



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.11.2007
COM(2007) 716 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

**ai sensi dell'articolo 12 della decisione quadro del Consiglio del 22 dicembre 2003
relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile**

INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	3
1.1.	Contesto.....	3
2.	METODO E CRITERI DI VALUTAZIONE.....	3
2.1.	Decisioni quadro basate sull'articolo 34, paragrafo 2, lettera b) del trattato sull'Unione europea	3
2.2.	Criteri di valutazione.....	4
3.	VALUTAZIONE	4
4.	CONCLUSIONI.....	9

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2 della decisione quadro 2004/68/ GAI del Consiglio del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile (di seguito "decisione quadro"), la Commissione è tenuta a preparare una relazione scritta sulle misure adottate dagli Stati membri per adeguarsi a tale strumento¹.

Il paragrafo 1 del citato articolo fa obbligo agli Stati membri di adottare le misure necessarie per conformarsi alla decisione quadro entro il 20 gennaio 2006. A norma del paragrafo 2, entro gli stessi termini gli Stati membri trasmettono al Segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni di recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della decisione quadro. Sulla base di tali informazioni e di una relazione scritta della Commissione, il Consiglio valuterà, entro il 20 gennaio 2008, in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla decisione quadro.

Il valore della presente relazione dipende pertanto in larga misura dalle informazioni trasmesse dagli Stati membri alla Commissione. Al gennaio 2006 soltanto due Stati membri (Belgio e Austria) avevano notificato alla Commissione le misure adottate per attuare la decisione quadro. La Commissione ha richiamato gli Stati membri al loro dovere di fornire le informazioni pertinenti con lettera dell'8 giugno 2006. A fine aprile 2007 tre Stati membri, Grecia, Portogallo e Malta, non avevano ancora provveduto in tal senso.

2. METODO E CRITERI DI VALUTAZIONE

2.1. Decisioni quadro basate sull'articolo 34, paragrafo 2, lettera b) del trattato sull'Unione europea

La decisione quadro si basa sul trattato dell'Unione europea (TUE), in particolare sull'articolo 29, sull'articolo 31, lettera e) e sull'articolo 34, paragrafo 2, lettera b).

Lo strumento giuridico al quale una decisione quadro può essere più adeguatamente comparata è la direttiva². Entrambi gli strumenti normativi sono vincolanti per gli Stati membri sotto il profilo dei risultati da ottenere, ma lasciano alle autorità nazionali la scelta della forma e dei mezzi. Le decisioni quadro però non hanno efficacia diretta e la Commissione non può adire la Corte di Giustizia per imporne il recepimento. Tuttavia, la Corte di Giustizia è competente per le controversie tra Stati membri in materia di interpretazione o applicazione (compreso il recepimento) di una decisione quadro. L'esercizio di tale diritto presuppone una solida base fattuale e la presente relazione della Commissione può contribuire a stabilirla.

¹ GU L 13 del 20 gennaio 2004, pag. 44.

² Articolo 249 del trattato CE.

2.2. Criteri di valutazione

Per valutare con oggettività se una decisione quadro sia pienamente attuata da uno Stato membro, si applicano, *mutatis mutandis*, a tale strumento alcuni criteri generali inizialmente elaborati per le direttive:

1. la forma ed i mezzi di attuazione dei risultati da conseguire devono essere scelti in modo da garantire l'effettiva efficacia della direttiva rispetto alle finalità che l'hanno ispirata³;
2. è necessario che ciascuno Stato membro dia alle direttive un'esecuzione pienamente rispondente alle esigenze di chiarezza e certezza del diritto e le trasponga in norme interne di natura cogente⁴;
3. il recepimento non richiede necessariamente che l'atto da applicare sia formulato in modo identico a quello della direttiva. Pertanto, ad esempio, idonee misure preesistenti di diritto interno possono essere sufficienti, sempre che la piena applicazione della direttiva sia garantita in maniera sufficientemente chiara e precisa⁵;
4. le direttive vanno attuate entro il termine ivi prescritto⁶.

La presente relazione è, per quanto possibile, basata sui criteri sopra illustrati.

3. VALUTAZIONE

Lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile costituiscono una grave violazione dei diritti umani. Obiettivo della decisione quadro è integrare gli strumenti già adottati dal Consiglio per lottare contro questi fenomeni⁷.

La decisione quadro ravvicina le disposizioni legislative degli Stati membri nel settore della lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile. Per questo, istituisce un quadro comune di disposizioni a livello europeo nel cui ambito trattare la perseguibilità penale del reato, le pene e altre sanzioni, le circostanze aggravanti, la giurisdizione, l'azione penale nonché la protezione e l'assistenza delle vittime. I sistemi giuridici nazionali possono variare tantissimo da uno Stato membro all'altro e in numerosi casi è difficile comparare concetti ed espressioni giuridiche.

³ Cfr. la giurisprudenza in materia di attuazione delle direttive: causa 48/75 Royer, raccolta 1976, pag. 497, punto 518.

⁴ Cfr. la giurisprudenza in materia di attuazione delle direttive: causa 239/85 Commissione/Belgio, raccolta 1986, pag. 3659, punto 3645. Si veda anche la causa 300/81 Commissione/Italia, raccolta 1983, pag. 456, punto 449.

⁵ Cfr. la giurisprudenza in materia di attuazione delle direttive, ad esempio causa 29/84 Commissione/Germania, raccolta 1985, pag. 1673, punto 1661.

⁶ Cfr. la giurisprudenza in materia di attuazione delle direttive, ad esempio causa 52/75 Commissione/Italia, raccolta 1976, pag. 284, punto 277; più in generale, si vedano le relazioni annuali della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, ad esempio COM(2001) 309 definitivo.

⁷ GU L 322 del 12.12.1996, pag. 7; GU L 342 del 31.12.1996, pag. 4; GU L 191 del 7.7.1998, pag. 4; GU L 105 del 27.4.1996, pag. 1; GU L 191 del 7.7.1998, pag. 1; GU L 33 del 6.2.1999, pag. 1; GU L 34 del 9.2.2000, pag. 1.

Anche se la valutazione può e farà riferimento ai singoli articoli della decisione quadro, non sempre è possibile esaminarli gli uni indipendentemente dagli altri. L'attuazione parziale o la mancata attuazione di un articolo o parte di esso avrà ripercussioni anche su disposizioni correlate che, prese di per sé, potrebbero apparire conformi alle prescrizioni della decisione quadro. La valutazione terrà conto, ove necessario, del contesto giuridico penale degli Stati membri.

Le informazioni fornite alla Commissione variano molto, soprattutto per completezza. Non tutti gli Stati membri hanno trasmesso la totalità dei testi delle disposizioni di recepimento. La Grecia, Malta e il Portogallo non hanno dato seguito alle richieste della Commissione. Gibilterra non ha recepito le misure della decisione quadro, ma sta adattando la sua normativa per poterlo fare.

Articolo 1: Definizioni

All'articolo 1, lettera a) figurano le definizioni e il significato di numerosi termini usati nella decisione quadro. Un punto essenziale riguarda la definizione di "bambino", inteso come una persona d'età inferiore ai 18 anni. La scelta dei 18 anni è conforme anche alle disposizioni della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989. Uno dei principali obiettivi della decisione quadro è infatti ravvicinare i livelli di protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale e la pornografia infantile previsti nelle normative degli Stati membri.

Diverso è il discorso per quanto riguarda l'età del consenso sessuale, che varia a seconda degli Stati membri dai 13 anni in Spagna ai 17 in Irlanda (Austria 14, Belgio 16, Repubblica ceca 15, Danimarca 15, Estonia 14, Finlandia 16, Francia 15, Germania 16, Ungheria 14, Irlanda 17, Italia 14, Lettonia 16, Lituania 14, Lussemburgo 16, Paesi Bassi 16, Polonia 15, Slovacchia 15, Slovenia 15, Spagna 13, Svezia 15, Regno Unito 16).

L'età del consenso sessuale è rilevante ai fini dell'obbligo di considerare reato la pornografia infantile quale definita all'articolo 1, lettera b).

Ritrarre bambini di età inferiore a 18 anni in atteggiamenti sessuali espliciti è di norma vietato. Tuttavia, l'articolo 3 consente, ma soltanto in alcuni casi specifici, di non qualificare come reato la pornografia infantile se i minori hanno raggiunto l'età del consenso sessuale. Pertanto, la decisione quadro tutela rigorosamente i minori contro lo sfruttamento a fini pornografici e ammette eccezioni soltanto per gli adolescenti di età compresa fra quella del consenso sessuale e i 18 anni.

In pratica, il livello di protezione varia per ogni Stato membro in funzione dell'età stabilita per il consenso sessuale. Per il momento, però, l'armonizzazione dell'età del consenso sessuale, che è legata ad altre questioni come l'età per contrarre matrimonio, non è tra gli obiettivi previsti.

L'articolo 1, lettera b) definisce "pornografia infantile" il materiale pornografico che ritrae o rappresenta visivamente un bambino reale implicato o coinvolto in una condotta sessualmente esplicita, una persona reale che sembra un bambino oppure immagini realistiche di un bambino inesistente. L'espressione "rappresentazione visiva" va interpretata come comprensiva di pellicole non sviluppate e videocassette e di dati conservati nella memoria di un computer oppure su supporti elettronici e convertibili in immagini. Molti Stati membri hanno adottato una normativa conforme alla definizione di pornografia infantile di cui all'articolo 1, lettera b) della decisione quadro. In Repubblica ceca, Estonia, Lettonia,

Lituania, Lussemburgo, Polonia, Spagna e Svezia non esiste una definizione dettagliata di pornografia infantile.

Per quanto riguarda la lettera c) (definizione di "sistema informatico"), la Repubblica ceca, la Lituania e la Polonia non hanno trasmesso la documentazione indispensabile per una corretta valutazione.

La lettera d) definisce la "persona giuridica" ispirandosi al secondo protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee.

Articolo 2: Reati relativi allo sfruttamento sessuale dei bambini

Quando ha adottato la decisione quadro, il Consiglio era consapevole della necessità di affrontare reati gravi quali lo sfruttamento sessuale di minori e la pornografia infantile con un approccio globale di cui fossero parti integranti il diritto penale sostanziale, comprese le sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, e una cooperazione giudiziaria più ampia possibile.

Al riguardo, gli Stati membri hanno riferito alla Commissione una vasta gamma di misure giuridiche applicabili all'autore del reato. La normativa in vigore in Ungheria, Finlandia, Repubblica ceca, Francia, Lettonia e Slovacchia copre tutti i punti elencati all'articolo 2 della decisione quadro, ma sarebbe utile disporre di altri dettagli. Come già precisato, la Commissione lavora soprattutto su documenti tradotti e perciò sono possibili malintesi.

Inoltre, i sistemi giuridici degli Stati membri possono variare moltissimo ed è per questo che non sempre i concetti giuridici possono essere comparati.

Comunque, da una panoramica sulle normative nazionali si evince che le disposizioni applicabili negli Stati membri sono per lo più conformi alle prescrizioni della decisione quadro per quanto riguarda l'obbligo di considerare reato la condotta di chi costringe o induce un bambino alla prostituzione o alla produzione di spettacoli a carattere pornografico, partecipa ad attività sessuali con un bambino offrendogli un compenso, o facendo uso di coercizione oppure abusando di una posizione riconosciuta di autorità o influenza.

Articolo 3: Reati di pornografia infantile

Questo articolo prevede il ravvicinamento dei reati connessi alla pornografia infantile che includono la produzione, distribuzione, diffusione o trasmissione, l'acquisto o il possesso, l'offerta o la messa a disposizione di pornografia infantile.

L'articolo 3, paragrafo 2) prevede poche eccezioni all'obbligo di considerare reato la pornografia infantile quando la persona che sembra un bambino ha in realtà 18 anni, oppure il materiale pornografico consiste in immagini realistiche di un bambino inesistente e si tratta di produzione e possesso unicamente a uso privato. In queste circostanze, l'esclusione della responsabilità penale si giustifica con il fatto che nessun bambino è stato coinvolto nella produzione di materiale pornografico.

Un'altra eccezione, che è stata già menzionata, riguarda i casi di produzione e possesso di immagini di bambini che abbiano raggiunto l'età del consenso sessuale prodotte e detenute con il loro consenso e unicamente a uso privato. In questo caso però il consenso non è considerato valido se, ad esempio, l'autore del reato lo ha ottenuto avvalendosi della sua superiorità in termini di età, maturità, stato sociale, posizione, esperienza, ovvero abusando

dello stato di dipendenza della vittima. Questa disposizione implica una limitazione della responsabilità penale quando il minore, di età compresa tra quella del consenso sessuale e i 18 anni, ha effettivamente acconsentito alla produzione e all'uso privato di materiale pornografico.

Anche se le normative nazionali sembrano rispettare il requisito minimo di considerare reato la pornografia infantile, mancano informazioni sulle eccezioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2). La Commissione ha ricevuto dati completi soltanto da Ungheria, Lituania, Italia, Danimarca, Germania e Cipro. Per questo motivo, non è possibile valutare il livello effettivo di tutela dei minori che hanno superato l'età del consenso sessuale, aspetto sensibile soprattutto nei paesi in cui tale età è inferiore a 16 anni.

Articolo 4: Istigazione, favoreggiamento, complicità e tentativo

Secondo le informazioni fornite alla Commissione, la maggior parte degli Stati membri rinvia alle norme generali sulla complicità e i tentativi di reato nei loro rispettivi sistemi penali. Tali norme generali si applicherebbero anche ai reati contro i minori, cioè lo sfruttamento sessuale e i reati connessi alla pornografia infantile.

Articolo 5: Pene e circostanze aggravanti

Questo articolo è una delle disposizioni chiave della decisione quadro. Il paragrafo 1 stabilisce soprattutto che i reati di cui agli articoli 2, 3 e 4 della decisione quadro sono punibili in tutti i casi con sanzioni penali privative della libertà di durata massima compresa tra almeno 1 e 3 anni. L'obiettivo è garantire un livello minimo di armonizzazione per quanto riguarda le pene applicabili agli autori del reato. Sembra che tutti gli Stati membri ottemperino alle prescrizioni della decisione quadro. La documentazione trasmessa da Spagna, Slovenia, Estonia e Lussemburgo non ha permesso alla Commissione di avere un quadro chiaro dell'attuazione dei requisiti stabiliti all'articolo 5, paragrafo 3 della decisione quadro.

Articoli 6 e 7: Responsabilità e sanzioni applicabili alle persone giuridiche

La decisione quadro introduce il concetto di responsabilità delle persone giuridiche in parallelo a quello delle persone fisiche. Le persone giuridiche sono ritenute responsabili dei reati commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organismo della persona giuridica, o che per esempio abbia il potere di prendere decisioni. La responsabilità della persona giuridica non deve essere esclusivamente penale. Le sanzioni applicabili alle persone giuridiche devono essere “*efficaci, proporzionate e dissuasive*”. In ogni caso, per quanto riguarda le informazioni sugli ordinamenti nazionali trasmesse alla Commissione, la normativa della maggior parte degli Stati membri prevede la possibilità di applicare sanzioni, per lo meno provvedimenti di carattere amministrativo, alle persone giuridiche. L'articolo 7, paragrafo 1 della decisione quadro stabilisce, come sanzione minima nei confronti delle persone giuridiche, sanzioni di natura penale o non penale. Per quanto riguarda le misure amministrative o le pene, gli articoli 6 e 7 risultano ampiamente attuati.

Articolo 8: Giurisdizione ed esercizio dell'azione penale

L'articolo 8 della decisione quadro definisce i casi in cui gli Stati membri devono stabilire la propria competenza giurisdizionale sui reati di cui agli articoli 2, 3 e 4. La norma principale è il principio di territorialità, in base al quale ciascuno Stato membro deve stabilire la propria

competenza giurisdizionale per i reati commessi anche solo parzialmente sul suo territorio. L'articolo 8, paragrafo 3 è stato sostituito dalla decisione relativa al mandato d'arresto europeo⁸. Gli Stati membri ottemperano al principio di territorialità di cui all'articolo 8, paragrafo 1, lettera a) della decisione quadro.

L'articolo 8, paragrafo 1, lettera b) stabilisce la regola della competenza extraterritoriale per i casi in cui l'autore del reato è cittadino del paese in questione. Questa disposizione è particolarmente importante per procedere in maniera efficace contro il cosiddetto turismo sessuale, cioè contro i reati di sfruttamento sessuale di minori commessi all'estero. In linea di principio, gli Stati membri dovrebbero garantire ai minori lo stesso livello di protezione a prescindere dal paese di residenza. Tenendo conto delle esigenze di ordinamenti giuridici diversi, l'articolo 8, paragrafo 1, lettera b) consente agli Stati membri di non applicare o di applicare solo in situazioni o circostanze specifiche le norme di competenza giurisdizionale quando il reato è commesso al di fuori del loro territorio. Per quanto riguarda la competenza extraterritoriale, tuttavia, gli Stati membri non hanno fornito informazioni sufficienti a capire fino a che punto si siano spinti nell'attuazione di questa norma.

Articolo 9: Protezione ed assistenza delle vittime

L'articolo 9 disciplina tre diverse questioni. Il primo paragrafo stabilisce che le indagini o l'azione penale relative a reati contemplati dalla decisione quadro non dipendono da una denuncia o accusa formulata dalla vittima quando si applica la norma della competenza territoriale. In generale, la normativa degli Stati membri si è conformata a questo obbligo.

