



Senato della Repubblica

DOCUMENTAZIONE EUROPA

Servizio affari internazionali

Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Servizio Studi**9****aprile 2024**

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e il materiale pedopornografico, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio (rifusione) ([COM\(2024\) 60](#))

Deferimento per merito	2 ^a Commissione permanente
Deferimento per sussidiarietà	4 ^a Commissione permanente
Scadenza otto settimane	28 maggio 2024

Ai sensi dell'art. 6 della [legge n. 234/2012](#), la proposta è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale. È pervenuta alle Camere la [relazione governativa](#) prevista dall'art. 6, comma 5, della medesima legge.

Obiettivi

Nel 2022 la Commissione ha svolto uno studio¹ inteso a valutare l'attuazione della vigente [direttiva 2011/93/UE](#) relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile (direttiva che ha sostituito la [decisione quadro 2004/68/GAI](#) del Consiglio), individuando lacune legislative, migliori pratiche e azioni prioritarie a livello dell'Unione europea. Lo studio ha in particolare evidenziato l'ambiguità di alcune definizioni e criticità in relazione alle indagini e all'azione penale. Sono inoltre state sollevate preoccupazioni in merito alla crescita esponenziale della condivisione *online* di materiale pedopornografico e alla maggiore possibilità per gli autori dei reati di nascondere la propria identità (e occultare le loro attività illegali), in particolare *online*. La Commissione sottolinea pertanto che una revisione della direttiva è indispensabile per perseguire gli obiettivi di seguito indicati:

- garantire che **tutte le forme di abuso e sfruttamento sessuale dei minori**, comprese quelle **consentite o agevolate dagli sviluppi tecnologici**, siano configurate come **reati**;
- garantire che le **norme nazionali** in materia di indagini e azione penale consentano di lottare efficacemente contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori;
- migliorare sia la prevenzione che l'assistenza alle **vittime**;

¹ [Study to support the evaluation of the Directive on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims and an impact assessment for a legislative proposal on the topic.](#)

- promuovere un migliore **coordinamento nella prevenzione e nella lotta contro l'abuso sessuale sui minori fra tutti gli Stati membri e, a livello nazionale, fra tutte le parti interessate.**

Contenuto normativo

L'**articolo 1** definisce l'**oggetto** della proposta di direttiva, la quale stabilisce norme minime relative alla **definizione dei reati** e delle **sanzioni** in materia di **abuso e sfruttamento sessuale dei minori, materiale pedopornografico e adescamento di minori per scopi sessuali**. Essa introduce altresì disposizioni intese a rafforzare la **prevenzione** di tali reati e la **protezione delle vittime**².

Le modifiche proposte sono descritte di seguito.

L'**articolo 2** sostituisce l'espressione "pedopornografia minorile" con "**materiale pedopornografico**" includendo nella definizione anche le "riproduzioni o rappresentazioni realistiche di un minore in atteggiamenti sessuali espliciti" nonché "qualsiasi materiale, di qualsiasi forma, destinato a fornire consigli, orientamenti o istruzioni su come commettere abuso o sfruttamento sessuale di minori o adescamento di minori". E' inoltre inserita la definizione di "servizi della società dell'informazione" (quale definiti all'articolo 1, lettera b), della [direttiva \(UE\) 2015/1535](#) e la definizione di "coetanei" (persone, sia minori che adulti, vicine per età e grado di sviluppo psicologico e fisico o maturità).

Le modifiche all'**articolo 3** sono intese a garantire la coerenza fra il livello delle sanzioni previste dalla proposta e quello previsto per reati analoghi dalla [proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica](#)³. Gli Stati membri dovranno inoltre provvedere affinché per **atto non consensuale** venga inteso "un atto compiuto senza che il minore esprima volontariamente il suo consenso, quale libera manifestazione della sua volontà o senza che il minore sia in grado di esprimere una libera volontà", anche a causa di condizioni fisiche o mentali quali lo stato di incoscienza o di ebbrezza, l'essere paralizzato dalla paura, malato o fisicamente leso. L'assenza di consenso non potrà essere contestata sulla sola base del silenzio del minore, dell'assenza di resistenza verbale o fisica o del suo comportamento sessuale passato.

