

## **Relazione al Parlamento sulla violenza sessuale in Italia**

### **1. Considerazioni introduttive**

La legge 3 agosto 1998, n. 269 impegna il Governo - all'art. 17 comma 1 - a riferire annualmente al Parlamento sull'attività da esso svolta per la migliore attuazione della legge contro lo sfruttamento dei minori nella prostituzione, nella pornografia, nel turismo sessuale.

Ritiene, il Governo, che una simile relazione non possa esaurirsi in una mera rassegna delle iniziative assunte ma imponga una più ampia riflessione su tutti gli aspetti di questo inquietante fenomeno per consentire all'organo legislativo non solo un controllo su quanto si è venuto facendo in questo periodo ma anche la valutazione di ciò che può ancora essere fatto, anche sul piano legislativo, per rendere sempre più adeguato il sistema di tutela della personalità in formazione. Una tutela indispensabile non solo per garantire le libertà individuali contro queste gravissime forme di sfruttamento e di abuso ma anche, anzi principalmente, per garantire al soggetto in formazione la possibilità di sviluppare in modo compiuto e corretto il suo complesso itinerario evolutivo.

La presente relazione terrà conto non solo della legge n. 269/98 ma anche della legge del 15 febbraio 1996, n. 66 sulla violenza sessuale: i problemi affrontati dalle due leggi sono infatti strettamente connessi; gli obiettivi da perseguire - consistenti in sostanza nella tutela dell'integrità non solo fisica ma anche psichica dei soggetti più esposti all'aggressione ed allo sfruttamento - non possono non essere comuni e si sovrappongono spesso nella eziologia come nelle specifiche manifestazioni; gli interventi, sia di aiuto alle vittime sia repressivi, sono caratterizzati da analoga ispirazione e da omologhe metodologie e si avvalgono di necessità degli stessi servizi pubblici o privati.

La Relazione viene presentata al Parlamento con un certo ritardo rispetto alla scadenza prevista del 1999: ma tale ritardo è dovuto non ad incuria ma alla necessità di attendere che la legge, entrata in vigore sostanzialmente nel settembre 1998, superasse la prima fase di attuazione e consentisse di

conseguenza l'organizzazione degli strumenti e dei metodi per la rilevazione della realtà e la documentazione degli interventi. Appare evidente, per esempio, come fosse impossibile tracciare, alla scadenza del primo anno di applicazione della legge, un quadro esaustivo della situazione sulla base dei dati percepibili nell'ambito giudiziario, che costituiscono per una legge come quella indicata i dati più abbondanti e significativi: ancor oggi, come si vedrà, le risultanze che si possono individuare in questo campo sono ancora troppo esigue perché possano considerarsi rappresentative della situazione effettiva.

Deve anche essere subito sottolineato come non pochi problemi e difficoltà si sono incontrate nella raccolta dei dati quantitativi e qualitativi sul complesso fenomeno da analizzare. Innanzitutto perché il fenomeno della violenza e dello sfruttamento sessuale – nelle sue molteplici manifestazioni – finisce con l'emergere in misura assai limitata nei confronti della sua effettiva consistenza. Ed infatti:

- una rilevante parte delle violenze si verificano in ambiti familiari, o comunque all'interno di relazioni personali tendenzialmente circoscritte, il che porta molto spesso a nascondere, o a negare, un fenomeno che si percepisce come vergognoso e comunque distruggente il gruppo a cui si appartiene;
- non è difficile per gli autori dell'abuso mettere in atto accorgimenti mimetici che possono neutralizzare l'osservazione esterna;
- la natura dei comportamenti di violenza e le conseguenti implicazioni emotive e talvolta affettive rendono frequentemente difficile la denuncia da parte delle vittime;
- le forme d'abuso sono spesso soltanto il retroterra di condotte che possono apparire volontarie o almeno non determinate in modo eteronomo.

Né è poi facilmente reperibile una completa documentazione su quanto si va facendo – specie a livello di Enti locali, di servizi, di organizzazioni non governative, di volontariato – per contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori e per recuperare a se stesse ed alla società le vittime di questi delitti: il numero ed il molteplice ambito operativo delle istituzioni pubbliche, centrali e locali, e delle organizzazioni non governative impegnate in questo settore rende non agevolmente riassumibile nella sua interezza e nelle sue interne diversificazioni la complessità delle iniziative assunte.

Appare infine opportuno ricordare come negli anni più recenti la violenza e lo sfruttamento sessuale dei minori è andato assumendo, in Italia e nella generalità degli altri paesi, dimensioni e caratteristiche nuove. Solo per una parte infatti il fenomeno è rimasto legato, come in prevalenza avveniva in passato, a realtà circoscritte e a specifiche patologie personali e sociali. Oggi l'abuso e lo sfruttamento sessuale – nei confronti sia delle donne in genere che dei minori – si connette

sempre più frequentemente anche a forme di criminalità organizzata che perseguono l'obiettivo di facili e ingenti profitti, operando su scala non solo nazionale ma anche internazionale.

Inoltre è da rilevare come l'attività delittuosa spesso si inserisce strumentalmente nelle più gravi situazioni di crisi sociali e politiche (guerre, persecuzioni etniche, depressioni economiche, migrazioni individuali e di gruppo) nelle quali le persone più deboli vedono ulteriormente aggravate le loro difficoltà e risultano assai esposte, quando non addirittura del tutto indifese.

Nuove opportunità di sfruttamento e nuovi problemi derivano anche dai moderni strumenti di comunicazione, incluse le più avanzate tecnologie informatiche, usate come uno strumento criminale privilegiato specialmente per la produzione e la diffusione di materiale pornografico, in particolare per quello di contenuto pedofilo.

## **2. L'impegno della e nella comunità internazionale**

La rilevanza quantitativa e qualitativa del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale di minori, il suo collegamento con altre forme di criminalità, l'entità dei danni cagionati alle vittime hanno suscitato una forte reazione da parte degli Stati e delle istituzioni internazionali, in particolare in quelle europee. Si è ben compreso che un'ampia e organizzata azione di contrasto deve essere esercitata da ciascun paese nel proprio territorio, ma deve altresì essere inevitabilmente integrata con efficaci forme di collaborazione internazionale e comunque deve dirigersi, ad entrambi i livelli, sia verso la prevenzione e la repressione del delitto sia verso l'aiuto alle vittime.

L'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori è infatti un fenomeno che in molte sue manifestazioni ha caratteri accentuatamente transnazionali. Il che ha portato la comunità mondiale ed europea a porsi il problema delle azioni di contrasto che devono essere messe in atto e ad avviare un importante processo comune diretto a compiere analisi e a definire proposte e programmi in questo settore.

E' sembrato pertanto opportuno accennare in questa relazione anche alle iniziative e ai programmi assunti dalla comunità internazionale sia perché essi impegnano direttamente anche il nostro paese sia perché documentano come si sia profondamente diffusa una straordinaria mobilitazione di energie per ridurre un fenomeno che comunemente viene ritenuto lesivo della libertà e della dignità umana di tanti bambini e adolescenti.

In Appendice (App. I) viene data un'esauritiva rassegna delle iniziative e dei programmi che a livello europeo si sono assunte in questo campo. Qui ci limiteremo, in estrema sintesi, ad indicare le proposte più significative emerse nonché le linee portanti di una globale strategia che si va completamente sviluppando nel nostro continente radicata sui seguenti principi:

- un miglior coordinamento sul piano internazionale delle singole iniziative nazionali: per scambiare informazioni e dati sul fenomeno, per promuovere prima e comunicare e diffondere poi le migliori pratiche realizzate;
- uno sviluppo della raccolta di dati statistici e comunque di tutte le altre fonti documentarie relative a questo fenomeno, anche incrementando lo sviluppo di banche dati o di reti telematiche di documentazione di legislazione e giurisprudenza;
- l'incentivazione di un approccio multidisciplinare e coordinato al fenomeno della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento sessuale dei bambini per colpire la catena del traffico di persone (reclutatori, sfruttatori, intermediari e clienti);
- la realizzazione di studi e ricerche sulle possibili attività di prevenzione e sull'assistenza ed il reinserimento delle vittime nonché di seminari di studio;
- l'impegno per un'azione tendente ad accrescere la consapevolezza nell'opinione pubblica dell'entità e delle caratteristiche del fenomeno;
- l'attuazione di procedimenti penali non traumatizzanti per le vittime;
- la sensibilizzazione e la migliore formazione comune degli operatori della giustizia appartenenti agli Stati membri;
- la realizzazione di una politica culturale europea per l'infanzia e l'adolescenza - fondamento di ogni seria azione di prevenzione - non solo realizzando migliori condizioni di vita ma anche dando nuovo impulso alla partecipazione alla vita civica, sociale e culturale;
- il deciso contrasto ad ogni forma di turismo sessuale;
- la formazione del personale impegnato nelle diverse professioni sia per l'identificazione dei sintomi della violenza sia per un migliore sostegno al ragazzo vittima;
- l'individuazione di sistemi e strategie per far emergere il fenomeno delle violenze sessuali sia aiutando i minori a rivelare le violenze subite, facendoli sentire sicuri di ottenere il dovuto sostegno, sia dando fiducia ai cittadini per far sì che tutti i casi sospetti vengano denunciati.

Sembra inoltre opportuno segnalare anche, in questa Relazione, ciò che molti Stati - a seguito degli impegni assunti al primo Congresso mondiale di Stoccolma dell'agosto 1966 sullo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali - hanno iniziato a realizzare per sviluppare strumenti più idonei per dare concreti seguiti alle indicazioni contenute nella Dichiarazione di Stoccolma.

In Appendice (App. n 2) sono pubblicate le schede relative alle iniziative assunte dai vari paesi che sono state recepite attraverso informazioni fornite dalle Ambasciate italiane all'estero: qui ci si limiterà a fare qualche considerazione di carattere generale.

In molti Paesi è stato varato un Piano di Azione nazionale con gli interventi da porre in essere sia a livello di Amministrazioni centrali che locali, con l'apporto delle Istituzioni ed Organismi non governativi che a vario titolo operano nel settore della tutela dei minori.

In molti casi si è proceduto ad una incisiva riforma della legislazione concernente i reati sessuali contro i minori: sono state così inasprite le pene previste per gli autori di tali reati, sono state meglio specificate ed ampliate le fattispecie criminose – così, per esempio, il cosiddetto “turismo sessuale” riconosciuto come nuova tipologia di reato. E sulla scia di quanto affermato a Stoccolma, molti Paesi (fra cui Italia, Francia, Belgio, Irlanda, Gran Bretagna, Danimarca) hanno finalmente introdotto nelle loro legislazioni il principio dell'extraterritorialità per i reati a sfondo sessuale perpetrati in danno dei minori e quindi la possibilità di perseguire l'autore anche quando il fatto è stato commesso all'estero. Alcuni Paesi, fra cui la Francia, hanno introdotto anche il principio del trattamento medico-psicosociale nei confronti degli autori di tali reati.

Un'attenzione particolare è stata poi riservata, dalle Istituzioni di alcuni Paesi, a tutti i fenomeni connessi con la distribuzione di pornografia minorile. Anche in questo settore alcuni paesi hanno adottato una specifica normativa per contrastare il crescente utilizzo di minori nella produzione di materiale pornografico, in spettacoli pubblici, o comunque in altre forme di distribuzione di immagini pornografiche. Così alcune legislazioni prevedono non soltanto la punibilità di chi produce, distribuisce, pubblicizza materiale pornografico realizzato con minori, ma anche di chi lo detiene per uso personale (Italia, Gran Bretagna, Germania, Portogallo). Un impegno sempre crescente è profuso in alcuni paesi per la preoccupante diffusione di immagini pornografiche di minori via Internet. In alcuni casi – tra cui anche in Italia – sono state create in seno agli organi di polizia giudiziaria delle strutture operative altamente specializzate in grado di individuare reti di distribuzione. In altri casi (per es. Gran Bretagna) sono stati istituiti dai medesimi *provider* organismi ad hoc per il monitoraggio, controllo e la raccolta di dati in relazione a tali fenomeni.

