnazione di risorse del FNPS permane la quota delle città riservatarie con vincolo di spesa sulle politiche per l'infanzia. I Comuni individuati dalla vecchia L. 285/1997 come Città riservatarie sono ancora oggi laboratori importanti di sperimentazione, e poi di messa a regime, di servizi per la prevenzione e il contrasto della violenza. Deve quindi essere considerato come un segnale positivo la recente costituzione del Tavolo di coordinamento ministeriale e le 15 Città riservatarie *ex lege* 285, una struttura la cui finalità è quella di facilitare il confronto anche su un'ipotesi di rilancio della L. 28 agosto 1997, attraverso il rafforzamento e/o la revisione dello strumento della progettazione 285. Tra i maggiori temi di riflessione individuati ve ne sono due di particolare rilevanza rispetto alle nuove e vecchie aree di disagio minorile: inclusione e povertà – povertà infantile, minori stranieri, minori stranieri non accompagnati, rom, sinti e caminanti; le nuove forme dell'accoglienza – affidamento familiare e a comunità.

Il lavoro di coordinamento realizzato nel quadro del monitoraggio della lunga serie di progetti di protezione sociale delle vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale finanziati con gli Avvisi descritti in precedenza ha permesso di far crescere nel corso degli anni un'elevata competenza culturale e professionale tra gli operatori impegnati nel settore. Questi, in forma autonoma, o in seno agli organismi di coordinamento istituiti dal Governo, hanno dato vita ad attività di scambio d'esperienze e trasferimento di *know how*, come esemplificato dalla *partnership* di sviluppo per l'Osservatorio tratta sopra descritta, dalla quale è poi scaturita la progettazione per l'Osservatorio formalmente costituitosi presso il Ministero.

La presenza di un quadro normativo avanzato (si pensi al permesso di soggiorno per protezione sociale svincolato dall'obbligo della vittima di testimoniare al fine di proteggere lei stessa o i suoi familiari dal rischio di ritorsioni e minacce da parte degli sfruttatori) e la presenza di un'elevata *expertise* tra le figure professionali impegnate, oltre a un continuo collegamento con altre esperienze europee, grazie alla positiva partecipazione di

ONG e associazioni italiane a bandi di finanziamento europeo, ha consentito di qualificare le prassi italiane di lavoro sul campo come buone pratiche segnalate anche a livello europeo, definendone criteri di qualità e prestazioni essenziali:

1. servizi di prossimità nei luoghi della marginalità (per esempio unità mobili di strada);
2. numero verde sulla tratta (informazione, consulenza e assistenza telefonica sulle 24 ore);
3. *drop-in centers*: sportelli a bassa soglia di informazione, orientamento, consulenza (sul piano sanitario, legale, sociale, relazionale e psicologico) e invio agli altri servizi dell'Associazione oppure a quelli del territorio;
4. programmi di assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 DLGS 286/1998 (per minori, donne e uomini immigrate/i vittime di violenza e sfruttamento del traffico di esseri umani);
5. percorsi di alfabetizzazione, scolastici, di orientamento, di formazione pratica in impresa e accompagnamento all'inserimento lavorativo.

Nel corso dell'ultimo quadriennio, quasi tutte le Regioni hanno adottato nel periodo di riferimento qualche tipo di provvedimento normativo, nella forma di atti legislativi o deliberativi, di spesa, indirizzo o di regolamentazione, specifici per la promozione, tutela e attuazione dei diritti di bambini e adolescenti esposti a situazioni di rischio o vittime di violenze e sfruttamento, che hanno prodotto modelli operativi, linee guida operative, protocolli d'intesa, iniziative formative e di sensibilizzazione.

Numerosi sono i progetti realizzati da amministrazioni locali o associazioni no profit con la collaborazione degli organi territoriali delle forze di polizia. Essi evidenziano un diffuso impegno finalizzato ad affrontare la tematica dello sfruttamento sotto tutti i molteplici profili che la contraddistinguono, attraverso il concorso di tutte le possibili risorse esistenti. Le Regioni hanno redatto e approvato leggi che riguardano molteplici aree di interesse:

- nel settore dell'assistenza sociale, per l'organizzazione dei servizi di supporto alla famiglia e ai bambini, per interventi a sostegno delle giovani coppie e dell'esercizio della genitorialità, aiuti alla maternità e prestazioni di tipo economico a sostegno del reddito e contro il rischio di povertà ed esclusione sociale;
- nell'area della salute, per la determinazione e la qualificazione delle prestazioni nel settore materno-infantile e l'organizzazione dei servizi;
- per la protezione dei soggetti più vulnerabili, approvando norme a tutela dei bambini migranti, rom, portatori di handicap e dei bambini ospedalizzati.