L'**articolo 4** è parzialmente modificato. Il livello delle pene per chi compie atti sessuali con un minore ricorrendo allo **sfruttamento a fini di prostituzione** è portato a otto anni se il minore non ha raggiunto l'età del consenso sessuale e a quattro anni se il minore ha raggiunto tale età.

L'**articolo 5** prevede che, qualora un'organizzazione stabilita in uno Stato membro, che agisce nell'interesse pubblico contro gli abusi sessuali sui minori, analizzi o comunque tratti materiale contenente immagini o video pedopornografici a fini di rimozione o indagine, tale trattamento sarà considerato **giustificato**, purché le azioni in questione siano svolte secondo le condizioni previste dall'autorizzazione rilasciata dallo Stato membro.

L'**articolo 6** intende garantire che tutte le **forme di adescamento di minori per scopi sessuali**, compreso l'adescamento **online** e a mezzo di **tecnologie dell'informazione e della comunicazione**, siano configurate come reato in tutti gli Stati membri.

Il **nuovo articolo 7** impone agli Stati membri di configurare come reato l'**adescamento a fini di abuso sessuale**, inteso come la promessa intenzionale o la dazione di denaro, o altre forme di vantaggi o utilità, per indurre una persona a commettere i reati di abuso sessuale (di cui all'articolo 3, paragrafi

² In tutta la direttiva la terminologia utilizzata è stata allineata a norme riconosciute a livello internazionale quali le [Terminology Guidelines for the Protection of Children from Sexual Exploitation and Sexual Abuse](#), adottate a Lussemburgo il 28 gennaio 2016.

³ La proposta è stata presentata dalla Commissione in data 8 marzo 2022. Il [6 febbraio 2024](#) il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo sulla direttiva. La 4^a Commissione del Senato si è espressa con [risoluzione](#) in data 13 dicembre 2023.

4, 5, 6, 7 della direttiva), di sfruttamento sessuale (di cui all'articolo 4, paragrafi 2 e 3) e la produzione di materiale pedopornografico (di cui all'articolo 5, paragrafo 6).

Il **nuovo articolo 8** configura come reato la **gestione di un servizio online** al fine di **consentire o incoraggiare** l'abuso o lo sfruttamento sessuale dei minori.

L'**articolo 10** intende chiarire l'attuale regime sugli **atti sessuali consensuali fra coetanei**⁴.

L'**articolo 12** introduce l'obbligo, per i datori di lavoro di personale che svolge attività professionali e di volontariato che comportino uno stretto contatto con i minori o per le organizzazioni che agiscono nell'interesse pubblico contro gli abusi sessuali sui minori, di richiedere informazioni sui **precedenti penali** delle persone da assumere. Gli Stati membri dovranno fornire, in risposta a tali richieste, informazioni il più possibile complete sull'esistenza di precedenti penali, tramite il sistema europeo di informazione sui [casellari giudiziari](#) e qualsiasi altra fonte pertinente.

L'**articolo 14** amplia l'elenco delle possibili **sanzioni applicabili alle persone giuridiche** con un riferimento esplicito all'esclusione dall'accesso a **finanziamenti pubblici** e stabilendo un metodo di calcolo armonizzato per determinare le sanzioni pecuniarie minime.

L'**articolo 15** definisce le situazioni in cui gli Stati membri sono autorizzati a non perseguire né imporre sanzioni alle vittime minorenni di abuso e sfruttamento sessuale coinvolte in attività criminali che siano state costrette a compiere, anche per quanto riguarda la distribuzione, l'offerta, la fornitura o la messa a disposizione di materiale pedopornografico (il *considerando* corrispondente è stato modificato per chiarire che il termine "costretto" dovrebbe contemplare anche le situazioni in cui il minore venga adescato senza forza o coercizione).

