
COMMENTI GIURIDICI

STRATEGIA DELL'UE
PER UNA LOTTA
PIÙ EFFICACE
CONTRO GLI ABUSI
SESSUALI SU MINORI

CENTRO NAZIONALE
DI DOCUMENTAZIONE
E ANALISI
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA



COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO,
AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO
E AL COMITATO DELLE REGIONI,

COM(2020) 607 final

Una persona di minore età su cinque è vittima, in Europa, di una qualche forma di violenza sessuale¹. Questo è il dato che emerge dalle stime del Consiglio d'Europa, altresì riportato all'interno del testo in esame contenente la Strategia dell'Unione europea per una lotta maggiormente efficace contro queste tipologie di abusi sessuali. Le forme di abuso e sfruttamento sessuale a danno di bambini, bambine e adolescenti assumono forme differenti e possono essere commessi sia offline (si intendono, ad esempio, le attività sessuali con una persona di minore età o la sua induzione alla prostituzione) sia – come è ben noto in questa epoca in cui l'utilizzo di internet è ormai alla portata della maggior parte della popolazione mondiale – online (si tratta in questo caso, ad esempio, della costrizione di una persona di minore età a praticare attività sessuali in diretta streaming o dello scambio di materiale pedopornografico a mezzo internet).

Per l'Unione europea (UE) la lotta agli abusi sessuali è prioritaria: sia il Parlamento che il Consiglio, rispettivamente nella Risoluzione (2019)0066² e nelle Conclusioni³ dell'8 ottobre 2019, hanno chiesto ulteriori azioni concrete, poiché, anche alla luce del fatto che globalmente si sta perdendo questa battaglia, l'UE deve necessariamente riesaminare e rafforzare i propri sforzi in questo ambito.

Come affermato nell'introduzione al testo, l'obiettivo della Strategia in esame è quello di offrire, come UE, una risposta efficace per contrastare e eliminare abusi sessuali su bambine, bambini e adolescenti.

Essa fornisce un quadro avente come fine quello di «sviluppare una risposta

¹ Consiglio d'Europa, [Campagna Uno su cinque](#)

² Parlamento europeo, [Risoluzione \(2019\)0066, Diritti del bambino in occasione del 30° anniversario della Convenzione sui diritti del fanciullo](#), 26 novembre 2019

³ Consiglio dell'Unione europea, [Conclusioni sulla lotta contro l'abuso sessuale dei minori](#), 8 ottobre 2019

forte e globale a tale reato, sia esso commesso online o offline, e stabilisce otto iniziative per attuare e sviluppare il quadro giuridico adeguato, rafforzare la risposta delle autorità di contrasto e catalizzare un'azione multi partecipativa coordinata in materia di prevenzione, indagine e assistenza alle vittime». Le otto iniziative stabilite si avvalgono di tutti gli strumenti disponibili a livello di UE, sia di diritto sostanziale dell'UE che per quanto riguarda i finanziamenti e la cooperazione. Il periodo di attuazione della Strategia è 2020-2025.

Interessante ricordare anche quanto dichiarato in occasione della presentazione della Strategia – lo stesso giorno, inoltre, sono stati presentati, nell'ottica della realizzazione dell'Unione della sicurezza, anche un nuovo Programma e Piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga e un Piano d'azione dell'UE sul traffico di armi da fuoco –, dalla commissaria europea per gli Affari interni, Ylva Johansson: «la violenza contro i bambini e gli abusi sessuali online sono reati ripugnanti e la pandemia da coronavirus ha aggravato il problema; oggi posso annunciare che proporrremo una legislazione per imporre alle piattaforme online di individuare e segnalare la condivisione di tali contenuti illeciti; valuteremo inoltre la possibilità di creare un nuovo centro europeo di coordinamento, in modo che l'Europa possa continuare a svolgere un ruolo di primo piano nella lotta contro gli abusi e al tempo stesso stiamo proponendo misure concrete atte a rafforzare la nostra lotta contro il traffico di droghe illecite e di armi da fuoco, vere e proprie piaghe della nostra società⁴».

In particolare, riguardo gli abusi online, è estremamente significativo anche il contenuto della Relazione⁵ dell'Europol del giugno 2020 (si tratta dell'agenzia dell'Unione europea incaricata dell'applicazione della legge, il cui obiettivo principale è quello di contribuire a realizzare un'Europa più sicura a beneficio di tutti i cittadini). In essa si afferma che, a causa del prolungato confinamento in casa dovuto alla pandemia da Covid-19 dei bambini, delle bambine e degli adolescenti nonché degli autori di reati sessuali, le autorità hanno riscontrato, a livello globale, un aumento negli ultimi mesi della quantità di materiale sullo sfruttamento sessuale minorile condiviso online. In questo periodo caratterizzato dall'emergenza sanitaria gli autori di reati sessuali hanno aumentato le loro attività criminali sui social media, tramite reti *peer-to-peer* e sul *dark web*, e si è registrato, inoltre, un incremento dei tentativi di accesso a siti web contenenti materiale pedopornografico nonché delle attività nella *darknet* e nelle chat web di superficie che condividono questa tipologia di materiale pedopornografico⁶.

Vediamo ora quali sono, più nel dettaglio, queste otto iniziative della Strategia dell'UE. Essa si compone di due sezioni: una riguardante l'attuazione e lo sviluppo del quadro giuridico adeguato per proteggere i bambini, le bambine

⁴ Commissione europea, Comunicato stampa, [Realizzare l'Unione della sicurezza: iniziative per combattere gli abusi sessuali sui minori, la droga e le armi da fuoco illegali](#), 24 luglio 2020

⁵ Europol, [Exploiting isolation: Offenders and victims of online child sexual abuse during the COVID-19 pandemic](#), 19 giugno 2020

⁶ Europol, Comunicato stampa, [Exploiting isolation: sexual predators increasingly targeting children during COVID pandemic](#), 19 giugno 2020

e gli adolescenti e una relativa al rafforzamento della risposta delle autorità e sulla cooperazione tra tutte le parti interessate.

Nella prima sezione dal titolo *Attuare e sviluppare il quadro giuridico adeguato per proteggere i minori*, si ricorda che nel 2011 l'UE ha compiuto un passo importante attraverso l'adozione della Direttiva 2011/93/UE contro gli abusi sessuali su bambini e ragazzi, la cui attuazione negli Stati membri deve essere urgentemente completata. È necessario, inoltre, procedere contestualmente per colmare, con i mezzi maggiormente adeguati, ogni lacuna normativa che venga individuata. Sono questi i temi delle tre iniziative contenute nella prima sezione.

La Direttiva sopracitata è il primo strumento giuridico del quale si è dotata l'UE avente un approccio globale che «istituisce norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in materia di abuso e sfruttamento sessuale dei minori e di materiale pedopornografico, e che comprende la prevenzione, l'indagine e il perseguimento dei reati, nonché l'assistenza e la protezione delle vittime». I reati cui si fa riferimento riguardano, come già accennato, sia le situazioni offline che quelle online. La Direttiva, oltre alle disposizioni sia di diritto penale sostanziale che procedurale, impone agli Stati membri di adottare delle misure a livello amministrativo aventi ampia portata e, nonostante essi abbiano compiuto progressi senza dubbio notevoli nella sua attuazione, sussiste ancora un ampio margine per sfruttarne appieno il potenziale.

Come chiarito proprio nella prima iniziativa della sezione, le difficoltà che permangono riguardano «i settori della prevenzione (in particolare programmi di prevenzione per gli autori di reati e per coloro che temono di poter commettere reati), del diritto penale (soprattutto la definizione dei reati e l'entità delle pene) e delle misure di assistenza, sostegno e protezione per le vittime minorenni». Proprio al fine di garantire la completa attuazione della Direttiva, la Commissione ha avviato, nel 2019, le procedure di infrazione nei confronti di 23 Stati membri. In riferimento a ciò, la Commissione indica proprio come azione principale il completamento, da parte degli Stati membri, in via prioritaria, dell'attuazione della stessa e che, laddove necessario, si avvarrà dei poteri di esecuzione per avviare le procedure di infrazione al fine di garantire che essa sia attuata in tempi brevi.

Per quanto riguarda l'iniziativa relativa alla garanzia di una risposta efficace da parte della legislazione UE, è interessante segnalare quanto afferma la Commissione relativamente all'online. Essa afferma infatti il proprio impegno a presentare delle proposte riguardanti il quadro legislativo per i servizi digitali che andranno ad impattare conseguentemente anche sulla lotta contro il materiale pedopornografico online. Questo pacchetto relativo alla legge sui servizi digitali ha come obiettivi il chiarimento e il miglioramento delle norme sulla responsabilità e sulla sicurezza relative a questa tipologia di servizi. Sugli abusi sessuali online a danno di bambine, bambini e adolescenti, la Commissione afferma, da un lato, che la lotta diretta a contrastarli richiede chiari obblighi imperativi che impongano di individuare e segnalare tali abusi così da poter apportare maggiore chiarezza e certezza sia al lavoro delle autorità di contrasto sia a quello dei soggetti pertinenti del settore privato e, dall'altro lato, che inizierà a predisporre una legislazione di settore diretta a contrastare in maniera ancora più efficace

tutti gli abusi di questo tipo a danno di bambine, bambini e adolescenti. Ciò deve necessariamente avvenire nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, soprattutto la libertà di espressione, la protezione dei dati personali e il rispetto della vita privata. La Commissione prevede due azioni chiave in due differenti fasi: nella prima proporrà quanto necessario a livello legislativo per poter garantire che i prestatori di servizi di comunicazione elettronica possano, anche successivamente a dicembre 2020, proseguire nelle loro pratiche volontarie attuali dirette a individuare gli abusi sessuali su bambine, bambini e adolescenti nei loro sistemi; nella seconda fase, in un periodo che la Commissione stima entro il secondo trimestre del 2021, proporrà la necessaria legislazione di contrasto di questi abusi anche attraverso l'imposizione, ai prestatori di servizi online pertinenti, dell'individuazione e della segnalazione alle autorità pubbliche. È necessario, inoltre, come previsto nella terza iniziativa, individuare le eventuali lacune legislative, così da poter valutare come intervenire nel modo migliore. Per raggiungere tale scopo, la Commissione ha previsto l'avvio di uno studio mirato e approfondito, poiché, come chiarito nel testo, «la direttiva è stata adottata nel 2011 ed è opportuno effettuare anche una valutazione della sua attuazione pratica in termini, tra l'altro, di efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto dell'UE». Questa valutazione non può prescindere dal tener conto, in particolare, degli aspetti peculiari legati "all'online" del reato e dall'esame del quadro attuale, per verificare se esso «sia adatto allo scopo dopo nove anni in cui sono avvenuti cambiamenti tecnologici significativi e una crescita esponenziale della condivisione online». Grazie alla tecnologia, è ormai estremamente agevole entrare in contatto con bambine, bambini e adolescenti in ogni parte del mondo, condividere immagini di abusi, tenere nascosta la propria identità e anche i propri profitti, imbastire reti di contatti con altri criminali per non assumersi le proprie responsabilità e commettere altri reati.

La seconda sezione della Strategia è invece dedicata al "rafforzare la risposta delle autorità di contrasto e la cooperazione tra tutte la parti interessate". La quarta iniziativa è dedicata, più nello specifico, alle attività di contrasto a livello nazionale e dell'UE. Ogni Stato membro come è noto, gestisce, in maniera differente la lotta contro questa tipologia di abusi sessuali e le rispettive autorità hanno strutture spesso piuttosto diverse. Tuttavia, proprio per riuscire a garantire una maggiore protezione di bambine, bambini e adolescenti sia all'interno dei confini statali che al loro esterno, è importante che vi siano delle unità specializzate composte da personale formato in maniera adeguata presso le strutture nazionali di polizia. I casi di abusi sessuali aventi come vittime bambine, bambini o adolescenti, più in particolare «quelli riguardanti i materiali digitali, raramente sono limitati a uno Stato membro. Oltre a gestire le banche dati nazionali in materia di intelligence, gli Stati membri dovrebbero pertanto adoperarsi per convogliare sistematicamente l'intelligence pertinente verso Europol, quale polo centrale dell'UE per lo scambio di informazioni sulla criminalità, per sostenersi a vicenda nell'affrontare i casi transfrontalieri». La Commissione ricorda, inoltre, che per combattere in maniera realmente efficace questo tipo di abusi, non si può prescindere dalle capacità tecniche all'avanguardia. A livello nazionale, ciò non avviene sempre e, infatti, «alcune squadre investigative nazionali non dispongono delle conoscenze e/o degli

strumenti necessari, ad esempio, per individuare materiale pedopornografico tra un gran numero di fotografie o video sequestrati, localizzare vittime o autori di reato o condurre indagini nella darknet o nelle reti *peer-to-peer*».

In riferimento a ciò, proprio al fine di sostenere lo sviluppo al livello nazionale di queste necessarie capacità, la Commissione eroga dei finanziamenti agli Stati membri attraverso il Fondo Sicurezza interna (ISF-Polizia) e finanzia, altresì, dei progetti di ricerca aventi come obiettivo la lotta agli abusi sessuali sulle persone di minore età, nell'ambito del programma Orizzonte 2020⁷. Per facilitare l'accesso da parte degli Stati membri sia alle conoscenze che agli strumenti tecnici sviluppati a livello di Unione europea, si prevede che l'Europol istituisca un polo e laboratorio per l'innovazione. Ciò permetterà di garantire una risposta migliore e più efficace da parte delle autorità nazionali che si occupano di contrastare questa tipologia di reati.

Di importanza fondamentale è, ovviamente, anche l'investimento nel settore della prevenzione – che è oggetto della quinta iniziativa – attraverso l'adozione di programmi mirati, per proteggere al meglio le persone di minore età, così come previsto dalla Direttiva contro gli abusi sessuali. Secondo quanto riportato nel testo in esame le maggiori difficoltà riscontrate dagli Stati membri sono, infatti, relative a tutte le fasi dei suddetti programmi e riguardano, dunque, sia la fase che precede la commissione del reato per la prima volta, sia quella durante lo svolgimento del procedimento penale o ad esso successiva, sia quella che si svolge all'interno o all'esterno delle strutture carcerarie. Sostanzialmente non si fa realmente ricerca sui motivi che inducono una persona a commettere questi abusi e quando si intraprendono questo tipo di indagini sono scarse e frammentarie e anche la comunicazione tra gli operatori del settore e i ricercatori risulta essere piuttosto ridotta al minimo.

Nel testo si sottolinea, infatti, che «l'attuale mancanza di ricerche rende difficile l'elaborazione e l'attuazione di programmi efficaci in tutte le fasi e che questi pochi programmi in atto vengono raramente valutati per verificarne l'efficacia; inoltre i diversi tipi di operatori del settore (ad esempio le autorità competenti che organizzano programmi di prevenzione per le persone che temono di poter commettere reati, le autorità pubbliche responsabili dei programmi di prevenzione nelle carceri, le ONG che offrono programmi di prevenzione per sostenere il reinserimento nella comunità degli autori di reati sessuali) non comunicano sufficientemente tra loro sull'efficacia dei programmi, anche per quanto riguarda gli insegnamenti tratti e le migliori pratiche». Per rispondere a queste mancanze e difficoltà, la Commissione si impegna ad attivarsi per l'istituzione di una rete di prevenzione composta da ricercatori e operatori di rilievo che darà sostegno agli Stati membri affinché possano predisporre e utilizzare una serie di misure di prevenzione che siano realmente valide per ridurre l'ampia diffusione, a livello di UE, degli abusi sessuali a danno di bambine, bambini e adolescenti e di facilitare

⁷ "Horizon 2020" è un programma creato dalla Commissione europea per finanziare i progetti per la ricerca e l'innovazione in Europa nel periodo 2014-2020. Per approfondimenti sul programma si veda il sito dedicato <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>

altresì lo scambio delle *best practice*.

Di grande rilevanza è anche l'impegno assunto dalla Commissione per l'eventuale creazione di un centro europeo per la prevenzione e la lotta agli abusi sessuali su bambine, bambini e adolescenti, che andrebbe a dare un sostegno olistico agli Stati membri per portare avanti questa lotta, sia offline che online, e a coordinare al meglio l'utilizzo delle risorse così da rendere il tutto più efficiente. È questo il contenuto della sesta iniziativa della Strategia. Per garantire questo tipo di sostegno le funzioni che potrebbero essere previste per il centro sono: attività di contrasto, prevenzione, assistenza alle vittime. Questo centro, si afferma, potrebbe basarsi sulle *best practice* e sugli insegnamenti che giungono da altri centri analoghi nel mondo come il Centro nazionale degli Stati Uniti per le persone di minore età scomparse e sfruttate (US National Centre for Missing and Exploited Children - NCMEC), il Centro canadese per la protezione dell'infanzia.

Imprescindibile in questa lotta è, inoltre, l'impegno da parte dei prestatori di determinati servizi online, che hanno la possibilità, da un lato, di investire nella prevenzione e dall'altro, laddove la prevenzione non sia bastata, di individuare tali abusi e segnalarli alle autorità competenti. Questo ambito costituisce la settima iniziativa della Strategia, la cui relativa azione principale prevista dalla Commissione è l'avvio – nell'ambito del forum dell'Unione europea su Internet – di un percorso di valutazione preliminare, derivante dal confronto tra gli esperti e l'industria del settore, di possibili soluzioni migliorative «per individuare e segnalare gli abusi sessuali sulle persone di minore età nelle comunicazioni elettroniche cifrate da punto a punto, e per affrontare le sfide e le opportunità normative e operative nella lotta contro tale reato».

L'ottava e ultima iniziativa di questa Strategia è dedicata al miglioramento della protezione di bambine, bambini e adolescenti su scala globale, attraverso una cooperazione di tipo multipartecipativo. Nel testo si ricorda che la Commissione, nel 2012, ha investito nel cofinanziamento con le competenti autorità degli Stati Uniti, della Global Alliance against Child Sexual Abuse Online «che riunisce 54 paesi per migliorare la protezione delle vittime, individuare e perseguire i colpevoli, sensibilizzare l'opinione pubblica e ridurre la disponibilità di materiale pedopornografico online». Questa iniziativa è stata poi fusa con una analoga che ha preso vita, nel 2014, nel Regno Unito e che è stata chiamata WePROTECT (si tratta di un'iniziativa che riunisce i governi, l'industria del settore e le ONG). Successivamente, nel 2016, «le due iniziative hanno deciso di unire le forze e di costituire WePROTECT Global Alliance to End Child Sexual Exploitation Online, che attualmente comprende 97 governi, 32 imprese tecnologiche a livello mondiale, 33 organizzazioni della società civile e istituzioni internazionali e 5 organizzazioni regionali; alla fine del 2019 l'organizzazione è diventata un soggetto giuridico indipendente sotto forma di fondazione a responsabilità limitata, con sede nei Paesi Bassi⁸». In tal senso, l'impegno dichiarato dalla Commissione nel testo

⁸ Per maggiori informazioni riguardanti la WePROTECT Global Alliance e per approfondire singolarmente le storie della Global Alliance Against Child Sexual Abuse Online e della WePROTECT si veda la sezione [We Protect Global Alliance to End Child Sexual Exploitation Online](#)

è quello di continuare a sostenere, anche con finanziamenti a ciò dedicati, la WePROTECT Global Alliance, così da portare avanti un approccio globale condiviso. In tal modo sarà possibile sostenere e rafforzare, a livello di UE, l'efficacia delle azioni dirette al contrasto di questi abusi, facendo in modo che gli Stati membri abbiano accesso alle migliori pratiche a livello mondiale.

Il testo si conclude con l'assunzione di un ulteriore futuro impegno da parte della Commissione, la quale afferma che continuerà a collaborare con «le imprese, le organizzazioni della società civile, il mondo accademico, gli operatori del settore, i ricercatori, le autorità di contrasto e le altre autorità pubbliche nonché altre parti interessate, nell'UE (tra cui il Parlamento europeo e il Consiglio) e a livello mondiale, per garantire un esame e un'attuazione efficaci delle otto iniziative presentate nella strategia». La Strategia va a costituire, dunque, il quadro di riferimento per l'azione dell'UE, relativamente al periodo 2020-2025, nella complessa lotta contro gli abusi sessuali a danno di bambine, bambini e adolescenti e rappresenta anche la base per altre future iniziative correlate della Commissione stessa.

Carla Mura