È utile sottolineare la presenza in Italia di una fitta rete di associazioni, ONG e cooperative, spesso riunite in strutture nazionali di coordinamento aventi un ruolo riconosciuto di interlocutori delle amministrazioni centrali e decentrate (si pensi al Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza, al Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza minori, al forum del terzo settore, al Coordinamento nazionale dei centri e servizi contro il maltrattamento all'infanzia, al Forum delle associazioni familiari, ecc.). Il privato sociale collabora e coadiuva il settore pubblico nell'erogazione delle prestazioni di base e in attività qualificate di secondo livello. Allo stesso tempo, le organizzazioni sono capaci di autonoma progettualità nella creazione di strutture di accoglienza e nell'attuazione di progetti specifici. Ciò ha permesso di alimentare dal basso, in stretto collegamento con servizi pubblici ed enti locali, non raramente associati a tali network nazionali di coordinamento, un processo di individuazione e condivisione di standard di qualità e di modelli di intervento qualificati che ha permesso di far maturare esperienze di eccellenza anche nelle Regioni del Sud. È comunque indispensabile riconoscere che una lunga strada è stata percorsa e che si tratta di dare sistematizzazione e organicità a saperi ed esperienze già maturi e condivisi.

## e. Assistenza e cooperazione internazionale

### 1. Prevenzione

Raccomandazione n. 25, relativa alla cooperazione internazionale interministeriale in via programmatica, sotto forma di impegni e correlati meccanismi di valutazione

La cooperazione interministeriale italiana si sviluppa all'interno delle organizzazioni internazionali di cooperazione delle forze di polizia (es. Interpol); nelle organizzazioni sopranazionali istituzionali (es. funzionari dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile fanno parte del Gruppo di esperti contro lo sfruttamento sessuale del Consiglio d'Europa PC-ES, e hanno partecipato attivamente alla stesura della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali); in seno a tavoli intergovernativi di confronto specifici (es. L'Europe de l'Enfance); in *partnership* progettuali realizzate in autonomia o nel quadro di programmi o piani di azione europei (es. AGIS o Daphne) o internazionali. Nell'area finalizzata alla cooperazione per il contrasto dei crimini, si ricordano alcune iniziative.

L'Arma dei carabinieri ha partecipato a progetti, realizzati nell'ambito dei programmi europei o di cooperazione internazionale o altre linee d'azione e finanziamento, inerenti i temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuale ai danni di minori. In particolare, tra i più recenti si ricordano:

- si è aggiudicata, nell'ambito del programma comunitario ISEC *Prevenzione e lotta contro la criminalità*, il partenariato privilegiato con la Commissione europea, tra gli altri, sul progetto *Comportamenti criminali nella pornografia minorile e violenze sessuali*;
- ha fornito la propria adesione a collaborare al progetto *Azione transnazionale e intersettoriale per il contrasto della tratta di persone – e in particolare minori – programma comunitario ISEC (prevenzione e lotta contro il crimine) identificazione e assistenza delle vittime*, proposto dal Dipartimento per le pari opportunità, nell'ambito del programma *Prevenzione e lotta contro la criminalità*, adottato con decisione 2007/125/GAI dal Consiglio dell'Unione europea;
- partecipa al Gruppo tecnico di lavoro interforze per il coordinamento delle iniziative di tutela delle vittime di gravi reati, nell'ambito di una collaborazione tra la Direzione centrale della Polizia criminale e l'Università di Roma La Sapienza, Facoltà di psicologia, nell'ambito del programma comunitario *Daphne II* (prevenzione e lotta contro la violenza sui bambini, i giovani e le donne e i gruppi a rischio);
- si è aggiudicata, con la Guardia civil spagnola in partenariato con il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del consiglio dei ministri e con l'Ispettorato generale del Ministero della giustizia, il progetto *Phare Turchia* in favore della Gendarmeria turca (implementazione degli standard europei in materia di tutela dei diritti umani con particolare attenzione alla protezione di vittime minori, presentato nell'ambito dell'omonimo programma comunitario).

Nell'ambito delle azioni di contrasto alla tratta di minori a fini di sfruttamento sessuale il Governo italiano ha avviato nel 2006 un'operazione promossa attraverso il Ministero degli affari esteri e la Presidenza del consiglio dei ministri, attraverso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, in azione sinergica con i governi della Regione del Centroamerica e con l'UNICEF. Tale operazione

consiste nell'organizzazione di corsi di formazione destinati agli operatori del sociale, agli psicologi, ai medici legali, agli avvocati e alle forze di polizia dell'area centroamericana con l'obiettivo di consegnare ai partecipanti la maggiore quantità possibile di strumenti ed esperienze correlate al contrasto e monitoraggio dello sfruttamento sessuale di bambini. L'esperienza e l'azione legislativa italiana su tale tematica, d'altronde, è riconosciuta come tra le più aggiornate e proficue nell'intero panorama internazionale. Il progetto, che è stato testato con le forze di polizia di Panama e Guatemala, è stato ampliato a numerosi Paesi del Centro-America, in particolare in quelli che più risultano essere Paesi di origine della tratta di minori<sup>9</sup>.

Per quanto riguarda le attività del Ministero degli affari esteri, occorre inoltre sottolineare che la Cooperazione italiana allo sviluppo finanzia numerosi progetti contro lo sfruttamento sessuale dei minori nelle aree maggiormente colpite da questo fenomeno. In particolare, sono in corso attualmente i seguenti progetti<sup>10</sup>:

- prevenzione ed eliminazione del lavoro minorile, con particolare riguardo alle nuove forme intollerabili di riduzione in schiavitù (Honduras, Guatemala, Nicaragua, India, Senegal);
- prevenzione ed eliminazione delle situazioni di sistematico sfruttamento sessuale commerciale dei bambini inclusi la tratta e il turismo sessuale (Salvador, Honduras, Guatemala, Panama, Belize, Messico, Repubblica Dominicana, Indonesia, Filippine, Vietnam, Laos, Cambogia, Nigeria, Afghanistan);
- rafforzare la capacità di risposta giurisdizionale dei Paesi d'intervento contribuendo alla definizione di un sistema giuridico minorile e di una legislazione civile e penale che rispettino la Convenzione sui diritti del fanciullo (Angola, Mozambico, Afghanistan e Bosnia-Erzegovina);
- promozione del rispetto dei diritti dei minori e del pieno soddisfacimento delle loro necessità, contro ogni forma di discriminazione e di sfruttamento (Etiopia, Bolivia, Albania, Egitto);
- bambini e adolescenti in situazioni di conflitto e post-conflitto (Bosnia-Erzegovina, Sierra Leone, alcuni Stati dell'Africa Sub-Sahariana e occidentale, Colombia);
- inclusione sociale e de-istituzionalizzazione (Bosnia-Erzegovina, Serbia, Salvador).

Le priorità che guidano le attività della Cooperazione italiana sono:

- ridurre il numero di minori che vive in condizioni di estrema povertà;
- promuovere il rispetto dei diritti dei minori e del pieno soddisfacimento delle loro necessità, contro ogni forma di discriminazione e di sfruttamento;

---

<sup>9</sup> La seconda fase del progetto ha visto difatti coinvolti i Paesi di San Salvador, Nicaragua, Honduras e Guatemala, dove esperti del MAE, dell'Osservatorio, dell'Arma dei carabinieri e di ECPAT Italia hanno redatto insieme a UNICEF la fase definitiva del piano di lavoro.

Tale programma fa parte dei progetti pilota presentato in Italia nel corso dei seminari preparatori al III World Congress III Against Sexual Exploitation of Children and Adolescents, Rio de Janeiro, Brazil, 25-28 November 2008, ove è stato portato come esempio di buona prassi.

Va sottolineato, inoltre, che gli esperti dell'Osservatorio sono stati, in quanto capofila della delegazione italiana durante la negoziazione del testo della Convenzione contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale dei minori, aperta a firma a Lanzarote ad ottobre 2007 (Convenzione di Lanzarote), i proponenti di una specifica norma per la quale ogni Stato parte dovrà impegnarsi nell'integrare, ove serva, la prevenzione e la lotta allo sfruttamento e all'abuso sessuale dei minori nei programmi di assistenza previsti a beneficio di Stati terzi.

<sup>10</sup> Fonte: MAE, Direzione generale Cooperazione allo sviluppo.

- promuovere i diritti umani e civili dei minori in situazioni di conflitto e post-conflitto, con particolare riguardo ai bambini soli, agli orfani, ai bambini reduci e portatori di handicap, e ai bambini appartenenti alle minoranze etniche;
- promuovere l'educazione di base mediante l'accesso ai processi formativi sia formali che informali, il diritto allo studio e il miglioramento dello status sociale dei minori;
- promuovere interventi in favore di quei Paesi che registrano i tassi più elevati di mortalità neo-natale, infantile e materna, con particolare attenzione alle madri adolescenti;
- prevenire ed eliminare il lavoro minorile, con particolare riguardo alle nuove forme intollerabili di riduzione in schiavitù;
- prevenire ed eliminare le situazioni di sistematico sfruttamento sessuale commerciale;
- sostenere l'integrità fisica e psichica dei minori contro ogni forma di violenza, di dipendenza, di costrizione e di tortura, comprese le c.d. «pratiche tradizionali pericolose e nocive alla salute»;
- prevenire e contrastare i fenomeni aberranti quali la tratta dei bambini e delle bambine, gli stupri etnici, il commercio degli organi, la selezione prenatale del nascituro e l'infanticidio, l'utilizzo dei bambini-soldato;
- promuovere una migliore qualità di vita, con particolare riguardo al contesto urbano e all'ambiente, nel quadro di uno sviluppo sostenibile<sup>11</sup>.

A livello internazionale il servizio Polizia postale partecipa a innumerevoli tavoli di lavoro, nell'ambito dei quali vengono condivise strategie di indagine e sistemi tecnologici applicati all'investigazione. In particolare, esperti del settore partecipano al tavolo operativo permanente *AWF Twins* presso Europol e al gruppo di lavoro europeo COSPOL, preposto alla condivisione più generale di piani d'azione comune; inoltre, è in corso l'adesione all'associazione tra organismi di polizia Virtual Global Task Force vigente tra Australia, Canada, Regno Unito e Stati Uniti, il cui obiettivo finale è la salvaguardia di piccoli utenti della rete, attraverso la prevenzione e la repressione di reati nel campo della pedopornografia.

La collaborazione in ambito internazionale ha raggiunto risultati anche grazie all'acquisizione di strategie d'intervento adottate in base alle recenti attribuzioni legislative, che hanno consentito la realizzazione di un rapido scambio informativo per le indagini di settore aventi connotazioni di carattere extraterritoriale, con la realizzazione del Centro nazionale per il contrasto alla pedofilia on line.

Per quanto riguarda i **minori separati dalla famiglia**, si veda quanto riportato nella Sezione V.

Infine, l'Italia, rappresentata dal Dipartimento per le pari opportunità, partecipa al progetto di *Sistema transnazionale di referral* (TRM), un accordo di cooperazione tra più Paesi che si occupa del trasferimento e dell'assistenza delle vittime di tratta. L'Italia ha partecipato al progetto in *partnership* con Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Moldova, Montenegro, Romania, Serbia, Kosovo. L'obiettivo più generale del Sistema, infatti, è di creare o consolidare la cooperazione internazionale in materia di misure di contrasto del fenomeno criminale e di assistenza delle vittime. Il programma TRM, infatti, ha messo in evidenza che la cooperazione e il coordinamento tra i Paesi del Sud-est Europa (Paesi di origine delle vittime di tratta) e i Paesi di destinazione (Paesi del

<sup>11</sup> Fonte: MAE, Direzione generale Cooperazione allo sviluppo.

Nord Europa, tra i quali l'Italia) costituiscono le fondamenta di un efficace sistema transnazionale di *referral*.

Il Dipartimento per le pari opportunità si è poi reso promotore del progetto FREED (*Azione transnazionale e intersettoriale per il contrasto della tratta di persone a scopo di sfruttamento lavorativo. Identificazione e assistenza delle vittime*)<sup>12</sup>.

Nell'ambito della cooperazione internazionale deve poi ricordarsi l'intensificazione della collaborazione, già in precedenza instaurata, con il Consiglio d'Europa per l'organizzazione e realizzazione di seminari regionali nei diversi Paesi europei volti a sensibilizzare l'opinione pubblica europea sul fenomeno, stimolare il dialogo tra governi, autorità locali, organizzazioni non governative e l'intera società civile, a diffondere e approfondire la conoscenza, oltre che a promuovere la firma e ratifica, della fondamentale Convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005 sulla tratta degli esseri umani, conclusa proprio nell'ambito del Consiglio d'Europa, ai cui lavori preparatori l'Italia ha fornito un importante contributo per portare la propria esperienza positiva in materia di sostegno alle vittime del fenomeno.

## 2. Protezione delle vittime

**Raccomandazione n. 27, relativa alle misure di informazione e sensibilizzazione sul fenomeno del turismo sessuale**

L'ordinamento italiano prevede il reato di «Iniziativa turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile» (art. 600 *quinquies* cp), in cui incorre «chiunque organizza o propaganda viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività».

La L. 38 ha reiterato e reso permanente l'obbligo per gli operatori turistici di inserire nei materiali propagandistici l'indicazione che i reati di prostituzione e pornografia minorile sono puniti con la reclusione dalla legge italiana anche se commessi all'estero. Inoltre, i reati sessuali commessi sui minori sono perseguibili anche quando commessi all'estero da cittadino italiano, o in danno di cittadino italiano, o da cittadino straniero in concorso con cittadino italiano (principio di extraterritorialità).

Il Ministero degli affari esteri si è fatto promotore d'iniziative di informazione sul tema del turismo sessuale come parte delle iniziative di cooperazione internazionale e decentrata, sia in forma autonoma sia in collaborazione con ONG ed enti locali.

Iniziative di sensibilizzazione sono state realizzate a livello regionale, anche nel quadro di progetti di **cooperazione decentrata**. Tra le altre si può ricordare il lavoro realizzato in

<sup>12</sup> Il progetto transnazionale intende, innanzitutto, creare reti di coordinamento e intervento che coinvolgano le forze di polizia (in particolare l'Arma dei carabinieri con le sue unità specializzate nella tutela del lavoro), gli ispettorati del lavoro, le organizzazioni sindacali, le procure, le organizzazioni non governative e gli enti locali, allo scopo di rafforzare le capacità di intervento, di individuazione del fenomeno, di contrasto e di protezione delle vittime dello sfruttamento lavorativo. Si propone di realizzare, all'uopo, seminari di formazione e scambio di esperienze tra i diversi operatori impegnati sul tema, anche al fine di elaborare condivisi criteri di individuazione delle vittime e più mirati interventi di protezione e reinserimento sociale. Questo lavoro potrà consentire l'emersione delle migliori prassi e la loro condivisione, nonché la predisposizione di Linee guida di intervento da diffondere a tutti gli operatori del settore. Il progetto intende svilupparsi in ambito transnazionale, prevedendo il coinvolgimento dell'OIL, della IALI – International Association for Labour Inspection, e di istituzioni del settore dei seguenti Paesi partner: Romania, Belgio, Portogallo e Polonia.

Emilia-Romagna con il progetto *Agenzia amica*; l'iniziativa nasce in seno alla LR n. 7 del 31 marzo 2003, relativa alla *Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici*. Si tratta di una serie di norme disciplinanti l'attività delle agenzie di viaggio e turismo presenti sul territorio regionale, con l'intenzione di garantire ai clienti un alto livello di organizzazione e di sicurezza dei servizi offerti e di rispetto del «turismo etico».

In Toscana, già nel 2003, una campagna di sensibilizzazione contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e il turismo sessuale è stata realizzata promuovendo la partecipazione dei giovani studenti delle scuole superiori, di cui furono selezionati tre bozzetti che diventarono, con il patrocinio della Regione Toscana, i tre manifesti poi diffusi nelle scuole e nei centri sociali, nelle agenzie di viaggio e negli aeroporti, in Italia e all'estero.

Inoltre, un'ampia rete di associazioni ed enti locali (hanno aderito anche la Regione Emilia-Romagna e la Regione Veneto) ha promosso dal 2004 la campagna di informazione e di cooperazione, in particolare con il Brasile, *Stop sexual tourism*. La campagna è finalizzata alla promozione di un turismo locale più «sano», etico e responsabile e alla realizzazione di progetti di aiuto in collaborazione con le istituzioni del luogo.

Attorno al problema c'è stata comunque una decisa crescita di attenzione: già nel 2000, i rappresentanti delle principali associazioni turistiche hanno approvato un Codice di condotta finalizzato a denunciare la gravità e la diffusione del fenomeno<sup>13</sup>.

In particolare, i tour operator e gli agenti di viaggio si sono impegnati a:

- informare e aggiornare il personale dell'industria del turismo in Italia e nei Paesi di destinazione sul fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori;
- informare i clienti – oltre a quanto richiesto dalla L. 269/1998 – dell'impegno dell'industria turistica per combattere lo sfruttamento sessuale dei minori nel turismo, indicando l'adozione del Codice di condotta;
- inserire nei contratti con i fornitori corrispondenti nei Paesi di destinazione clausole che richiedono di:
  - non facilitare, in alcun modo, contatti tra i turisti e potenziali sfruttatori sessuali di minori e/o contatti diretti tra turisti e minori che abbiano come obiettivo lo sfruttamento sessuale;
  - assicurare, ogni qualvolta possibile, che nessun contatto/incontro tra turisti e sfruttatori e/o minori finalizzato allo sfruttamento sessuale avvenga all'interno della struttura;
- prevedere che nei contratti tra tour operator e albergatori sia indicato che i minori non possono essere ammessi nelle camere da letto degli alberghi quando l'obiettivo di tale ammissione sia lo sfruttamento sessuale, e stabilendo l'impossibilità di rinnovo del contratto con tale albergo qualora vi si sia verificato un episodio di sfruttamento sessuale;
- unire a ogni contratto con i corrispondenti stranieri (fornitori, tour operator, alberghi, ecc.) la traduzione inglese del Codice di condotta e il relativo *addendum*;
- non utilizzare comunicazioni – su materiale stampato, su video o su Internet – che possano suggerire o alludere a comportamenti non in linea con la missione di ECPAT o i principi di base del Codice di condotta;

<sup>13</sup> Le associazioni originalmente coinvolte sono state: Assotour/Assotravel; Assoviaggi; PATA (PacificAsia Travel Association); Italian VISIT USA Committee; FIAVET (Federation of Travel Agents & Tour Operations); SIGMA Travel System (Computer Reservations Systems of GALILEO); Virgin Express Italia; Interline International Club; ECPAT Italia.

- inserire in tutte le forme di comunicazioni utilizzate per promuovere prodotti turistici la frase: «la nostra società ha adottato il Codice di condotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori nel turismo»;
- informare il personale dell'industria dell'esistenza del Codice di condotta, che sarà inserito negli esistenti contratti collettivi nazionali di lavoro così come nei contratti di lavoro individuale;
- includere tale Codice di condotta in ogni nuovo contratto di lavoro.


Nel 2005 è stato siglato dall'Ente bilaterale nazionale per il turismo e dall'organizzazione non governativa ECPAT il *Codice di condotta per la protezione di bambini e adolescenti dallo sfruttamento sessuale nei viaggi e nel turismo*. L'adesione all'accordo rappresenta, oltre che una condivisione degli obiettivi e dei valori che sostanziano la lotta allo sfruttamento sessuale commerciale di bambini e adolescenti, un importante impegno per le aziende di tour operation, le agenzie di viaggio, le linee aeree e gli aeroporti. Tale impegno è stato ulteriormente rafforzato dalla L. 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 reso permanente l'obbligo per gli operatori turistici che organizzano viaggi collettivi o individuali in Paesi esteri di inserire in maniera evidente nei materiali propagandistici, nei programmi, nei documenti di viaggio consegnati agli utenti, nonché nei propri cataloghi generali o relativi a singole destinazioni, la comunicazione relativa alla punibilità con la reclusione, per la legge italiana, dei reati concernenti la prostituzione e la pornografia minorile, anche se commessi all'estero.

Le attività realizzate hanno proposto all'attenzione pubblica il problema del ruolo dell'Italia nell'alimentare flussi di turismo sessuale e hanno alimentato una maggiore attenzione da parte dei tour operator.

Le esperienze più ricche di significato e di ricadute positive sono state quelle che hanno saputo coniugare informazione in Italia e cooperazione allo sviluppo e giudiziaria con i Paesi destinatari dei flussi di turismo sessuale dall'Italia.

Per un esempio di tale esperienza di cooperazione, si rimanda sopra al Paragrafo e.1, Prevenzione, dove viene richiamato il progetto congiunto tra PCM, MAE e UNICEF. Il progetto è rivolto soprattutto alla prevenzione dello sfruttamento sessuale e in maniera particolare al così detto turismo sessuale in danno di minori. Un focus che sarà affrontato soprattutto per quei Paesi che sono le "rotte del sesso", quali ad esempio l'Honduras.

### 3. Applicazione della legislazione

 Raccomandazione n. 29, relativa al rafforzamento della cooperazione bilaterale, regionale e multilaterale nella materia del Protocollo

L'Italia, con le sue forze di polizia, è impegnata in **attività di contrasto a livello internazionale**, con la partecipazione a organismi aventi compiti di indagine e coordinamento.

La Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato – Servizio centrale operativo svolge a **livello internazionale** anche **attività** per la prevenzione, l'assistenza alle vittime e la repressione dei reati in accordo con altri Stati e/o organismi di indagine, coordinamento o indirizzo di livello europeo o internazionale. In particolare, la Direzione:

- svolge attività di cooperazione internazionale avvalendosi dei canali Europol e Interpol;

- partecipa attraverso rappresentanti del Dipartimento della pubblica sicurezza a un seminario organizzato dall'Accademia europea di polizia (CEPOL) in materia di abusi in danno di minori;
- partecipa attraverso rappresentanti del Dipartimento della pubblica sicurezza a un seminario in materia di analisi dei dati relativi agli abusi sui minori, organizzato dalla rete intergovernativa internazionale ChildONEurope;
- partecipa ai lavori dell'OSCE-Organization for security and cooperation in Europe, relativi alla tratta di esseri umani.

In materia di lotta alla tratta e allo sfruttamento sessuale, il Dipartimento della pubblica sicurezza ha aderito al progetto presentato dall'OIM e finanziato con i fondi del Programma AGIS 2003 e 2005 dell'Unione europea, volto alla realizzazione di un network e di un intervento formativo comune per funzionari di polizia, ONG e organizzazioni internazionali sulla lotta alla tratta di esseri umani verso gli Stati Membri dell'Unione europea da Paesi candidati e Stati confinanti con l'UE dopo l'allargamento». In tale cornice si sono svolte sessioni formative tra rappresentanti delle forze di polizia italiane, francesi e albanesi. Sono stati sviluppati anche seminari specialistici concernenti i criteri e le modalità di identificazione delle vittime, la protezione dei testimoni e la cooperazione tra le forze di polizia e le organizzazioni non governative.

Anche l'Arma dei carabinieri è fortemente impegnata a livello europeo e internazionale: per esempio, essa partecipa all'attività di cooperazione internazionale di polizia sviluppata in seno all'Organizzazione internazionale di polizia criminale – OIPC – Interpol, distaccando, in particolare, propri ufficiali presso il Servizio per la cooperazione internazionale di polizia posto alle dipendenze del Dipartimento della pubblica sicurezza – Direzione centrale della polizia criminale.

Recentemente è stato stipulato un accordo tra Italia e Romania per lo sviluppo della cooperazione operativa finalizzata al contrasto alla criminalità organizzata dei due Paesi, al traffico di esseri umani, all'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione e alle rapine gravi. Su tali questioni, fin dal 2006, hanno direttamente collaborato presso i servizi investigativi di polizia e carabinieri – a Roma, Milano, Torino e Bologna – ufficiali della polizia rumena.

Ma numerosi sono gli accordi di collaborazione bilaterali contro la criminalità organizzata che opera anche nell'area dello sfruttamento sessuale e della tratta: essi sono stati infatti individuati quali strumenti di forte efficacia sia in una prospettiva preventiva che di indagine e di repressione dei fenomeni criminosi<sup>14</sup>. L'Italia sostiene inoltre il **Policy paper (prove evidenti – bambini dimenticati)** sull'identificazione delle vittime di pedopornografia promosso nel 2006 dall'associazione Save the children. Il documento pone l'attenzione sul fatto che pochissimi dei minori sfruttati per la produzione di immagini pedopornografiche vengono identificati, nonostante le stesse immagini offrano prove incontestabili dell'abuso. Il Governo italiano ha dato il suo appoggio alle seguenti raccomandazioni in esso contenute:

1. garantire che l'identificazione delle vittime sia una priorità investita di un preciso impegno politico;
2. garantire l'effettivo coordinamento delle politiche internazionali e nazionali di identificazione delle vittime attraverso una più efficace cooperazione tra organi competenti;

<sup>14</sup> Tra gli altri si ricordano quelli stipulati nel periodo di riferimento con Albania, Algeria, Austria, Bosnia Erzegovina, Cina, Cipro, Egitto, Grecia, Libia, Malta, Olanda, Repubblica Federale Iugoslava, Repubblica Moldavia, Nigeria, Slovacchia, Spagna. A tale tipo di accordi si aggiungono anche quelli multilaterali.