L'**articolo 16** stabilisce **norme minime di prescrizione**: almeno 20 anni per i reati punibili con una pena detentiva massima di almeno tre anni (*partendo dalla maggiore età ciò significa che il termine di prescrizione non scadrebbe prima che la vittima abbia compiuto almeno 38 anni*); almeno 25 anni per i reati punibili con una pena detentiva massima di almeno cinque anni (*il termine di prescrizione non scadrebbe prima che la vittima abbia compiuto almeno 43 anni*); almeno 30 anni per i reati punibili con una pena detentiva massima di almeno otto anni (*il termine di prescrizione non scadrebbe prima che la vittima abbia compiuto almeno 48 anni*)⁵. Si impone inoltre agli Stati membri di provvedere affinché le persone, le unità o i servizi che indagano e perseguono i reati di cui agli articoli da 3 a 9 della direttiva dispongano di personale sufficiente, di competenze e di strumenti investigativi efficaci, compresa la possibilità di condurre **indagini sotto copertura**.

L'**articolo 17**, paragrafo 3, istituisce l'obbligo di **segnalazione di sospetto abuso o sfruttamento sessuale di minore** da parte dei professionisti che lavorano a stretto contatto con i minori nei settori della protezione, dell'istruzione e della cura e dell'assistenza sanitaria, mentre il paragrafo 4 esonera da tale obbligo i professionisti che lavorano nei settori sanitari nel contesto di programmi destinati a persone condannate per un reato punito conformemente alla direttiva in oggetto o a persone che temono di poter commettere un tale reato.

Il **nuovo articolo 18** prevede che vengano integrati i **diritti delle vittime** di cui all'articolo 5 della [direttiva 2012/29/UE](#) che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime e all'articolo 5-*bis* della proposta di modifica della direttiva 2012/29/UE⁶ per quanto riguarda

⁴ La Commissione europea afferma che tale articolo mira a garantire che la non configurazione come reato degli atti sessuali consensuali sia correttamente intesa come applicabile solo al materiale prodotto e detenuto fra minori o coetanei e non fra un minore che abbia raggiunto l'età del consenso sessuale e un adulto di qualsiasi età.

⁵ Nella relazione introduttiva, la Commissione cita alcune ricerche le quali hanno dimostrato come le vittime di abuso e sfruttamento sessuale su minori spesso siano incapaci di denunciare il reato anche per diversi decenni dopo l'accaduto.

⁶ Il 12 luglio 2023 la Commissione ha presentato una [proposta](#) di modifica della direttiva 2012/29/UE, tuttora al vaglio delle istituzioni europee e sulla quale la 4ª Commissione permanente del Senato si è espressa con [risoluzione](#) del 13 dicembre 2023.

la **segnalazione di abusi o sfruttamento sessuale**, al fine di garantire la disponibilità di canali di denuncia facilmente accessibili e a misura di minore.

L'**articolo 21** si propone di ampliare le possibilità di **assistenza e sostegno alle vittime**. Prevede al riguardo che, per sostenere lo sviluppo e la diffusione delle migliori pratiche in tutti gli Stati membri, una volta istituito il **Centro dell'UE di prevenzione e lotta contro l'abuso sessuale sui minori**, questo dovrebbe "sostenere proattivamente le azioni di assistenza alle vittime adottate dagli Stati membri"⁷.

L'**articolo 22** stabilisce che gli **esami medici** della vittima minorenni, ai fini del procedimento penale, dovranno essere il più possibile limitati ed eseguiti da professionisti appositamente formati.

Il **nuovo articolo 23**, sui **diritti delle vittime al risarcimento**, stabilisce che gli Stati membri dovranno provvedere affinché le vittime dei reati di cui agli articoli da 3 a 9 della direttiva in oggetto abbiano diritto a essere risarcite per "qualsiasi danno subito". L'articolo rafforza inoltre le norme minime dell'UE in relazione sia alle tempistiche per la richiesta di risarcimento sia agli elementi di cui tenere conto per determinarne l'importo.

Il **nuovo articolo 24** impone agli Stati membri di **istituire autorità nazionali** - o soggetti equivalenti - incaricate di coordinare le azioni di prevenzione e assistenza alle vittime nonché di valutare le tendenze in materia di abuso sessuale sui minori, *online* e *offline*, anche raccogliendo **dati statistici** in stretta cooperazione con organizzazioni della società civile.

Il **nuovo articolo 25** dispone che gli Stati membri istituiscano meccanismi adeguati per garantire **un coordinamento e una cooperazione efficaci** delle autorità, delle agenzie e degli organismi pertinenti (compresi gli enti locali e regionali, le autorità di contrasto, la magistratura, le procure, i fornitori di servizi di assistenza e i fornitori di servizi della società dell'informazione, le organizzazioni non governative, i servizi sociali, le autorità per la tutela o il benessere dei minori, gli istituti di istruzione e di assistenza sanitaria, le parti sociali), al fine di elaborare e attuare misure contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori, sia *online* che *offline*.

Il titolo dell'**articolo 26**, e i relativi *considerando*, sono aggiornati per utilizzare la terminologia raccomandata nelle [Terminology Guidelines for the Protection of Children from Sexual Exploitation and Sexual Abuse](#) in relazione alla locuzione precedentemente utilizzata di "turismo sessuale a danno di minori", che viene sostituita con "**sfruttamento sessuale dei minori nei viaggi e nel turismo**".

L'**articolo 27** introduce l'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché chiunque abbia il timore di poter commettere i reati, di cui agli articoli da 3 a 7 della direttiva, possa accedere ad **appositi programmi o misure di intervento di natura preventiva**. Il nuovo paragrafo 2 è inteso a garantire l'accessibilità di tali programmi o misure, "in linea con le norme nazionali in materia di assistenza sanitaria".

L'**articolo 28** stabilisce che, a fine di **prevenzione**, gli Stati membri dovranno adottare le misure necessarie, ad esempio nel settore dell'istruzione e della formazione, campagne di informazione e sensibilizzazione sulle conseguenze, lungo tutto il corso della vita, dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, sull'illegalità di tali atti e sulla possibilità offerta a chiunque abbia il timore di commettere tali reati di accedere ad appositi programmi o misure di intervento efficaci (paragrafo 1). Gli Stati membri dovranno adottare, anche tramite internet, azioni adeguate quali campagne di informazione e sensibilizzazione e programmi o materiali di ricerca, istruzione e formazione (paragrafo 2). L'articolo impone inoltre agli Stati membri di: promuovere una formazione regolare non solo per i funzionari che hanno probabilità di entrare in contatto con vittime minorenni di abuso o sfruttamento sessuale, ma anche per i giudici e altri professionisti del settore (paragrafo

⁷ Il Centro dell'UE verrebbe istituito secondo quanto previsto dalla [proposta di regolamento che stabilisce norme per la prevenzione e la lotta contro l'abuso sessuale sui minori](#), tuttora all'esame dei legislatori europei.

3); adottare programmi di prevenzione specifici destinati ai minori in strutture di comunità, prestando particolare attenzione all'esigenza di proteggere i minori vulnerabili (paragrafo 4). Le modifiche, infine, attribuiscono al futuro Centro dell'UE un ruolo fondamentale in quanto polo di coordinamento e di conoscenze.

Il **nuovo articolo 31** obbliga gli Stati membri a **raccogliere periodicamente statistiche** sui reati contemplati dalla direttiva secondo una metodologia comune sviluppata in cooperazione con il Centro dell'UE, a condividere tali statistiche con il Centro dell'UE e la Commissione e a metterle a disposizione del pubblico. A sua volta, il Centro dell'UE dovrebbe assemblare tutte le statistiche ricevute e renderle pubbliche.

Il **nuovo articolo 32** sostituisce l'attuale prescrizione concernente la **relazione di valutazione** e stabilisce l'obbligo per la Commissione di riferire ogni cinque anni al Parlamento europeo e al Consiglio in merito all'applicazione della direttiva.

L'**articolo 33** chiarisce le disposizioni che dovranno essere recepite dagli Stati membri (ossia quelle modificate rispetto alla direttiva 2011/93/UE).

Il **nuovo articolo 34** abroga la **direttiva 2011/93/UE**.

Il **nuovo articolo 35** stabilisce le **date di entrata in vigore** della direttiva. Stabilisce inoltre la data di entrata in applicazione delle disposizioni che fanno riferimento al Centro dell'UE, che dipendono dalla data di istituzione di tale Centro, attualmente in discussione in sede di negoziati interistituzionali sulla citata proposta di regolamento che stabilisce norme per la prevenzione e la lotta contro l'abuso sessuale su minori.

L'**articolo 36** lascia aperti il luogo e la data di adozione, che andranno specificati in una fase successiva.

Valutazione sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

La **base giuridica** è individuata nell'articolo 82, paragrafo 2, e nell'articolo 83, paragrafo 1, del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), che costituiscono le basi giuridiche della direttiva 2011/93/UE, di cui la proposta costituisce una rifusione⁸.

In ordine al **principio di sussidiarietà**, la Commissione europea evidenzia che la natura transfrontaliera dei reati di abuso e sfruttamento sessuale dei minori, che aveva giustificato l'adozione della direttiva 2011/93/UE, è divenuta ancor più rilevante nell'ultimo decennio a causa della maggior diffusione dell'uso delle tecnologie *online*, che consentono, agevolano e amplificano l'impatto di tali reati. Afferma dunque che, al fine di garantire un'azione penale efficace nei confronti degli autori dei reati e la protezione delle vittime in tutta l'UE, la proposta mira a stabilire norme minime comuni sulla definizione dei reati e sui livelli delle sanzioni, un obiettivo che gli Stati membri non sarebbero in grado di raggiungere individualmente e che può essere conseguito solo con un'azione a livello dell'UE. Il **valore aggiunto** è individuato nel fatto che, data la dimensione *online* sempre più significativa di tali reati, in assenza di norme comuni gli Stati membri non potrebbero efficacemente i) prevenire che vengano commessi reati di abuso sessuale su minori nel loro territorio, ii) indagare e perseguire i reati di abuso sessuale su minori aventi una dimensione transfrontaliera; iii) identificare le vittime e fornire loro assistenza adeguata.

⁸ Tali basi giuridiche consentono al Parlamento europeo e al Consiglio di stabilire, mediante direttive, le norme minime necessarie per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, nonché, rispettivamente, norme minime sulla definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito dello sfruttamento sessuale dei minori.

Con riferimento al **principio di proporzionalità**, la Commissione sottolinea che la proposta non va oltre quanto è necessario per il conseguimento degli obiettivi stabiliti, in quanto apporta modifiche limitate alla direttiva 2011/93/UE, nell'intento di colmare le principali carenze individuate nel corso dell'attuazione e della valutazione della direttiva stessa. Eventuali oneri amministrativi supplementari sono considerati proporzionati alla luce dei vantaggi a lungo termine, anche in termini finanziari, di cui godrebbero le vittime e la società in generale grazie alla prevenzione e all'individuazione precoce di tali reati.

Esame presso i Parlamenti nazionali

Al momento della pubblicazione della presente documentazione, la proposta risulta all'esame di sei Parlamenti nazionali (*Bundestag* tedesco, Parlamento svedese, Parlamento finlandese, Parlamento della Lettonia, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca, Camera dei deputati della Romania). Hanno completato l'esame il Senato ceco e il Parlamento della Repubblica di Irlanda. Nessuno di questi ha, per il momento, segnalato elementi di criticità. Per maggiori informazioni, si rinvia al sito [IPEX](#).

19 aprile 2024

A cura di: Viviana Di Felice

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.