



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.3.2009  
SEC(2009) 356

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*Documento che accompagna la*

**Proposta di**

**DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO**

**relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

{COM(2009) 135}  
{SEC(2009) 355}

## **SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

### **1. IL PROBLEMA**

L'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori sono tipologie di reato particolarmente gravi perché colpiscono bambini ed adolescenti, che hanno diritto a protezione e cure particolari. Queste violenze causano alle vittime danni fisici, psicologici e sociali duraturi che nel tempo minano i valori fondamentali di protezione speciale dei minori e fiducia nelle istituzioni pubbliche propri di una società moderna. Malgrado la mancanza di statistiche precise ed affidabili, gli studi rivelano che in Europa una minoranza significativa di minori è esposta nell'infanzia al rischio di subire violenza sessuale e altre ricerche indicano che il fenomeno non è in regressione, ma che anzi alcune forme di violenza sessuale sono in aumento.

La causa principale del fenomeno è la vulnerabilità delle giovani vittime, che a sua volta dipende da numerosi fattori. La risposta insufficiente dei meccanismi di contrasto contribuisce alla diffusione del fenomeno e la situazione si fa più complessa perché alcuni tipi di reato trascendono i confini nazionali. Le vittime sono restie a denunciare l'abuso per vergogna o timore delle conseguenze; le differenze a livello di diritto penale e procedura tra i vari paesi danno luogo a indagini e procedimenti giudiziari diversi e gli autori del reato continuano talvolta ad essere pericolosi anche dopo aver scontato la condanna. Gli sviluppi delle tecnologie informatiche hanno esacerbato questi problemi perché hanno reso più semplice produrre e diffondere materiale pedopornografico garantendo nel contempo l'anonimato agli autori del reato. Tra l'altro, gli ordinamenti giuridici nazionali devono trattare con un gran numero di persone, con livelli diversi di responsabilità, che agiscono in contesti giuridici diversi. La facilità degli spostamenti e le differenze di reddito alimentano il cosiddetto turismo sessuale a danno di minori; ne consegue che spesso i pedofili commettono il fatto all'estero dove restano impuniti. Già è difficile promuovere l'azione penale contro questi reati, in più la criminalità organizzata può ottenere profitti consistenti con rischi minimi.

### **2. MOTIVAZIONE DELL'AZIONE UE**

Le leggi nazionali contemplano, in varia misura, alcuni di questi problemi ma non sono abbastanza rigorose o coerenti da dare una risposta sociale vigorosa a questo preoccupante fenomeno. A livello UE, la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio costituisce un primo tentativo di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri affinché siano qualificate come reato le forme più gravi di abuso e sfruttamento sessuale di minori, sia esteso l'ambito di giurisdizione nazionale e assicurato un livello minimo di assistenza alle vittime. Anche se in generale le sue prescrizioni sono state attuate, la decisione quadro presenta diversi limiti: ravvicina le normative soltanto per quanto riguarda un numero limitato di reati, non si occupa di nuove forme di abuso e sfruttamento che si avvalgono delle tecnologie informatiche, non elimina gli ostacoli all'azione penale al di fuori del territorio nazionale, non risponde alle esigenze specifiche delle vittime né prevede misure adeguate per prevenire i reati.

Alcune iniziative in corso nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia possono avere effetti positivi nella lotta contro questi reati. Inoltre, nel 2007 è stata adottata la Convenzione del Consiglio d'Europa STCE n. 201 per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali che allo stato attuale è verosimilmente lo strumento che assicura la massima protezione dei minori sul piano internazionale. Se fosse attuata da tutti gli Stati membri, si compirebbero notevoli passi avanti. Tuttavia, tenuto conto delle laboriose procedure nazionali

e della mancanza di un calendario per la ratifica, non esiste alcuna garanzia che tutti gli Stati membri ratifichino la Convenzione in un prossimo futuro, né che la Convenzione possa offrire un solido meccanismo di monitoraggio per garantire un'attuazione appropriata.

Per queste ragioni, le parti interessate sostengono con forza l'adozione di misure più efficaci e specifiche.

### **3. OBIETTIVI**

Ai sensi dell'articolo 29 del trattato sull'Unione europea, l'obiettivo generale dell'Unione in questo settore è prevenire e combattere i reati contro i minori, compresi l'abuso e lo sfruttamento sessuale.

Questo obiettivo generale potrebbe essere realizzato con interventi volti ad ottenere i seguenti **obiettivi specifici e operativi**:

#### **A. Obiettivo specifico: perseguire efficacemente i reati**

*Obiettivi operativi:*

A.1 **disporre sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive** contro chi commette reati di abuso o sfruttamento sessuale di minori

A.2 **facilitare le indagini sui reati e l'avvio dei procedimenti penali**

A.3 **perseguire efficacemente i reati di abuso o sfruttamento sessuale commessi all'estero**

A.4 **eliminare gli ostacoli alla cooperazione internazionale** e favorire l'uso di strumenti investigativi efficaci in materia di criminalità organizzata e di casi transnazionali

#### **B. Obiettivo specifico: tutelare i diritti delle vittime**

*Obiettivi operativi:*

B.1 **assicurare alle vittime un accesso più agevole** ai mezzi di impugnazione e ad adeguate misure speciali di protezione

B.2 **garantire che le giovani vittime non subiscano le conseguenze** della loro partecipazione alle indagini e ai procedimenti penali