3. stanziare risorse finanziarie e umane per l'identificazione delle vittime;
4. garantire chiarezza nell'assegnazione e svolgimento delle indagini, in particolare per quanto riguarda mandati, strutture e competenze;
5. garantire un alto livello di attenzione verso la tutela dei minori e migliorare i servizi di assistenza ai bambini;
6. formare gli operatori che lavorano nell'ambito della tutela dei minori sull'identificazione delle vittime e sulle conseguenze dell'essere oggetto di abusi sessuali finalizzati alla produzione di immagini pedopornografiche;
7. aggiornare le statistiche e garantire che vengano svolte ricerche accademiche sull'entità del fenomeno degli abusi sessuali su minori finalizzati alla diffusione di immagini in Internet.

Il Governo italiano ha sostenuto il documento di Save the Children sia attraverso la partecipazione al tavolo di lavoro nazionale di rappresentanti dell'**Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile** e di rappresentanti del **Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet**, che ha il compito di raccogliere tutte le segnalazioni, provenienti anche dagli organi di polizia stranieri e da soggetti pubblici e privati impegnati nella lotta alla pornografia minorile; sia attraverso la proposta di specifiche previsioni di impegno da parte degli Stati parte nella negoziazione del testo della Convenzione di Lanzarote. In essa, dopo intensa negoziazione tra gli Stati su specifica richiesta dei rappresentanti dell'Osservatorio, è stato inserito, difatti, l'impegno a costituire unità o servizi investigativi atti ad identificare le vittime di pedopornografia, in particolare attraverso l'analisi di materiale pedopornografico, come foto e registrazioni audiovisive trasmesse o rese disponibili attraverso l'uso di tecnologie informatiche e di comunicazione.

#### 4. Assistenza finanziaria e di altro tipo

Raccomandazione n. 30, relativa all'attuazione delle Linee guida della Cooperazione italiana sulla tematica minorile, rafforzando in tal senso gli aspetti di supporto finanziario

Durante il periodo di riferimento del presente rapporto la cooperazione internazionale italiana ha intensificato gli interventi ad attuazione delle *Linee guida della Cooperazione italiana sulla tematica minorile*. In particolare per quanto concerne le attività dedicate allo sfruttamento della prostituzione, la pedopornografia e la vendita di bambini e adolescenti meritano di essere segnalate le seguenti iniziative.

La Cooperazione italiana in conformità con i Piani d'azione delle conferenze internazionali di Stoccolma (1996) e Yokohama (2001), e il Protocollo opzionale della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, sulla vendita di bambini, la prostituzione e la pornografia infantile, ha finanziato alcune importanti iniziative in diversi Paesi del mondo, che sono state applicate in contesti diversi e secondo diverse modalità, in collaborazione con le Agenzie delle Nazioni unite, le organizzazioni internazionali specializzate, le ONG, le Regioni italiane e gli enti locali. Al momento, la Cooperazione italiana sta intervenendo attraverso programmi bilaterali e multilaterali nella Repubblica Dominicana, in otto Paesi del Centro America e dei Caraibi, in sei Paesi del Sud-Est asiatico e in Nigeria.

Il contributo che la cooperazione allo sviluppo può dare nel prevenire e combattere il fenomeno della CSEC può essere piuttosto rilevante. Il compito principale della cooperazio-

ne internazionale è analizzare e affrontare le cause fondamentali del sottosviluppo, perché in tal modo si può affrontare il problema utilizzando gli strumenti dell'analisi e dell'assistenza sociale.

La CSEC attraverso il turismo si profila particolarmente allarmante, in quanto spesso coinvolge anche i turisti dei Paesi democratici "avanzati", dove il rispetto dei diritti del fanciullo dovrebbe essere prassi comune. Per combattere questo fenomeno è necessaria un'ampia sinergia tra le istituzioni dei Paesi in cui ha origine tale turismo e quelle dei Paesi di destinazione (Ministeri dell'interno, degli affari sociali, Interpol, Direzioni nazionali anti-criminalità organizzata, Parlamenti ecc), l'Unione europea, le agenzie delle Nazioni unite, e le organizzazioni internazionali come ECPAT International, che sono particolarmente impegnate in questa specifica tematica, insieme ad altre ONG, enti locali e associazioni internazionali. Allo stesso tempo è estremamente importante promuovere il coinvolgimento di tutta la società civile.