Sul piano istituzionale sono state create strutture specifiche per la trattazione delle problematiche connesse con lo sfruttamento sessuale dei minori. Le forze dell'ordine di molti Paesi hanno costituito centri operativi per la realizzazione di banche dati e per favorire il miglior trasferimento di informazioni, per il monitoraggio del fenomeno, ecc. Sforzi sono rivolti alla realizzazione di forme di collaborazione internazionale, in grado di assicurare una più tempestiva ed efficace trasmissione di informazione nonché, quando necessario, l'intervento delle competenti Autorità del Paese eventualmente interessato.

Si ricorderà in proposito l'impegno assunto dall'Europol, a seguito delle Decisioni intervenute a livello europeo, di estendere le proprie competenze anche alla tratta degli esseri umani con particolare riguardo allo sfruttamento dei minori a fini commerciali.

Nei settori giudiziario, sanitario, scolastico, sociale molti Governi hanno avviato importanti programmi per una migliore tutela di minori vittime di sfruttamento e per favorire campagne di formazione ed informazione per una efficace prevenzione.

Sforzi apprezzabili sono stati profusi inoltre dai Paesi in via di sviluppo che maggiormente risultano toccati da tale aberrante piaga: il governo filippino, come quello thailandese, ha avviato significative riforme per un rafforzamento della lotta allo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali ed ha inoltre finalizzato forme di collaborazione con i Governi di alcuni Paesi europei dai quali purtroppo prendono le mosse le più agguerrite iniziative nel settore dello sfruttamento dei minori.

Ancora molta strada rimane da fare anche perché la nuova caratteristica di "globalizzazione" del fenomeno — avendo grande proiezione internazionale — ne aumenta la vischiosità e rende estremamente difficoltoso metterne a fuoco i contorni.

Comunque è confortante rilevare che anche a livello internazionale si vada verso una migliore conoscenza del fenomeno, verso un migliore coordinamento delle energie per controllarlo e ridurlo, verso l'individuazione di strumenti sempre più efficaci — perché calibrati sulle specifiche realtà locali — per sviluppare una efficace azione di prevenzione e di recupero.

Lo studio che si riporta in appendice si propone proprio di illustrare — seppur sommariamente — lo stato delle legislazioni nazionali di alcuni paesi industrializzati (Belgio, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna) nonché di alcuni paesi emergenti (Albania, Colombia, Corea del Sud, India, Kazakistan, Myanmar, Romania, Sri Lanka, Thailandia), attraverso l'individuazione delle fattispecie criminose nonché delle sanzioni comminate agli autori di reati sessuali a danno di soggetti di minore età, dei dati raccolti e delle iniziative adottate per prevenire e reprimere il fenomeno.

Il confronto aperto e diretto con le realtà nazionali non può che favorire una più fattiva riflessione sul tanto che ancora rimane da fare per l'eliminazione di quella che può sicuramente definirsi come una grave vergogna della realtà mondiale di fine secolo.

### **3. Le leggi sulla violenza e lo sfruttamento sessuale e la loro applicazione: riflessioni dottrinarie e problemi applicativi**

La presente relazione esaminerà come si è venuto sviluppando, in questo primo anno di applicazione della nuova legge, l'impegno dell'intera società italiana nelle sue varie componenti – Governo centrale, Istituzioni territoriali, istituzioni della società civile – sia per la migliore attuazione delle nuove leggi in questa materia sia per sviluppare una più adeguata azione di prevenzione di queste aggressioni alla dignità umana di soggetti in formazione e di sostegno e recupero di chi ne è stato vittima.

Si è anche ritenuto però opportuno rappresentare innanzi tutto al Parlamento come le norme delle due leggi in esame siano state interpretate dalla dottrina giuridica e giurisprudenziale; quali siano i nodi applicativi emersi dall'analisi che della legge e dei problemi ad essa sottostanti sono stati effettuati in opere monografiche o in saggi di autorevoli riviste; quali valutazioni delle leggi e dell'opera di sostegno e recupero delle vittime facciano i più qualificati operatori che in questo campo continuativamente e professionalmente sono a contatto con questa difficile realtà.

Ci sembra che da questa rassegna emerga un quadro problematico di un certo interesse che può essere proficuamente utilizzato dal Parlamento per assumere quelle iniziative che riterrà più opportune al fine di rendere sempre più efficace la normativa e sempre più soddisfacente l'azione di prevenzione e recupero delle vittime di abusi e sfruttamenti.

#### **1. La riflessione della dottrina giuridica e le decisioni della giurisprudenza**

Al centro dell'attività svolta in Italia per l'ammodernamento e lo sviluppo della prevenzione e della repressione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti delle donne e dei fanciulli si collocano le due importanti leggi con le quali la normativa penale è stata completamente riformata, anche in vista dell'adeguamento agli impegni assunti con l'adesione alla Convenzione sui diritti del bambino.

Com'è noto, la prima di queste riforme è stata realizzata con la legge 15 febbraio 1996, n. 66, recante norme sulla violenza sessuale. Questa legge ha stabilito:

- che i reati di abuso sessuale sono reati contro la persona e non contro la moralità pubblica;
- che i due reati distinti di violenza carnale e di atti di libidine violenti (a seconda che vi sia stata o non "penetrazione") siano unificati nell'unico reato di violenza sessuale, il che costituisce una maggiore tutela per il soggetto in formazione sia perché esclude le avvilenti indagini, particolarmente traumatiche, per individuare se vi era stata o non penetrazione sia perché appare

evidente che per un bambino anche atti sessuali diversi dalla violenza carnale hanno eguale effetto distruggente;

che costituiscono reato le condotte di chi con violenza o minaccia o abuso di autorità costringe un minore di qualunque età a compiere o subire atti sessuali. In questo caso le pene sono più pesanti: da 7 a 14 anni di carcere se si tratta di un fanciullo che non ha compiuto 10 anni, da 6 a 12 anni di carcere se si tratta di un fanciullo che non ha compiuto 14 anni (o 16 se il colpevole è il genitore o il tutore);

- che costituisce egualmente reato punibile con pena da 5 a 10 anni chi, pur senza violenza, compie atti sessuali con un fanciullo che non ha compiuto 14 anni (o 16 se il colpevole è il genitore o il tutore o altra persona che ne ha l'affidamento). Se il fanciullo ha meno di dieci anni, la pena va da 7 a 14 anni di carcere;
- che il reato è procedibile di ufficio se gli atti sessuali sono commessi con minori inferiori degli anni dieci ed è invece procedibile a querela se gli atti sessuali sono commessi con minore degli anni sedici consenziente quando l'autore è l'ascendente, il genitore o il tutore ovvero se gli atti sessuali sono commessi con minore degli anni quattordici consenziente quando l'autore è persona che ha più di quattro anni di differenza di età e gli atti sessuali commessi con minori di anni tredici quando l'autore è persona minore con meno di quattro anni di differenza di età rispetto al minore leso;
- che costituisce reato (nuova formulazione della fattispecie del reato di corruzione di minorenne) il compiere atti sessuali in presenza di minore degli anni quattordici al fine di farlo assistere ai medesimi atti (la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni);
- che costituisce reato di violenza sessuale di gruppo la partecipazione di più persone riunite ad atti di violenza sessuale;
- che, per tutelare la personalità del minore vittima di reati sessuali, il procedimento si svolga a porte chiuse ed inoltre che il pubblico ministero possa chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della testimonianza del minore di quattordici anni e che tale assunzione di testimonianza possa avvenire anche in luogo diverso dal Tribunale avvalendosi di strutture specializzate o anche presso l'abitazione del minore.

A completamento di questa disciplina il Parlamento ha poi approvato una nuova legge sullo sfruttamento sessuale dei minori (legge 3 agosto 1998, n. 269), intitolata "Norme contro lo sfruttamento sessuale dei minori quale nuova forma di riduzione in schiavitù". Essa stabilisce: