

CAPITOLO 9

ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO OPZIONALE CONCERNENTE LA VENDITA, PROSTITUZIONE E PORNOGRAFIA RAPPRESENTANTE I BAMBINI

1. IL FENOMENO DEL TURISMO SESSUALE



37. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:

- proseguisca nel suo impegno volto ad armonizzare pienamente la legislazione nazionale con il Protocollo Opzionale sulla vendita, la prostituzione e la pornografia minorile;
- rafforzi le campagne di sensibilizzazione rivolte al settore del turismo e al pubblico in generale sulla prevenzione dello sfruttamento sessuale dei minorenni nel settore dei viaggi e del turismo e diffonda su larga scala il codice etico globale dell'Organizzazione Mondiale del Turismo tra gli agenti di viaggio e nel settore turistico;
- rafforzi la cooperazione internazionale contro lo sfruttamento sessuale dei minorenni nel settore dei viaggi e del turismo, che necessita di essere concretizzata attraverso accordi multilaterali, regionali e bilaterali, ai fini della sua prevenzione ed eliminazione.

CRC/C/ITA/CO/5-6 punto 37

Il fenomeno dello **Sfruttamento Sessuale Commerciale di Minori (SSCM)** nel corso degli anni è stato monitorato dagli operatori delle ONG con assiduità, al contrario delle istituzioni. Fino al 2019 si è registrato un costante **flusso di presenze italiane verso le destinazioni riconosciute "a rischio"**¹, in quanto meta di turismo sessuale a danno di minorenni ambosessi. Essendo un fenomeno prevalentemente sommerso, non vi sono adeguate rilevazioni statistiche, se non relative a segnalazioni, denunce ed esiti giudiziari in Italia.

1 Non solo Thailandia, ma anche nuove mete come Kenya, Capoverde e i Paesi dell'Est Europa.

Permane l'assenza di un database su scala internazionale in cui registrare i *sex offenders* colti in flagranza di reato – qualora vengano processati nel Paese estero – né è possibile conoscere l'esito dei procedimenti giudiziari: reati contestati, eventuali condanne, misure emesse, pena detentiva, sanzione amministrativa, espulsione o altro.

Pur essendo stata elaborata nel **Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori 2015-2017** – per quanto attiene l'area strategica di "prevenzione" – una scheda con indicazioni precise e puntuali per la protezione dei minorenni vittime del turismo sessuale², che implica la realizzazione di una serie di azioni, non è stata intrapresa tuttavia alcuna iniziativa. L'unica iniziativa istituzionale rilevata in questi venti anni è stata la Campagna del 2008 realizzata e promossa dall'allora Ministero del Turismo³.

L'unico strumento di monitoraggio esistente è la "**Relazione annuale che il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta al Parlamento ai sensi del comma 3 dell'art. 17 della Legge 3 agosto 1998 n. 269**"⁴ sull'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni, relativamente alla prevenzione, contrasto, assistenza e tutela dei minori vittime di sfruttamento sessuale, abuso sessuale, turismo sessuale". Si fa presente che alla redazione della suddetta concorrono le informazioni raccolte dal Dipartimento per le politiche della famiglia⁵, presso le organizzazioni e gli enti che si occupano della problematica. Non è stata adottata alcuna verifica istituzionale sull'applicazione di quanto previsto all'articolo 17 della Legge 38/2006⁶. Anche in questo caso, l'attività di controllo è stata condotta solo dalle Associazioni del settore turistico e da Organizzazioni

2 Scheda n. 7.

3 Cfr. <https://www.minori.gov.it/it/notizia/viaggi-della-vergogna-campagna-del-governo>.

4 "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù".

5 Fino al 2018 dal Dipartimento per le pari opportunità.

6 Legge 38/2006 – "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet": <http://www.camera.it/parlam/leggi/060381.htm>.





Non Governative⁷. A causa della scarsità di fondi, di risorse umane competenti in materia e della difficoltà di riuscire a imporsi autorevolmente nel rapportarsi con le aziende, al fine di ricevere riscontri concreti, dal 2018 non si hanno studi a riguardo.

Si registra un segnale positivo dall'attuale Governo, in quanto nel novembre 2019, il **Dipartimento per le politiche della famiglia**, nell'“Avviso pubblico per il finanziamento di progetti per la protezione e il sostegno di minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale”⁸, raccomanda “proposte progettuali [...] dovranno basarsi su interventi tesi all'emersione ed al contrasto del fenomeno del turismo sessuale a danno dei minori”⁹. Recependo finalmente l'invito del Parlamento Europeo e del Consiglio (Direttiva 92/2011) ad assumere iniziative concrete contro lo sfruttamento sessuale dei minorenni nell'ambito del turismo¹⁰.

In origine, particolare attenzione al fenomeno era posta dalla **Cooperazione Italiana** tuttavia, terminata la fase di ricostruzione delle zone colpite dallo Tsunami¹¹,

7 La Legge 38/2006, all'art. 17 recita: 1. Gli operatori turistici che organizzano viaggi collettivi o individuali in Paesi esteri hanno l'obbligo, a decorrere dalla data di cui al comma 2, di inserire in maniera evidente nei materiali propagandistici, nei programmi, nei documenti di viaggio consegnati agli utenti, nonché nei propri cataloghi generali o relativi a singole destinazioni, la seguente avvertenza: “Comunicazione obbligatoria ai sensi dell'articolo ... della legge n. ... - La legge italiana punisce con la reclusione i reati concernenti la prostituzione e la pornografia minorile, anche se commessi all'estero”. 2. La disposizione di cui al comma 1 si applica con riferimento ai materiali illustrativi o pubblicitari o ai documenti utilizzati successivamente al novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge. 3. Gli operatori turistici che violano l'obbligo di cui al comma 1 sono puniti con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 1.500 a Euro 6.000. All'irrogazione della sanzione provvede il Ministero delle Attività Produttive.

8 Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 270 del 18/11/2019.

9 Avviso allegato 1, lettera C.: “Prevenzione e contrasto dello sfruttamento sessuale dei minori”, pag. 3 (<http://famiglia.governo.it/media/1710/allegato-1-avviso-2019-def.pdf>).

10 Direttiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio d'Europa del 13 dicembre 2011 relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minorenni e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI.

11 La Cooperazione Italiana, a seguito dello tsunami che nel dicembre 2004 colpì i territori e le popolazioni dell'Asia, stanziò i fondi per la ricostruzione. Alcuni dei progetti realizzati (Sri Lanka e Indonesia), oltre a prevedere la ricostruzione, hanno introdotto buone prassi in materia di prevenzione, contrasto e presa in carico di minorenni vittime di sfruttamento sessuale.

non ci sono stati più finanziamenti rivolti specificatamente al contenimento del turismo sessuale in danno di minori di età¹². In occasione della Coppa del Mondo di calcio (Brasile 2014) e delle Olimpiadi (Brasile 2016) sono state intraprese iniziative di sensibilizzazione sulla problematica, finanziate dall'Unione Europea o autonomamente realizzate dalle Associazioni¹³.

L'industria turistica inizialmente restia a prendere ufficialmente una posizione contro questo fenomeno, dal 2013 fino al 2019 ha sensibilmente accresciuto il proprio interesse; c'è stato un notevole incremento di aziende che hanno aderito a iniziative di sensibilizzazione, rivolte sia all'utente, sia al personale interno all'azienda stessa, promosse da Organizzazioni Non Governative e confederazioni sindacali.

Un dato emerso nel 2015, e confermato fino al 2019, riguarda il crescente **interesse anche da parte di aziende che operano in settori diversi da quello strettamente turistico**: l'attenzione non è più rivolta solo alle campagne di sensibilizzazione, ma anche all'approfondimento e all'informazione sul fenomeno e sugli aspetti normativi¹⁴.

12 *Diritti in crescita. Terzo-quarto rapporto alle Nazioni Unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2009, pag. 203.

13 La Commissione Europea ha finanziato il Progetto “Safe Host”, partito a dicembre 2012, che aveva l'obiettivo di favorire l'istituzione del Tavolo di dialogo sociale europeo sul turismo, incoraggiando gli scambi e le sinergie tra gli attori sociali di tutta la filiera, a partire dalla condivisione di azioni per la lotta allo sfruttamento sessuale dei minorenni nel turismo e l'attuazione della Direttiva 2011/92/UE sul tema. Per maggiori informazioni si veda <http://www.filcams.cgil.it/safe-host-contro-violenza-sessuale-sui-minori-nel-turismo/>. L'Unione Europea ha co-finanziato il progetto “Don't Look Away: Be aware & report the sexual exploitation of children in travel and tourism!”, della durata di tre anni, a partire da novembre 2012. L'obiettivo è quello di favorire la protezione dei bambini nei Paesi del Sud del mondo dallo sfruttamento sessuale a fini commerciali perpetrato anche dai turisti, abbassando quindi il livello di tolleranza sociale nei confronti delle violazioni dei diritti dei bambini. Per maggiori informazioni si veda <http://stopchildsex-tourism.ch/web/>. Si veda infine anche il Progetto “Un altro viaggio è possibile”, realizzato nel 2012-'14 da Demetra Onlus, in collaborazione con ECPAT-Italia e Fiab, con l'obiettivo di sensibilizzare sullo sfruttamento sessuale dei bambini da parte di stranieri, in vista dei Mondiali del 2014: www.fiab-onlus.it/altroviaggio.htm.

14 Così, ad esempio, aziende appartenenti al settore farmaceutico e aziende che offrono servizi di comunicazione hanno richiesto percorsi di formazione specifici sul fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori e sulla normativa vigente, in occasione di viaggi e turismo (fonte ECPAT-Italia).



Si conferma inoltre la tendenza positiva rispetto a una **maggiore attenzione dell'opinione pubblica** al problema, anche in seguito a iniziative di sensibilizzazione, realizzate da alcune Organizzazioni Non Governative, comprese quelle tese a incentivare la segnalazione del fenomeno¹⁵ (come i Mondiali di calcio del 2014 e dei giochi olimpici del 2016, in Brasile¹⁶). Si evidenzia che quest'estate per la prima volta in Italia è stato segnalato – peraltro da un turista straniero – e successivamente arrestato un adulto che sul litorale romano tentava di offrire ai bagnanti il figlio di tre anni per atti sessuali in cambio di denaro¹⁷.

A livello locale, nel 2010, la città di Roma ha introdotto un Codice di Condotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali nei viaggi e nel turismo¹⁸. In occasione della campagna di sensibilizzazione dei Mondiali di calcio 2014, è stata rilanciata anche l'iniziativa del Codice di condotta per i Comuni: il Presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) ha invitato i sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia e i Presidenti delle ANCI regionali ad

aderire¹⁹.

Nel dicembre 2019, il Comune di Genova, ha rinnovato il proprio interesse nei confronti di questo strumento²⁰, con l'intenzione di renderlo operativo al termine dell'emergenza COVID-19.

Dal 2008²¹, presso l'Istituto Diplomatico sono previsti corsi di formazione sul tema, a cura di una delle Associazioni del Gruppo CRC²², rivolti al personale del Ministero degli Affari Esteri italiano destinato a prestare servizio all'estero.

L'emergenza COVID-19 sta causando molte limitazioni negli spostamenti all'estero²³.

Tali limitazioni ovviamente incidono indirettamente anche sullo sfruttamento sessuale collegato a viaggi e turismo.

La stessa Organizzazione Mondiale del Turismo in accordo con le Organizzazioni Non Governative impegna esclusivamente su questo fenomeno, teme che lo sfruttamento sessuale delle persone di minore età non attraversi una fase discendente, bensì si stia adattando all'emergenza²⁴: durante il *lockdown* è stato rilevato,

15 Cfr. <http://ecpat-france.fr/?s=Don%27t+look+away>.

16 Iniziative rivolte alla formazione dei rappresentanti italiani (diplomatici, consolari e degli Istituti di Cultura all'estero) in partenza per 33 Paesi che ECPAT definisce "a rischio", a causa dell'alto tasso di turisti sessuali italiani. Si tratta di Paesi come Thailandia, Cambogia, Brasile, Repubblica Dominicana, Kenya, Nigeria, Romania e Moldavia.

17 Cfr. <https://www.adnkronos.com/fatti/cronaca/2020/07/27/ostia-offre-figlio-anni-per-prestazioni-sessuali-arrestato-Rw0oi-wUsGk5ONeHfRtOSYL.html>.

18 Campagna di sensibilizzazione "Don't Look Away!", finanziata dall'Unione Europea e dal SESI (Servizi Sociali per l'Industria del Brasile) e coordinata da ECPAT-France, realizzata in collaborazione con altre cinque sedi ECPAT (Germania, Austria, Olanda, Lussemburgo e Ncf Polonia) e con 16 Paesi associati (Belgio, Brasile, Bulgaria, Estonia, Gambia, Italia, Kenya, Madagascar, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Senegal, Sud Africa, Spagna, Svizzera e Ucraina). In Italia, la campagna, che porta il nome di "Non voltarti dall'altra parte!", è stata lanciata il 27 settembre 2013, in occasione della Giornata Mondiale del Turismo, e ha visto l'adesione di diversi soggetti istituzionali e Associazioni: l'ex-Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo Massimo Bray, la Polizia Postale e delle Comunicazioni, l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, CGIL, CISL e UIL, Terre di Mezzo, l'Associazione Italiana Turismo Responsabile (AITR) e l'Alitalia. Cfr. www.ecpat.it e <http://ecpat-france.fr/?s=Don%27t+look+away>.

19 Cfr. ANCI: <http://www.internazionali.anci.it/Contenuti/Allegati/lettera%20fassino%20ai%20sindaci1.pdf>. Il Comune di Genova ha realizzato il progetto ETTS – Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e ao Turismo Sexual (Lotta alla tratta di persone e al turismo sessuale) – finanziato dall'Unione Europea. Per maggiori informazioni, si veda <http://www.etts.eu/?lang=it>. Sono stati numerosi i provvedimenti: momenti di sensibilizzazione sul tema, materiali e interventi di prevenzione nelle scuole, un convegno (dal quale è stato tratto un testo di riflessione sul ruolo del cliente, a cura del Gruppo Abele) che, oltre ad analizzare il fenomeno, hanno cercato di focalizzare il "che fare".

20 Cfr. <http://www.comune.genova.it/content/seduta-del-10122019-0>.

21 Si veda l'attività dell'Osservatorio nazionale (costituito dall'EBNT) per l'applicazione della Legge 269/1998 e del Codice di condotta recepito dal CCNL Turismo. Nel biennio 2009-2010, in collaborazione con la SL&A, è stata condotta un'indagine sull'applicazione dell'art. 17.

22 ECPAT-Italia.

23 Nel DPCM del Governo e nel Decreto Legge 33, firmato dal Presidente della Repubblica e inserito in Gazzetta Ufficiale del 16 maggio 2020, sono stati posti dei limiti alle condizioni di viaggio fuori dall'Italia, sia sui tragitti che sulle motivazioni.

24 Cfr. <https://www.protectingchildrenintourism.org/>.



sia a livello nazionale²⁵ che internazionale, l'aumento di casi di adescamento e di "condivisione" di materiale pornografico online²⁶. Le conseguenze di un simile scenario potrebbero essere la cura del rapporto con la vittima, al fine di poterla incontrare una volta terminata l'emergenza²⁷; oppure, in caso di ripresa dei viaggi d'affari, un ritorno alle forme di sfruttamento sessuale precedenti alla massificazione del turismo.

Alla luce di tali considerazioni **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Ministero degli Affari Esteri**, come già raccomandato nei precedenti Rapporti CRC, di adoperarsi per garantire una maggiore cooperazione tra l'Italia e i principali Paesi di destinazione, attraverso la stipula di Protocolli d'Intesa che facilitino l'attività investigativa e dunque l'applicazione del principio di extraterritorialità, previsto dalla Legge 269/1998;
2. Al **Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo** di realizzare campagne di sensibilizzazione e percorsi di formazione mirati per le aziende del settore turistico-alberghiero, sul fenomeno dello sfruttamento sessuale commerciale delle persone di età minore in occasione di soggiorni turistici e viaggi.

25 "Tra il primo marzo e il 15 aprile nel nostro Paese c'è stato un incremento delle denunce relative alla pedopornografia online. 181 casi tra tentativi di adescamento attraverso la rete e scambio di video e foto di minori. Un'impennata rispetto allo stesso periodo del 2019, quando le denunce registrate per questi reati erano state 83". Dichiarazione della Dott.ssa Nunzia Ciardi, Capo della Polizia Postale e delle Comunicazioni, rilasciata in un'intervista a BBC Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52385436>.

26 Cfr. <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/exploiting-isolation-sexual-predators-increasingly-targeting-children-during-covid-pandemic>.

27 L'incremento del fenomeno del "Webcam child sex tourism" è ancora poco indagato in Italia.