#### **C. Obiettivo specifico: impedire l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori**

*Obiettivi operativi:*

C.1 **promuovere l'accesso a programmi e misure d'intervento** per impedire i reati contro i minori e la loro reiterazione

C.2 **assicurare che siano prese ed attuate efficacemente** in tutta l'UE adeguate **misure di sicurezza** nei confronti degli autori di reati sessuali a danno di minori che continuano ad essere pericolosi dopo il rilascio

### C.3 impedire o rendere più complessi sul piano tecnico l'accesso e la diffusione di materiale pedopornografico, soprattutto su Internet

#### D. Obiettivo specifico: creare sistemi di monitoraggio efficaci

*Obiettivo operativo:*

D.1 creare meccanismi nazionali armonizzati per **valutare la diffusione dei reati di abuso e sfruttamento sessuale a danno di minori e monitorare l'efficacia delle strategie** di lotta contro questi reati

#### 4. OPZIONI STRATEGICHE

Per raggiungere l'obiettivo sono esaminate varie opzioni strategiche.

- Opzione strategica 1: nessuna nuova azione dell'UE

L'UE non prenderebbe alcuna iniziativa (normativa, strumenti non politici, sostegno finanziario) per combattere l'abuso e lo sfruttamento sessuale di minori e gli Stati membri potrebbero proseguire con la firma e la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa STCE n. 201.

- Opzione strategica 2: integrare la normativa vigente con misure non legislative

La normativa UE vigente, in particolare la decisione quadro 2004/68/GAI, non sarebbe modificata. Potrebbero invece essere introdotte misure non legislative a sostegno dell'attuazione coordinata della normativa nazionale, che comprenderebbero lo scambio di informazioni e di esperienze per quanto riguarda l'azione penale, la protezione o la prevenzione, la sensibilizzazione, la cooperazione con il settore privato e la promozione dell'autoregolamentazione, oppure l'istituzione di meccanismi per la raccolta dei dati.

- Opzione strategica 3: una nuova normativa per perseguire gli autori del reato, proteggere le vittime e prevenire i reati

Sarebbe adottata una nuova decisione quadro, che integrerebbe la decisione quadro vigente, alcune disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa STCE n. 201 e nuovi elementi non presenti né nell'uno né nell'altro strumento. Per esempio, sarebbe contemplato il perseguimento di forme gravi di abuso e sfruttamento sessuale di minori attualmente non incluse, come i nuovi reati penali in ambiente IT. Sarebbero poi introdotte disposizioni per agevolare lo svolgimento delle indagini e l'azione penale, nonché norme per estendere l'ambito di giurisdizione nazionale, disposizioni per la protezione e il sostegno delle vittime nei procedimenti penali e misure per prevenire i casi di recidiva e impedire l'accesso al materiale pedopornografico.

- Opzione strategica 4: nuova normativa generale per migliorare l'azione penale contro gli autori del reato, la protezione delle vittime e la prevenzione del fenomeno (come l'opzione 3) più misure non legislative (come l'opzione 2)

Le disposizioni vigenti della decisione quadro 2004/68/GAI sarebbero integrate dall'intervento dell'UE volto a modificare il diritto penale sostanziale e le procedure, a proteggere le vittime e a prevenire i reati come indicato nell'opzione 3, nonché dalle misure

non legislative indicate nell'opzione 2 per migliorare l'attuazione della normativa nazionale in materia penale derivante dalle modifiche summenzionate e fornire strumenti per le indagini, il perseguimento, la protezione e la prevenzione al di fuori del contesto del diritto penale.

## **5. CONFRONTO TRA LE OPZIONI STRATEGICHE**

Se gli Stati membri firmeranno, ratificheranno e attueranno la Convenzione STCE n. 201, come sembra vogliano fare, l'opzione 1 (status quo) potrà garantire miglioramenti sostanziali. Tuttavia, tenuto conto delle laboriose procedure nazionali di ratifica in assenza di un quadro UE giuridicamente vincolante e della mancanza di un solido meccanismo di monitoraggio, è difficile prevedere quando e in quale misura i vantaggi della Convenzione diventeranno effettivi. L'opzione 2 consentirebbe un'attuazione più efficace del quadro giuridico vigente, ma non sarebbe sufficiente a migliorare l'azione penale in una serie di settori in cui è necessaria una base giuridica specifica.

L'opzione 3 apporterebbe dei miglioramenti rispetto alla situazione attuale rafforzando la normativa in settori attualmente coperti dalle disposizioni UE sul perseguimento degli autori di reato e sulla protezione delle giovani vittime. Sarebbero previste anche misure di prevenzione per migliorare il livello di protezione dei minori in generale. Il costo finanziario dovrebbe essere compensato dal vantaggio sociale ed economico rappresentato da un'azione più efficace contro questi reati. I passi avanti nel settore dei diritti fondamentali dovrebbero poi controbilanciare il rischio di ingerenza connesso ad alcune misure.

L'opzione 4 intensificherebbe l'efficacia delle misure previste dalle opzioni 2 e 3, associandole e incoraggiando gli Stati membri a cooperare per creare strumenti e migliorare l'attuazione del quadro giuridico più completo previsto.

Sulla base dell'analisi dell'impatto economico, dell'impatto sociale e dell'incidenza sui diritti fondamentali, le opzioni 3 e 4 si rivelano il modo migliore per affrontare il problema e realizzare gli obiettivi della proposta. L'opzione privilegiata è la 4, seguita dalla 3.