

forme di sfruttamento sessuale attraverso l'individuazione degli elementi costitutivi e delle circostanze<sup>81</sup>.

Il reato di vendita di bambini viene definito come ogni atto o transazione in cui il bambino è trasferito da qualunque persona o gruppo di persone ad un altro in cambio di una remunerazione o per qualunque altro motivo. Si evidenziano altresì gli scopi per i quali si verifica questa transazione (offerta, consegna, accettazione di un bambino): sfruttamento sessuale del bambino, trapianto di organi del bambino a fini di lucro, coinvolgimento del bambino in lavori forzati, adozione illegali. È chiaro quindi che mentre il reato di vendita di bambini non si sofferma molto sull'elemento oggettivo, si può affermare che si concede maggior spazio all'elemento soggettivo che consiste nella causa per la quale la "transazione" si verifica, e che costituisce quindi un dolo specifico.

Il reato di prostituzione infantile viene definito come l'uso di un bambino in attività sessuali in cambio di una remunerazione o per un qualunque altro motivo di scambio, e il Protocollo si sofferma sull'azione commessa dall'autore di reato (offrire, ottenere, procurare o fornire un bambino per la prostituzione). Il reato di pornografia infantile viene definito come ogni rappresentazione, con qualunque mezzo, di un bambino in attività sessuali esplicite, reali o simulate o qualunque rappresentazione degli organi sessuali di un bambino per scopi principalmente sessuali, e anche in questo caso l'attenzione è focalizzata sull'azione commessa dall'autore di reato (produrre, distribuire, diffondere, importare, esportare, offrire, vendere o detenere materiale di pornografia infantile). Rispetto alle norme introdotte dalla legge 269/98, notiamo quindi che gli elementi costitutivi dei reati di prostituzione infantile e pornografia infantile definiti dal Protocollo differiscono da quelli indicati nella legge italiana<sup>82</sup>, e questo discorso può valere ovviamente anche per altri Stati europei, ognuno dei quali ha adottato una propria definizione per le varie, singole fattispecie di reato, che non si conforma negli elementi costitutivi con le definizioni introdotte dal Protocollo né prevede le medesime sanzioni penali<sup>83</sup>. Ciò sta ad indicare la complessità del percorso di armonizzazione delle normative, percorso peraltro richiesto da più istituzioni anche in alcuni degli atti internazionali qui descritti allo scopo di promuovere un'azione più efficace nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini.

<sup>81</sup> Cfr artt.2 e 3 del Protocollo.

<sup>82</sup> Cfr artt.600-bis, 600-ter e 600-quater del Codice penale, che definiscono la prostituzione minorile, la pornografia minorile e la detenzione di materiale pornografico facendo ruotare le singole fattispecie di reato attorno al concetto di sfruttamento al fine di fare emergere il fattore economico.

<sup>83</sup> Cfr schede allegate.

Il testo sottolinea l'obbligo per gli Stati membri di prevedere nelle proprie leggi penali tali reati, sia per l'ipotesi di tentativo che di consumazione del reato, sia per la commissione a livello nazionale che transnazionale, sia per la commissione da parte di un singolo individuo che da parte di un gruppo organizzato, prevedendo ogni volta sanzioni appropriate che tengano conto della sua gravità<sup>84</sup>.

Da segnalare una particolare novità rispetto al nostro ordinamento giuridico quando si prevede altresì la possibilità di perseguire le persone giuridiche. Infatti, tale previsione esiste solo nei codici penali di alcuni ordinamenti giuridici nazionali<sup>85</sup>, ma non in quello italiano che prevede unicamente la perseguibilità delle persone fisiche.

La giurisdizione dello Stato membro sui reati descritti dall'art. 3, sussiste qualora il reato sia commesso sul proprio territorio oppure a bordo di una nave o di un aereo registrato in quello Stato, inoltre qualora l'imputato sia un cittadino di quello Stato o vi risieda abitualmente, oppure si trovi sul suo territorio e non verrà estradato in un altro Stato in quanto il reato è stato commesso da uno dei propri cittadini, nonché qualora la persona offesa sia cittadino di quello Stato. La disposizione di chiusura in materia non esclude alcuna giurisdizione penale esercitata in accordo con il diritto internazionale<sup>86</sup>.

Rispetto alle norme per l'estradizione di imputati per i reati oggetto del Protocollo, viene disposto che tali reati dovranno essere ritenuti inclusi in ogni trattato di estradizione esistente tra gli Stati membri o concluso successivamente tra loro<sup>87</sup>.

Gli Stati membri sono impegnati ad intraprendere le misure per il sequestro e la confisca di merci come materiali, beni ed altri strumenti utilizzati per commettere o facilitare la commissione dei reati previste dal Protocollo, nonché i proventi di tali reati, la chiusura dei locali utilizzati per la commissione di tali reati e l'esecuzione di analoghe richieste di altri Stati membri<sup>88</sup>. Rispetto a tali misure, si ricorda che la confisca e la chiusura degli esercizi<sup>89</sup> è prevista anche nel Codice penale italiano.