Il paragrafo 2 dell'articolo 9 riguarda i bambini vittime di sfruttamento sessuale, che sono considerati vittime particolarmente vulnerabili ai sensi della decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale⁹. Le informazioni trasmesse dagli Stati membri alla Commissione sono frammentarie e incomplete e non favoriscono un'analisi globale. Svezia, Danimarca, Paesi Bassi, Italia, Germania, Slovacchia e Regno Unito si sono adeguati in maniera soddisfacente a quanto prescritto nella decisione quadro. La nuova normativa approvata da Cipro nel 2007 prevede un quadro generale per il riconoscimento delle vittime, il loro orientamento verso servizi adeguati e la loro protezione, che risponde in pieno ai requisiti di cui all'articolo 13 della richiamata decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio per quanto riguarda i minori sfruttati sessualmente.

Il paragrafo 3 dell'articolo 9 obbliga gli Stati membri ad assicurare un'adeguata protezione e assistenza alla famiglia della vittima, ai sensi dell'articolo 4 della richiamata decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio. Germania, Lettonia, Svezia, Regno Unito, Austria ed Estonia hanno dimostrato alla Commissione di essersi conformati alla decisione quadro. Altri Stati membri non hanno fornito informazioni in proposito.

⁸ Decisione quadro 2002/584/JAI del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri; GU L 190 del 18.7.2002.

⁹ Decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale; GU L 82 del 22.3.2001.

4. CONCLUSIONI

Non tutti gli Stati membri hanno trasmesso nei termini tutti i testi delle disposizioni di recepimento pertinenti. È possibile quindi che la relazione basi alcune delle sue valutazioni e conclusioni su informazioni incomplete.

Partendo dalle informazioni fornite, si osserva che quasi tutti gli Stati membri si sono conformati alle prescrizioni della decisione quadro del Consiglio o perché applicano leggi nazionali preesistenti o perché attuano leggi nuove e specifiche. Gli ordinamenti degli Stati membri assicurano un livello di protezione generalmente alto contro gli abusi e lo sfruttamento sessuale dei bambini e prevedono sanzioni adeguate. Quanto alla pornografia infantile, l'obbligo di considerare reato la produzione di materiale pedopornografico è generalmente soddisfatto, anche se non è possibile valutare l'esatta entità delle finalità di esclusione della responsabilità penale nei casi di pornografia infantile riguardante minori di età compresa fra quella del consenso sessuale e i 18 anni.

Quanto alle disposizioni della decisione quadro rimaste inattuata, la Commissione invita gli Stati membri a provvedere al più presto ad adottare una legislazione nazionale di attuazione. Tuttavia, grazie alla decisione quadro del Consiglio, gli Stati membri dispongono attualmente, in generale, di disposizioni di diritto penale specifiche che qualificano come reato lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile e che prevedono sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

Come afferma anche la relazione sull'attuazione della decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio sulla lotta alla tratta degli esseri umani, adottata dalla Commissione il 2 maggio 2006, è difficile fornire una valutazione completa riguardo alla normativa relativa alle vittime particolarmente vulnerabili, viste le scarse informazioni prevenute agli Stati membri. Un atteggiamento di rispetto nei confronti della vittima nel procedimento penale e un adeguato livello di assistenza durante e dopo il procedimento sono fondamentali per evitare pregiudizi ulteriori ed assicurare un'azione efficace contro i reati. Pertanto, la Commissione invita gli Stati membri a riconsiderare attentamente la loro normativa per rafforzare la protezione sociale dei minori vittime di abusi ed assicurare il pieno rispetto dei loro diritti.

Dopo i recenti sviluppi, soprattutto nel campo delle tecnologie di comunicazione elettronica, sono comparsi nuovi problemi, per esempio la manipolazione psicologica dei bambini a fini illeciti attraverso Internet ("grooming"). Nel frattempo, autorità di contrasto specializzate vanno sviluppando nuovi metodi per individuare questi reati e identificare le vittime. Alla luce dell'esito di queste discussioni, la Commissione potrebbe considerare l'opportunità di aggiornare e rafforzare ulteriormente la presente decisione quadro per quanto riguarda lo sfruttamento dei bambini e i reati correlati, in particolare quelli commessi attraverso reti di comunicazione elettronica e sistemi informatici.