Al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi del III Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti, la Cooperazione italiana, in collaborazione con il Centro di ricerca UNICEF presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, ha finanziato e ha contribuito a una conferenza preparatoria dal titolo *La cooperazione internazionale per prevenire e rispondere allo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti: il ruolo degli attori internazionali e dei donatori*. Il risultato di tale conferenza sarà una relazione che includerà contributi strategici per il Congresso mondiale, e le raccomandazioni specifiche per i donatori e gli altri attori internazionali per prevenire e rispondere allo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti.

## f. Follow-up e diffusione

### 1. Follow-up

**Raccomandazione n. 31, relativa alle misure di follow-up circa l'attuazione delle osservazioni del Comitato**

Con DPCM del 13 aprile 2007 è stato costituito il Comitato dei ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani. La creazione di questa struttura di raccordo risponde all'esigenza di garantire un'efficace attività di indirizzo e coordinamento strategico in materia. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, che può delegare le relative funzioni al Ministro per i diritti e le pari opportunità. Il Comitato è composto, altresì, dal Ministro per i diritti e le pari opportunità, dal Ministro degli affari esteri, dal Ministro della difesa, dal Ministro della giustizia, dal Ministro dell'interno, dal Ministro della pubblica istruzione, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministro della solidarietà sociale, dal Ministro per le politiche europee, dal Ministro per le politiche per la famiglia e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del consiglio dei ministri – Segretario del Consiglio dei ministri.

Alle riunioni del Comitato partecipa anche il presidente del Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU), istituito presso il Ministero degli affari esteri. Possono, inoltre, essere chiamati a partecipare i responsabili di altri organismi che svolgono e/o coordinano attività istituzionali in materia di diritti umani.

Il Comitato adotta le linee programmatiche e gli indirizzi relativi all'attività in materia di tutela dei diritti umani. Inoltre, esso svolge funzioni d'indirizzo e di coordinamento del-

le attività del CIDU e degli altri organismi che svolgono e/o coordinano attività istituzionali in materia di diritti umani al fine di assicurarne la coerenza nell'ambito degli indirizzi fissati dal Governo.

## 2. Diffusione

**Raccomandazione n. 32, relativa agli strumenti atti a diffondere i rapporti, le osservazioni e raccomandazioni del Comitato**

La traduzione delle Osservazioni conclusive adottate dal Comitato sui diritti dell'infanzia nella sua 1157a seduta del 2 giugno 2006, rivolte all'Italia in seguito ai primi Rapporti presentati dal nostro Paese, nel 2004, ai sensi dell'art. 8 del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, è stata curata dal CIDU e pubblicata dal Comitato italiano per l'UNICEF, membro dello stesso CIDU, nel 2007, rendendo così possibile la diffusione presso il pubblico italiano di un documento di notevole importanza e utilità ai fini di un'effettiva attuazione dei diritti dell'infanzia nel nostro Paese.

Per quanto concerne le azioni in Italia, il Ministero degli affari esteri, attraverso la Direzione generale della Cooperazione allo sviluppo, coerentemente al proprio mandato, è impegnato, in collaborazione con le Regioni, gli enti locali e le ONG a promuovere e sostenere le iniziative di educazione allo sviluppo e all'intercultura quali mezzi per accrescere la conoscenza della Convenzione sui diritti del fanciullo, la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nei Paesi di cooperazione e di quella immigrata in Italia. Anche i bambini e gli adolescenti italiani sono quindi coinvolti in progetti sostenuti dalla Cooperazione italiana attraverso il finanziamento dei programmi di educazione allo sviluppo che hanno il fine di comunicare, informare e sensibilizzare sulle diverse culture e condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti nel mondo.

Il Ministero ha inoltre promosso iniziative finalizzate a favorire la partecipazione diretta di bambini, bambine e adolescenti nella definizione e realizzazione di progetti contro l'abuso sessuale e lo sfruttamento sessuale; infatti, tutti i progetti della Cooperazione italiana rivolti alle fasce minorili sono multisettoriali e integrati e promuovono anche attività di comunicazione e informazione, nelle quali i minori sono protagonisti attivi e propositivi.

Le principali attività di comunicazione e di animazione culturale e sportiva sono: laboratori fotografici, gare e mostre fotografiche; laboratori teatrali e teatro itinerante; documentari, docufilm e cinema itinerante (CinemArena); attività sportive; pittura, grafica, fumettistica, arti grafiche, murales, storie d'animazione, fotoromanzi, libri illustrati e fotografici, ecc.; programmi di comunicazione nei Paesi in via di sviluppo per comunicare i diritti dei minori e in Italia, attraverso i programmi di educazione allo sviluppo, per comunicare, informare e sensibilizzare l'opinione pubblica italiana sulle diverse culture e condizioni dei bambini e adolescenti a rischio e in situazione di sfruttamento sessuale nel mondo; organizzazione di convegni e conferenze nei Paesi in via di sviluppo e in Italia.