Circa le misure che gli Stati membri devono adottare al fine di proteggere i diritti e gli interessi dei bambini vittime dei reati previsti dal Protocollo, si pone in rilievo la particolare vulnerabilità del bambino vittima e, quindi l'importanza di adottare procedure che rispondano

---

<sup>84</sup> Cfr art. 3 del Protocollo.

<sup>85</sup> Cfr artt. 121-2 e ss del Codice penale francese.

<sup>86</sup> Cfr art. 4 del Protocollo.

<sup>87</sup> Cfr artt. 5 e 6 del Protocollo.

<sup>88</sup> Cfr art. 7 del Protocollo.

<sup>89</sup> Cfr art. 600-quinques del Codice penale italiano.

ai suoi speciali bisogni anche in qualità di testimone. Si sottolinea inoltre la necessità di informare il bambino vittima sui suoi diritti e su ogni altra questione relativa al procedimento in cui è coinvolto, di garantire la protezione della privacy e dell'identità del bambino vittima nonché la sua sicurezza e quella della sua famiglia da intimidazioni o ritorsioni, il tutto in conformità alla normativa nazionale in vigore<sup>90</sup>.

Tutto ciò è previsto dal Codice di procedura penale italiano grazie a recenti riforme legislative che hanno introdotto l'audizione protetta del minore, predisposto le modalità di esecuzione e ne hanno esteso la sua applicabilità anche ad altre fasi del procedimento e non più solo alla fase dell'incidente probatorio<sup>91</sup>.

Inoltre, rispetto alle misure da adottare vengono richiamati altri criteri guida tra cui l'interesse superiore del minore, la formazione giuridica e psicologica del personale che a vario titolo entra in contatto con i bambini vittime dei reati previsti dal Protocollo, oltre alla tutela non solo delle vittime ma anche degli operatori e delle organizzazioni che lavorano a favore delle vittime. Viene richiamato, infine, il diritto dell'imputato ad un processo giusto ed imparziale, un principio generale che non deve mai essere messo in discussione nel garantire i bisogni e gli interessi delle vittime.

Sul tema della prevenzione dei reati descritti dal Protocollo vengono indicate quali strategie fondamentali l'adozione o il rafforzamento delle leggi, delle misure amministrative, delle politiche sociali e dei programmi di educazione e di formazione da rivolgersi alla comunità in generale e agli stessi bambini vittime. Oltre a tali misure, vengono menzionate<sup>92</sup> anche lo sviluppo di programmi e servizi per l'assistenza finalizzata alla cura e al reinserimento sociale.

Per quanto riguarda l'Italia, una serie di interventi specifici per la prevenzione, l'assistenza e il recupero sono previsti in leggi nazionali e regionali, nonché in piani d'azione approvati dalle istituzioni. La stessa legge n. 269/98 ha inserito all'art.17 l'istituzione di un fondo per attivare misure e trattamenti di recupero sia delle vittime che degli autori di reati sessuali commessi a danno di minori<sup>93</sup>.

Uno spazio specifico viene consacrato alla cooperazione internazionale, di cui si sottolinea l'esigenza di rafforzamento, per esempio, attraverso accordi bilaterale o

---

<sup>90</sup> Cfr art.8 del Protocollo.

<sup>91</sup> Cfr art.13 della legge 66/96 e art.13 della legge 269/98.

<sup>92</sup> Cfr art. 9 del Protocollo.

<sup>93</sup> Cfr art. 17 della legge 269/98 e le proposte d'intervento per la prevenzione ed il contrasto de fenomeno del maltrattamento sul sito [www.minori.it](http://www.minori.it)

multilaterali volti a prevenire, individuare, indagare, perseguire e reprimere i reati oggetto del Protocollo<sup>94</sup>.

Infine, nel Protocollo si enuncia che le norme in esso previste valgono nella misura in cui non risultino contrarie a disposizioni delle leggi nazionali ed internazionali in vigore nello Stato membro, che siano più favorevoli all'applicazione dei diritti dei bambini<sup>95</sup>.

Come nella Convenzione di New York, si prevede per il singolo Stato membro l'obbligo di presentare al Comitato sui diritti del fanciullo<sup>96</sup> un rapporto sullo stato di attuazione delle norme contenute nel Protocollo stesso dopo due anni dalla sua entrata in vigore. Successivamente le informazioni relative allo stato di attuazione del Protocollo dovranno essere incluse nel rapporto quinquennale previsto dall'art. 44 della Convenzione di New York. Si dispone anche che il Comitato possa richiedere ulteriori informazioni o chiarimenti<sup>97</sup> sui rapporti presentati dagli Stati.

Gli ultimi articoli, come di prassi, riguardano le norme procedurali, ossia di firma e ratifica del Protocollo (presso il Segretario Generale dell'Onu), di entrata in vigore (tre mesi dopo il deposito degli strumenti di ratifica del decimo Stato, mentre per i singoli Stati membri un mese dopo il deposito dei propri strumenti di ratifica), per la presentazione e l'approvazione di eventuali emendamenti (se accettati dalla maggioranza dei due terzi degli Stati membri), eccetera.

Il Protocollo rappresenta senza dubbio un grande passo avanti nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini in ogni sua forma e manifestazione, tuttavia avrebbe potuto essere un trattato sicuramente più incisivo ed esaustivo rispetto ai trattati e alle raccomandazioni esistenti in materia, piuttosto che cedere a soluzioni di mero compromesso tra le singole posizioni dei diversi paesi a partire dalla definizione delle fattispecie di reato, che rischiano di inficiarne gli obiettivi preposti.

---

<sup>94</sup> Cfr art. 10 del Protocollo.

<sup>95</sup> Cfr art. 11 del Protocollo.

<sup>96</sup> Il Comitato è stato istituito dalla Convenzione di New York e ha sede a Ginevra.

<sup>97</sup> Cfr art. 12 del Protocollo.

## **1.2 Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un programma d'azione comunitario sulle misure preventive volte a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne**

Si tratta della decisione di rinnovo del primo programma d'azione Daphne adottato in materia ed attuato dalla Direzione generale giustizia e affari interni della Commissione europea<sup>98</sup>.

Nella parte introduttiva dei *consideranda*, oltre al riferimento agli articoli del trattato istitutivo della Comunità europea e agli atti delle altre istituzioni dell'UE in materia, la problematica della violenza contro i bambini, i giovani e le donne viene inquadrata all'interno della violazione del diritto alla salute. Infatti in più punti si sottolineano le gravi conseguenze per la salute fisica e psichica delle vittime della violenza, che lede lo stesso diritto alla vita, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità e all'integrità fisica ed emotiva, che la decisione considera come un flagello sanitario per l'entità della sua diffusione a livello comunitario.

Il presente programma, insieme ad altri come ad esempio il programma d'azione sulla prevenzione delle lesioni personali, costituisce un punto di riferimento per il valore aggiunto che esso può recare sia alle iniziative dei singoli Stati membri, sia per le buone pratiche e le idee innovative che in esso vengono individuate e promosse allo scopo di prevenire e combattere la violenza attraverso un approccio multidisciplinare.

Al fine di accrescere l'efficacia del programma d'azione, si sottolinea altresì l'esigenza di promuovere una collaborazione attiva tra la Commissione, gli Stati membri, gli Stati candidati all'adesione, le organizzazioni internazionali competenti e le ONG che si occupano del benessere e della qualità della vita dei bambini, dei giovani e delle donne.

Nella seconda parte della decisione, costituita da 10 articoli, si delineano le procedure di attuazione del programma.

La finalità generale che il programma intende perseguire è quella di contribuire a garantire un elevato livello di tutela della salute fisica e psichica attraverso la prevenzione della violenza e il sostegno a coloro che ne sono vittime, oltre al sostegno alle ONG e alle altre organizzazioni pubbliche e private attive nel settore.

Al fine di raggiungere tale obiettivo, sono proposte tre categorie di azioni possibili:

---

<sup>98</sup> Il primo programma d'azione Daphne è stato adottato con decisione del Consiglio dell'UE 1999/468/CE del 13 novembre 1999.

- a) azioni transnazionali per la creazione di reti pluridisciplinari, finalizzate allo scambio d'informazioni e delle *migliori pratiche* e alla cooperazione a livello comunitario, che comprendano altresì progetti pilota, creino un quadro comune per l'analisi della violenza, quantifichino l'impatto effettivo dei vari tipi di violenza e valutino tipo ed efficacia delle misure e delle pratiche per prevenirla ed individuarla;
- b) azioni transnazionali per la crescita della consapevolezza dell'opinione pubblica attraverso il sostegno a campagne di informazione in cooperazione con gli Stati membri e di progetti pilota a valore aggiunto, lo sviluppo di una fonte di informazione a livello comunitario in grado di assistere e informare le ONG e gli enti pubblici con i dati divulgabili raccolti da fonti governative, non governative e accademiche, nonché studi finalizzati ad individuare le procedure e le politiche più efficaci per prevenire la violenza;
- c) azioni complementari in cui è ricompreso l'uso di organismi di assistenza tecnici o di esperti (senza costi aggiuntivi rispetto alla dotazione di bilancio prevista dal programma), nonché la possibilità di organizzare seminari o altri eventi finalizzati a facilitare l'esecuzione del programma, migliorare le attività di informazione, pubblicazione e diffusione<sup>99</sup>.

La Decisione definisce altresì alcune modalità di gestione di questo programma d'azione che la Commissione è tenuta a rispettare, tra cui:

- assicurare la coerenza e la complementarità fra le varie azioni comunitarie;
- assumere una serie di misure di attuazione tra cui assicurare l'equilibrio generale fra le varie componenti del programma e l'attuazione di procedure per il controllo e la valutazione delle attività;
- costituire un Comitato di assistenza all'operato della Commissione.

Nell'art.7 viene estesa la partecipazione a questo secondo programma d'azione ai paesi EFTA-SEE, ai paesi associati all'Europa centrale ed orientale, a Cipro, a Malta e alla Turchia (i primi due gruppi di paesi attraverso finanziamenti previsti dai singoli accordi, gli ultimi tre paesi attraverso finanziamenti supplementari), considerando il programma Daphne come un'occasione per sviluppare rapporti di collaborazione preliminari tra gli Stati e preparare i

---

<sup>99</sup> Cfr per un esame più approfondito l'Allegato alla presente decisione, dedicato al quadro degli obiettivi e delle azioni, sul sito Internet [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/project/daphne/fr/index.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/project/daphne/fr/index.htm)

candidati all'adesione anche dal punto di vista delle politiche e degli interventi sociali di contrasto alla violenza e allo sfruttamento sessuale.

Si sottolinea inoltre l'importanza della cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti.

Infine, la Decisione prevede che per il monitoraggio e la valutazione del programma la Commissione adotti tutte le misure necessarie a garantirli in modo continuativo attraverso la presentazione sia di una relazione intermedia al secondo anno dall'entrata in vigore del programma sia di una relazione finale alla conclusione dello stesso, relazioni che includano informazioni relative alla distribuzione del finanziamento comunitario tra i vari campi d'azione, alla complementarità con le azioni di altri programmi, nonché ai risultati delle valutazioni effettuate sui progetti finanziati.

Si segnala che dal 1997, il programma Daphne ha finanziato oltre duecento progetti che hanno portato, tra l'altro, alla costituzione di network fra organismi pubblici e privati dei vari Stati dell'UE e, attraverso il confronto e lo scambio delle singole esperienze, hanno indubbiamente facilitato l'individuazione di buone pratiche nonché il miglioramento degli interventi<sup>100</sup>.

### ***1.3 Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia***

Il fenomeno del turismo sessuale che coinvolge bambini è un'altra nuova forma di sfruttamento sessuale in espansione come è stato confermato durante il Congresso di Yokohama.

I punti prioritari su cui si è soffermato il *Parlamento europeo* per un'efficace lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia, sono i seguenti:

1. l'adozione di una politica di lungo periodo;
2. l'assunzione di una politica specifica per l'infanzia;

---

<sup>100</sup> Cfr il sito Internet [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/project/daphne/fr/index.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/project/daphne/fr/index.htm)

3. il sostegno ad azioni di sensibilizzazione che evidenzino come il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia costituisca un vero e proprio reato;
4. l'istituzione di una specifica linea di bilancio a sostegno della lotta al turismo sessuale che coinvolge l'infanzia<sup>101</sup>.

Le considerazioni preliminari (*consideranda*) si dividono in due parti: nella prima vengono richiamati tutti gli atti vigenti fino alla data di adozione della presente risoluzione da parte dell'Onu, del CE, nonché dell'UE; mentre nella seconda parte vengono richiamati i principi e gli argomenti fondamentali su cui si incentra l'atto.

È opportuno soffermarsi su alcuni paragrafi di questa seconda parte perché introducono considerazioni di rilievo rispetto alle politiche in questo settore. *In primis* si afferma nettamente l'aggravarsi del fenomeno nell'ultimo decennio, chiamando in causa la maggiore facilità con cui ci si reca in vacanza all'estero grazie alla riduzione dei prezzi nel settore dei trasporti avvenuta negli ultimi anni, nonché la possibilità di agire in completo anonimato nei paesi lontani e la minor riprovevolezza dell'abuso di bambini in contesti socioculturali diversi<sup>102</sup>.

Si sottolinea, altresì, l'assenza di una politica comunitaria specifica in materia di infanzia da parte dei trattati europei e della Commissione europea<sup>103</sup>, si evidenzia il coinvolgimento dei turisti europei tra coloro che praticano il turismo sessuale ai danni di bambini che vivono in paesi terzi e si rileva la responsabilità del settore economico del turismo, accusato di trarre profitto dall'abuso su bambini e di non aver un interesse specifico a combattere questo fenomeno<sup>104</sup>.

Questo è il primo atto internazionale che presenta una presa di posizione così chiara e netta nei confronti dell'industria turistica, un settore che è indiscutibilmente coinvolto nel fenomeno anche solo a livello indiretto.

Inoltre si chiede che tale fenomeno venga inserito nei negoziati di adesione dei paesi appartenenti all'ex Unione Sovietica, anche perché l'UE si sente responsabile per i bambini che fanno e faranno parte del suo territorio, in quanto ne rappresentano il suo futuro<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> Va segnalato che a tutt'oggi solo 2 network di ONG hanno beneficiato di finanziamenti mirati alla lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia, realizzando un codice di condotta per l'industria turistica (Ecpat) e un sito Internet, [www.child-hood.com](http://www.child-hood.com) rivolto ai turisti, all'industria turistica, alle ONG e ai giornalisti (Terre des hommes).

<sup>102</sup> Cfr paragrafo A della Risoluzione.

<sup>103</sup> Cfr paragrafo D della Risoluzione.

<sup>104</sup> Cfr paragrafo E della Risoluzione.

<sup>105</sup> Cfr paragrafo G della Risoluzione.



Si fa altresì cenno ad alcuni casi conosciuti tramite i mass media, come il caso del mostro di Marcinelle, che preoccupano il Parlamento europeo per quanto accade a livello di indagini giudiziarie, in particolare la lentezza dei procedimenti, le battute di arresto nelle indagini, i trasferimenti di magistrati e di personale di polizia, le intimidazioni e i depistaggi, i silenzi o la diffusione di informazioni tendenziose da parte dei media. In effetti, rispetto al caso del mostro di Marcinelle, va ricordato che dopo quasi 6 anni dall'avvio delle indagini preliminari nei confronti di Marc Dutroux e di altri individui, queste ultime non si sono ancora concluse.

Nel documento si sottolinea l'importanza di considerare l'abuso di bambini da parte dei turisti come un aspetto parziale di un sistema criminale transfrontaliero ai danni di minori che si riconnette al più ampio fenomeno del traffico di bambini a fini di sfruttamento sessuale.

Nel testo si sottolinea altresì la necessità di intervenire sia sull'offerta, attraverso interventi che vadano al di là degli Stati membri dato il ruolo dell'UE, che sulla domanda, attraverso la crescita della consapevolezza del problema.

Quest'ultimo passaggio trae fondamento dal fatto che i turisti non sono tutti pedofili e che pertanto l'azione di sensibilizzazione può svolgere un sufficiente ruolo dissuasivo.

Risulta altrettanto indispensabile agire penalmente nei confronti degli autori di reati contro i bambini e si segnala la necessità di passare da una tutela minima dei singoli Stati membri dell'UE ad un'armonizzazione delle sanzioni penali nazionali e ad un ruolo effettivo dell'Europol che ha ottenuto la competenza specifica sul traffico di essere umani, comprendente altresì il turismo sessuale e la pornografia infantile, così come disciplinato nell'allegato alla Convenzione istitutiva.

Viene infine citato il ruolo delle ONG considerate più idonee nell'attività di cooperazione con le autorità e le popolazioni locali dei paesi di destinazione dei viaggi per il turismo sessuale.

La terza parte della risoluzione, costituita da 44 articoli, contiene i principi e gli intenti che il Parlamento europeo ha posto alla base del suo impegno nella lotta al turismo sessuale. *In primis* si inquadra il fenomeno del turismo sessuale che coinvolge l'infanzia fra i reati e fra le più gravi violazioni dei diritti umani, e per questo motivo una serie di articoli è strettamente collegata al quadro normativo sia degli Stati membri che dei paesi aderenti all'UE e si individuano alcuni requisiti fondamentali che dovrebbero essere presenti nelle legislazioni nazionali ed europee, quali la conformità alla Convenzione di New York e alla Convenzione

182 dell'ILO, l'inclusione dei diritti dell'infanzia nella futura Carta dei diritti fondamentali dell'UE, l'approvazione del Protocollo facoltativo alla Convenzione di New York da parte dall'Assemblea generale dell'Onu e la ratifica dello stesso da parte degli Stati, l'adozione di disposizioni volte ad incentivare la trasmissione alle autorità giudiziarie e di polizia di qualunque informazione inerente a questa materia.

La Commissione viene invitata a compiere un'indagine per comprendere le dimensioni del fenomeno<sup>106</sup> e ad esaminare in modo esaustivo il legame tra pornografia infantile e aumento del turismo sessuale che coinvolge bambini<sup>107</sup>. L'attenzione del Parlamento europeo su questi temi si mostra il riflesso anche di una maggiore sensibilità dell'opinione pubblica europea come segnalato da un recente sondaggio svolto a livello europeo e volto a mettere in luce la percezione della popolazione dell'UE rispetto al fenomeno dello sfruttamento sessuale dei bambini attraverso il turismo. Tale sondaggio ha rilevato che l'opinione pubblica europea ritiene auspicabile e necessaria un'azione concreta di tutte le nazioni europee contro il turismo sessuale<sup>108</sup>. Circa l'85% della popolazione europea interpellata si è dichiarata "sensibilizzata" alla problematica del turismo sessuale, che considera "diffusa" (63%) e "in crescita a livello mondiale" (55%). La quasi totalità degli intervistati (92%) condanna moralmente la pratica del turismo sessuale e la riconosce come illegale (88%), anche per quanto riguarda gli atti commessi fuori dai territori degli stati europei (74%). La popolazione europea ritiene la repressione (38%) e la prevenzione (36%) le azioni maggiormente efficaci per combattere il turismo sessuale e mostra pertanto una particolare attenzione e maturità nell'analizzare questo fenomeno. Infine va sottolineato che gli interpellati hanno dichiarato di ritenersi insoddisfatti per quello che in Europa viene fatto a livello nazionale al fine di combattere il fenomeno del turismo sessuale dichiarando di considerare un intervento dell'UE auspicabile (85%) e necessario (88%).

Nella Risoluzione vengono riconosciuti i passi avanti fatti dalla Commissione nella cooperazione con l'industria turistica nella formulazione dei cosiddetti codici di condotta, ma si ritiene necessaria una valutazione della loro effettiva applicazione pratica.

Sul principio dell'extraterritorialità viene criticato il fatto che il Consiglio non abbia fatto nessun passo avanti, in particolare in direzione della possibilità che anche i cittadini di

---

<sup>106</sup> Cfr art. 15 della Risoluzione.

<sup>107</sup> Cfr art. 16 della Risoluzione.

<sup>108</sup> *L'opinion des Européens sur le tourisme sexuel impliquant des enfants*, relazione finale di un'indagine Eurobarometro, Commissione europea DG XXIII, Ed. delle Comunità Europee, 1998, Bruxelles.

paesi extraeuropei possano essere perseguiti per reati sessuali che coinvolgono bambini<sup>109</sup>, e si ribadisce la necessità di istituire una competenza universale per il principio di extraterritorialità<sup>110</sup>.

Un altro intervento richiesto agli Stati riguarda il potenziamento dell'assistenza alle vittime, indipendentemente dalla loro razza, paese di origine, religione, entrata legale o illegale nello Stato membro dell'UE<sup>111</sup>.

Un'altra critica mossa dal Parlamento alla Commissione è la mancata istituzione di un Centro Europeo per i bambini scomparsi. Viene in proposito citato il centro belga *Child Focus* come esempio da seguire a livello europeo<sup>112</sup> e si propone l'istituzione in seno alla Commissione di un servizio che abbia il compito di occuparsi di tutti gli aspetti riguardanti l'infanzia<sup>113</sup>.

Una serie di articoli è dedicata alla normativa interna e a quella europea. Per la prima si chiede che gli Stati membri rivedano le loro procedure penali al fine di consentire forme di audizione protetta dei bambini vittime di reati sessuali<sup>114</sup>, di fissare che il termine *a quo* per la prescrizione del reato decorra dal compimento del diciottesimo anno di età<sup>115</sup>, che venga prevista nei confronti degli autori di atti di pedofilia l'interdizione dall'esercizio delle attività professionali a contatto con bambini<sup>116</sup> ed infine che il mandato di Europol venga esteso anche ai reati di traffico e di sfruttamento sessuale di bambini attraverso il turismo pur se commessi nei paesi limitrofi all'UE<sup>117</sup>.

La Risoluzione include un riferimento anche al lavoro delle ONG di cui si riconosce l'impegno profuso nella lotta al turismo sessuale e vengono invitate a tenere costantemente informati Commissione e Parlamento sui progressi e risultati delle loro attività affinché la loro esperienze e conoscenza possano servire a impostare le iniziative e le politiche da assumere a livello europeo<sup>118</sup>. Un articolo della risoluzione è, poi, dedicato ai servizi di ascolto telefonico

---

<sup>109</sup> Cfr art. 20 della Risoluzione.

<sup>110</sup> Cfr art. 21 della Risoluzione.

<sup>111</sup> Cfr art. 27 della Risoluzione.

<sup>112</sup> Cfr art. 30 della Risoluzione.

<sup>113</sup> Cfr art. 29 della Risoluzione.

<sup>114</sup> Cfr art. 32 della Risoluzione.

<sup>115</sup> Cfr art. 35 della Risoluzione. Si segnala altresì che una tale previsione esiste a tutt'oggi solo nel codice penale belga.

<sup>116</sup> Cfr art. 33 della Risoluzione.

<sup>117</sup> Cfr art. 39 della Risoluzione.

<sup>118</sup> Cfr art. 40 della Risoluzione.

gratuito di cui si auspica la diffusione al fine di fornire immediata assistenza e informazioni a tutti i bambini dell'UE<sup>119</sup>.

La risoluzione si chiude con un riferimento alla problematica dei bambini di strada che deve essere tenuta in considerazione nelle azioni promosse sia nei paesi in via di sviluppo che nell'UE nonché nelle strategie per migliorare l'ambiente sociale in cui vivono i bambini<sup>120</sup>.

Si tratta della prima risoluzione in materia approvata dal Parlamento europeo e si presume che avrà sicuramente ulteriori sviluppi data la gravità e l'aumento del fenomeno, così come emerso nel Congresso di Yokohama.

#### **1.4 Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne**

Anche per affrontare la tematica della tratta, lo strumento della risoluzione utilizzato dal Parlamento europeo è finalizzato a fornire una serie di orientamenti rivolti alle altre istituzioni dell'UE in particolare alla Commissione, al Consiglio, agli Stati membri e agli Stati candidati all'adesione, ossia agli Stati che intendono divenire in futuro membri dell'UE.

Pur essendo incentrata sulla tratta delle donne, la presente Risoluzione non poteva non ricomprendere in diversi punti la questione della tratta dei bambini e dello sfruttamento sessuale di bambini in quanto fenomeno strettamente connesso alla tratta.

Nella parte introduttiva dei *consideranda* si menzionano come consuetudine i vari trattati di riferimento, nonché altri atti precedentemente approvati dalle istituzioni dell'UE ed alcuni principi basilari per la lotta contro la tratta di donne. Fra i principi richiamati, la tratta di esseri umani è considerata esplicitamente come una forma contemporanea di schiavitù<sup>121</sup>, un'attività svolta dalla criminalità organizzata a livello regionale se non internazionale, con 4 milioni di vittime nel mondo e 50.000 vittime che ogni anno entrano nel territorio dell'UE.

Le vittime, soprattutto donne e bambini, sono rapite da bande criminali oppure sono vendute dalle proprie famiglie o adescate con false promesse molto spesso per l'esercizio della prostituzione che non deriva quindi da una scelta di vita bensì risulta essere un

---

<sup>119</sup> Cfr art. 41 della Risoluzione.

<sup>120</sup> Cfr artt. 42 e 43 della Risoluzione.

<sup>121</sup> Tale definizione è stata ripresa non solo per la tratta di minori ma anche per tutte le forme di sfruttamento sessuale di minori introdotte dalla legge 269/98.

fenomeno strettamente collegato con la tratta di esseri umani. E' interessante osservare che nel documento si fa presente che il regime di proibizione della prostituzione ha creato un mercato clandestino monopolizzato dalla criminalità che espone le vittime alla violenza e all'emarginazione.

Nel presente atto si sottolinea che per una lotta efficace è indispensabile avere una definizione comune di tratta negli Stati membri dell'UE, e che la mancanza di disposizioni giuridiche specifiche, le differenze dei sistemi giuridici e la mancanza di cooperazione all'interno degli organismi giuridici e tra gli stessi nei paesi di origine, transito e destinazione delle vittime consentono ai trafficanti di operare in condizioni di impunità.

Infine si ricorda quanto sia indispensabile avere un approccio multidisciplinare per una efficace lotta contro la tratta di esseri umani, oltre al coinvolgimento di tutti gli operatori e alla cooperazione di tutti i paesi coinvolti.

La parte centrale della Risoluzione consiste in una presa di posizione del Parlamento che condanna la tratta di donne e bambini quale violazione intollerabile dei diritti umani fondamentali e si ritiene che una definizione chiara e armonizzata della tratta sia una condizione preliminare per contrastarla efficacemente.

Nella Risoluzione viene sottolineato il collegamento tra tratta di esseri umani, emigrazione e politiche di asilo e vengono rivolti agli Stati membri e ai paesi candidati all'adesione alcune richieste di intervento tra cui:

- la qualificazione del reato di tratta delle donne quale pratica assimilabile alla schiavitù;
- l'applicazione delle leggi esistenti;
- il miglioramento del coordinamento nazionale e l'istituzione di un'autorità centrale che si occupi di tali reati;
- l'istituzione ed il rafforzamento delle unità di polizia giudiziaria specializzata;
- il potenziamento dell'informazione e della cooperazione con i paesi di origine, di transito e di destinazione, e con *Europol* ed *Interpol* per le indagini e le procedure giudiziarie.

Alla Commissione viene richiesto di proseguire il lavoro iniziato nel 1997 attraverso proposte dirette all'armonizzazione delle legislazioni, dei metodi di indagine e delle procedure giudiziarie per ottenere tra l'altro una giurisdizione extraterritoriale, l'estradizione degli autori di reati di tratta di esseri umani, il sequestro dei proventi e la possibilità di

risarcimento delle vittime, oltre alla non criminalizzazione di queste ultime con misure di protezione e la possibilità per le ONG di promuovere azioni legali a nome delle vittime stesse; si chiede, inoltre, l'inversione dell'onere della prova nei processi per tali reati e una serie di misure a tutela della vittima.

Nel documento viene sottolineato il ruolo fondamentale di Europol e se ne chiede il rafforzamento, così come si sottolinea il ruolo delle ONG e si indica la necessità di sostenere quelle emergenti a livello locale nei paesi candidati. In merito alle vittime della tratta, il Parlamento ritiene che debbano beneficiare di un permesso di soggiorno temporaneo nei paesi di destinazione, della concessione dello status di rifugiato, nonché di misure di legislative *ad hoc*.

Sempre alla Commissione vengono richiesti il rinnovo e la prosecuzione dei programmi Daphne e Stop, proponendo la partecipazione anche dei paesi candidati, sottolineando altresì che la politica dell'UE per combattere efficacemente la tratta di esseri umani necessita di finanziamenti adeguati e sufficienti.

Si sollecita anche un ruolo attivo della Commissione nelle predisposizione diretta di iniziative, proponendo la realizzazione di una campagna pluriennale che coinvolga anche i paesi candidati.

Al Consiglio si chiede di nominare un relatore UE sulla tratta, come è avvenuto a livello Onu per lo sfruttamento sessuale di bambini.

E, infine, si esorta l'UE a prendere l'iniziativa di una Convenzione Onu in materia di azione penale contro chi istiga, organizza o realizza una qualsiasi forma di tratta di esseri umani, menzionando anche il Tribunale Internazionale Penale Permanente quale strumento efficace per combattere il fenomeno.

La Risoluzione pone, quindi, una serie di problemi di definizione, organizzazione delle strategie di contrasto e dei metodi di indagine che sono oggi oggetto di discussione a livello nazionale, riconoscendo che su questo tema il quadro legislativo nazionale non fornisce ancora strumenti definitivi e d'azione sufficientemente chiari. Pur trattandosi di un problema che ha una forte dimensione transnazionale e sopranazionale, rimane comunque necessario agire anche a livello di singolo Stato per favorire le misure di contrasto sul territorio nazionale.

### **1.5 Decisione del Consiglio dell'UE relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet**

Si tratta di una decisione in materia di pornografia infantile adottata dal Consiglio dell'UE e che pertanto vincola direttamente gli Stati membri che erano tenuti a darne attuazione, con scadenza il 31 dicembre 2000.

La normativa italiana, attraverso l'entrata in vigore della legge n. 269/98, ha già sostanzialmente adempiuto a quanto richiesto, avviando quel complesso processo di modernizzazione sollecitato dalla presente Decisione agli Stati membri per far fronte a questo nuovo fenomeno di sfruttamento sessuale dei bambini, considerato un reato grave compiuto da organizzazioni criminali internazionali.

Il traffico, lo sfruttamento sessuale e la pornografia infantile attraverso le varie condotte criminose costituiscono una grave violazione dei diritti umani e possono costituire una forma importante di criminalità organizzata internazionale con dimensioni che stanno diventando sempre più preoccupanti anche all'interno dell'UE. L'attenzione del Consiglio è posta sia sulla necessità di proteggere le vittime che di prevenire e combattere lo sfruttamento sessuale. Il tema della protezione/ prevenzione viene introdotto in modo specifico con un *considerando* dedicato alla necessità di adottare ulteriori misure all'interno dell'UE per consentire un uso sicuro di Internet.

La seconda parte della Decisione è suddivisa in diversi paragrafi ognuno dei quali si focalizza su un aspetto specifico del problema della pornografia infantile.

Vi si afferma la necessità di informare gli utenti di Internet sui metodi disponibili per contattare sia l'autorità preposta all'applicazione della legge sia gli organismi in contatto con la stessa, ogni qualvolta si è a conoscenza di materiale di pornografia infantile diffuso sulla rete. Si consiglia inoltre l'istituzione di unità specializzate all'interno dei servizi preposti all'applicazione della legge, per gestire in tempi rapidi le indagini e le informazioni relative a tale fenomeno<sup>122</sup>. Si fornisce, infine, una chiara indicazione agli Stati membri affinché l'intervento delle autorità preposte all'applicazione della legge sia tempestivo.

Un gruppo di paragrafi affronta la questione della cooperazione fra Stati membri e fra organismi adibiti alla raccolta e scambio di informazioni, citando le unità specializzate

---

<sup>122</sup> Per l'Italia si ricorda l'art. 14 della legge 269/98, intitolato *Attività di contrasto*.

nazionali nonché Europol come punti di riferimento per la lotta contro la pornografia infantile.

Il terzo gruppo di disposizioni si rivolge all'industria del settore, e si impegnano gli Stati membri a sollecitare i fornitori dei servizi Internet a collaborare, fornendo alle autorità competenti il materiale di pornografia infantile della cui circolazione sulla rete sono a conoscenza, sottraendo dalla rete tale materiale, conservando i dati sui movimenti relativi a tale materiale e predisponendo sistemi di controllo appropriati per combattere le varie condotte connesse alla pornografia infantile<sup>123</sup>.

Si afferma, poi, che gli Stati dovranno verificare regolarmente se la propria normativa necessita di modifiche rispetto ai processi tecnologici, nonché collaborare allo scambio di esperienze mirate all'identificazione di filtri e altre tecniche dirette ad impedire e individuare la diffusione di materiale pornografico sulla rete.

La presente decisione si inserisce in un percorso *in fieri*, in cui gli atti inerenti la lotta contro lo sfruttamento sessuale di bambini, approvati dal Parlamento europeo, dalla Commissione europea e dal Consiglio europeo continuano a succedersi a ritmi sempre più serrati<sup>124</sup>, dimostrando, da un lato, l'interesse e l'attenzione al tema e, dall'altro, la difficoltà di riuscire a pervenire all'individuazione di misure effettivamente praticabili dato il livello tecnologico raggiunto e per non incorrere nel rischio di adottare provvedimenti lesivi della privacy degli individui. Ciò che della Decisione, tra gli altri, merita sottolineare è il richiamo alle azioni di prevenzione, un percorso, questo, che interroga la Scuola e le istituzioni in genere nel loro ruolo di promozione di una responsabilità e di una capacità educante diffuse tra gli adulti siano essi genitori, educatori, operatori o esponenti dei settori economici connessi all'uso delle nuove tecnologie.

---

<sup>123</sup> Un forte richiamo alla collaborazione e agli impegni dell'industria del settore è contenuto anche nella dichiarazione approvata all'esito dell'incontro dei Ministri della Giustizia e dell'Interno dei Paesi G8 tenutosi a Milano nell'ambito delle attività di Presidenza italiana del G8, Conferenza dei Ministri dell'Interno e della Giustizia del G8, Milano, 26-27 febbraio 2001.

<sup>124</sup> Una valutazione sulla situazione nei singoli Stati membri in materia è stata realizzata ai sensi delle azioni comuni 97/154/GAI e 97/827/GAI.