



Council of the
European Union

187856/EU XXVII. GP
Eingelangt am 07/06/24

Brussels, 7 June 2024
(OR. en, it)

10901/24

Interinstitutional File:
2024/0035(COD)

COPEN 309
DROIPEN 174
FREMP 296
CYBER 189
ENFOPOL 290
JAI 983
CODEC 1473
INST 227
PARLNAT 94

COVER NOTE

From:	The Italian Chamber of Deputies
date of receipt:	30 May 2024
To:	The President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child sexual abuse material and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA (recast) [6241/24 - COM(2024) 60 final] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion¹ of the Italian Chamber of Deputies on the above.

¹ The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2024-0060>

Il Presidente della Camera dei Deputati

Gentile Presidente,

Le trasmetto il documento concernente la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e il materiale pedopornografico, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio (rifusione) (COM(2024) 60 final), approvato, nella seduta del 23 maggio 2024, dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati, nell'ambito della verifica di sussidiarietà di cui all'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona (Doc. XVIII-bis, n. 36).

Con i migliori saluti

Lorenzo Fontana



Alexander DE CROO
Presidente del Consiglio dell'Unione europea
Rue de la Loi 175
B - 1048 - BRUXELLES

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV COMMISSIONE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

**DOCUMENTO APPROVATO DALLA XIV COMMISSIONE
NELL'AMBITO DELLA VERIFICA DI SUSSIDIARIETÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 6 DEL
PROTOCOLLO N. 2 ALLEGATO AL TRATTATO DI LISBONA:**

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVA ALLA LOTTA
CONTRO L'ABUSO E LO SFRUTTAMENTO SESSUALE DEI MINORI E IL MATERIALE PEDOPORNOGRAFICO, E
CHE SOSTITUISCE LA DECISIONE QUADRO 2004/68/GAI DEL CONSIGLIO (RIFUSIONE)
(COM (2024) 60 FINAL)

Approvato 23 maggio 2024

DOCUMENTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XIV Commissione,

esaminata, ai fini della verifica di conformità con il principio di sussidiarietà, la proposta di direttiva relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e il materiale pedopornografico, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio;

preso atto delle due relazioni trasmesse dal Governo sulla proposta, ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, predisposte rispettivamente dal Ministero dell'Interno e dal Ministero della giustizia;

tenuto conto degli elementi di conoscenza e di valutazione emersi nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'esame della proposta;

premesso che:

è pienamente condivisibile l'obiettivo, perseguito dalla iniziativa in esame, di rafforzare gli strumenti di contrasto previsti dal diritto dell'UE nei confronti di tutti i fenomeni correlati all'abuso e allo sfruttamento sessuale di minori. La frequenza di tali fenomeni, come rilevato dai dati forniti dalla Commissione europea, risulta infatti in aumento grazie all'evoluzione tecnologica e, in particolare, al numero crescente di minori che accedono ad Internet;

è, in particolare, necessario rivedere l'attuale quadro di diritto penale dell'UE, di cui alla direttiva 2011/93/UE, che non risulta più adatta allo scopo alla luce di mutamenti sociali e tecnologici, con particolare riferimento:

- all'ambiguità di alcune definizioni contenute nella direttiva e ai problemi connessi alle indagini e all'azione penale nei confronti degli autori dei reati;
- alla crescita esponenziale della condivisione *online* di materiale pedopornografico e alla maggiore possibilità per gli autori dei reati di nascondere la loro identità e occultare le loro attività illegali, sfuggendo in tal modo alle indagini e all'azione penale;

è apprezzabile l'approccio della Commissione europea volto a configurare tutte le forme di abuso e sfruttamento sessuale dei minori, comprese quelle consentite o agevolate dagli sviluppi tecnologici, come reati, e ad assicurare che le norme nazionali in materia di indagini e azione penale consentano di lottare più efficacemente tali fenomeni;

è altresì condivisibile l'ulteriore intento della Commissione di migliorare sia gli strumenti per la prevenzione sia quelli per l'assistenza alle vittime, nonché il coordinamento tra tutti gli Stati membri e, a livello nazionale, tra tutte le parti interessate;

considerato che, con riferimento al rispetto del principio di attribuzione:

- la proposta è correttamente fondata sugli articoli 82, paragrafo 2, e 83, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo cui il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire, mediante direttive, le norme minime necessarie per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, nonché, rispettivamente, norme minime sulla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere della criminalità particolarmente gravi e con dimensione transnazionale, tra cui lo sfruttamento sessuale dei minori;
- le suddette disposizioni hanno già costituito il fondamento della direttiva 2011/93/UE, di cui si opera una rifusione;

ritenuta la proposta complessivamente conforme al principio di sussidiarietà, in quanto, come osservato anche nelle relazioni trasmesse dal Governo:

- la natura transfrontaliera dei reati di abuso e di sfruttamento sessuale dei minori, già idonea a giustificare l'adozione della direttiva originaria, è diventata nell'ultimo decennio ancora più evidente, a causa della crescente prevalenza dell'uso delle tecnologie *online*, in grado di consentire, facilitare e amplificare l'impatto di tali reati;
- l'abuso sui minori presenta un carattere di diffusione e pericolosità tale da non poter essere contrastato con la sola azione isolata degli Stati membri, che non sarebbero in grado di prevenire efficacemente la commissione di reati di abuso sessuale su minori nei rispettivi territori, indagare e perseguire i reati di abuso sessuale su minori su scala transfrontaliera, individuare le vittime e fornire loro adeguata assistenza;
- in tal senso l'UE appare nella posizione migliore per stabilire standard minimi comuni sulla definizione dei reati e sui livelli delle sanzioni ai fini dell'efficace persecuzione degli autori del reato e della protezione delle vittime in tutta l'UE;
- le disposizioni introdotte dalla proposta rafforzerebbero l'efficacia della catena di contrasto e garantirebbero la comparabilità degli sforzi volti a combattere il fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento dei minori in tutta l'UE.

ritenuta la proposta complessivamente conforme al principio di proporzionalità, in quanto, come osservato anche nelle relazioni trasmesse dal Governo:

- le modifiche apportate alla direttiva 2011/193/UE possono considerarsi limitate e mirate al superamento delle principali carenze individuate nell'attuazione e nella valutazione della normativa vigente;
- i costi meramente amministrativi determinati dalla nuova disciplina sono largamente superati dai benefici sul piano sociale, tenendo conto che l'abuso sessuale sui minori colpisce profondamente la sfera emotiva, psicologica e sociale delle vittime che affrontano una significativa emarginazione e stigmatizzazione: per questo l'implementazione di misure per prevenire l'abuso sessuale deve essere considerata un imperativo etico e sociale, al di là delle implicazioni economiche, radicando tali scelte nei principi di protezione dei diritti umani, dignità, e giustizia per le vittime;
- occorre tuttavia valutare attentamente l'eventuale incremento di spesa per la formazione regolare dei funzionari di polizia, i giudici e i professionisti del settore che si occupano dei reati di abuso sui minori, come stabilita dall'articolo 28 della direttiva, la cui quantificazione non appare adeguatamente approfondita nella valutazione di impatto fornita dalla Commissione europea;

considerato altresì che:

- con riferimento all'articolo 2, punto 3 e al corrispondente considerando, recanti taluni aspetti definitori della proposta, è necessario, come prospettato nella relazione del Ministero dell'interno, sostituire la locuzione "materiale pedopornografico" con l'acronimo CSAM (*Child Sexual Abuse Material*), utilizzato a livello internazionale per indicare la pedopornografia. Ciò anche alla luce del fatto che nei forum internazionali e nelle sedi di cooperazione tra forze di polizia specializzate è stato evidenziato come i termini pedopornografia ovvero pornografia minorile non siano sufficientemente accurati nel definire i file multimediali in questione che contengono veri e propri abusi, e non la rappresentazione esplicita di atti sessuali;
- con riferimento alle modifiche relative al comma 3, paragrafo d), dell'articolo 2, pur valutandosi positivamente l'inclusione nella nozione di materiale pedopornografico anche delle riproduzioni o rappresentazioni realistiche di un minore in atteggiamenti sessuali espliciti o degli organi sessuali di un minore, per scopi prevalentemente sessuali, appare opportuna, come prospettato nella relazione del Ministero dell'interno, un'ulteriore estensione del concetto a tutto ciò che risulterebbe idoneo a dare allo spettatore l'idea che

l'oggetto della rappresentazione pornografica sia un minore, attraverso disegni, pitture o qualsiasi strumentazione, anche digitale, idonea a realizzare contenuti illeciti interamente o parzialmente non reali per tutelare tutte le fasi dello sviluppo. In tale senso, il valore aggiunto di tale ulteriore modifica risiederebbe nel fatto che il bene giuridico da proteggere non sarebbe solo il minore quale vittima ma anche la tutela dello sviluppo fisico e psicologico dello stesso in contatto con materiale illecito, reale e/o realistico;

- occorre altresì approfondire la portata dell'articolo 5, paragrafo 7, recante un'eccezione alla punibilità di alcune condotte che potrebbero configurarsi come relative a materiale pedopornografico (tra l'altro: ricevere e analizzare segnalazioni di presunto materiale pedopornografico presentate loro dalle vittime, da utenti *online* o da altre organizzazioni che agiscono nell'interesse pubblico contro gli abusi sessuali sui minori; ispezionare il materiale accessibile al pubblico nei servizi di *hosting* per rilevare la diffusione di materiale pedopornografico, sulla base delle segnalazioni di presunto materiale pedopornografico) per le attività svolte da organizzazioni che agiscono nell'interesse pubblico contro gli abusi sessuali sui minori, ove tali organizzazioni siano state autorizzate dalle autorità competenti dello Stato membro in cui sono stabilite;
- in particolare, appare opportuno valutare la richiamata previsione alla luce dell'ordinamento nazionale, in base al quale, da un lato, tali attività sono sostanzialmente riconducibili alle competenze di polizia sia in senso preventivo che di contrasto, dall'altro, la previsione di una specifica causa di non punibilità è ammessa unicamente per determinate attività sotto copertura, che sono autorizzate, in presenza di determinati presupposti, dall'autorità giudiziaria;
- pertanto, pur riconoscendosi il ruolo essenziale nella protezione dei minori delle organizzazioni non governative, al fine di evitare diseconomie e pericolose sovrapposizioni, potrebbe essere maggiormente utile rimettere alle scelte di ciascuno Stato la migliore definizione circa le modalità di interazione tra le autorità preposte al contrasto dei fenomeni ed i soggetti del cosiddetto Terzo Settore;

sottolineata, pertanto, l'opportunità di operare, nel prosieguo dell'esame della proposta a livello di Unione europea, un'analisi approfondita dei profili di criticità richiamati in precedenza;

rilevata l'esigenza che il presente documento sia trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea,

VALUTA CONFORME

la proposta al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea.