

Bruxelles, 15 febbraio 2024
(OR. en)

**Fascicolo interistituzionale:
2024/0035(COD)**

**6241/24
ADD 5**

**COPEN 60
DROIPEN 25
FREMP 69
CYBER 36
ENFOPOL 61
JAI 199
CODEC 404**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	7 febbraio 2024
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2024) 34 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento 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)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2024) 34 final.

All.: SWD(2024) 34 final



Strasburgo, 6.2.2024
SWD(2024) 34 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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} - {SEC(2024) 57 final} - {SWD(2024) 32 final} -
{SWD(2024) 33 final}

Sintesi

Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 2011/93/UE 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

A. Necessità di intervenire

Per quale motivo? Qual è il problema?

Gli abusi sessuali sui minori compromettono la **sicurezza pubblica** nell'UE e **violano i diritti fondamentali dei minori** sanciti dalla Carta. Costituiscono un **problema di salute pubblica** che, aumentando il rischio di gravi problemi di salute mentale e fisica per tutto il corso della vita, contribuisce a creare un onere globale e grava economicamente sugli individui, sulle famiglie e sulle società. Gran parte degli abusi non sono denunciati, perché molte vittime sono incapaci di esprimersi a causa della giovane età e delle circostanze dell'abuso, commesso di frequente nell'ambito della famiglia o in altri contesti apparentemente affidabili. Per quanto riguarda gli abusi sessuali sui minori commessi in diretta a distanza, le possibilità di indagine e di azione penale rimangono molto limitate anche quando i reati sono denunciati o comunque accertati. Occorre quindi rafforzare la risposta del diritto penale agli abusi sessuali sui minori per colmare le lacune persistenti e quelle emerse dopo l'adozione del quadro legislativo originario dell'UE nel 2011. Il problema può essere sintetizzato nel modo seguente.

1. L'**aumento della presenza dei minori online** e gli ultimi sviluppi tecnologici, come l'enorme diffusione delle trasmissioni in streaming e delle realtà virtuali, creano nuove opportunità di abuso, in quanto i minori sono spesso contattati online o gli abusi sessuali sono trasmessi in diretta sotto forma di servizio fornito su ordinazione.
2. I **diversi quadri giuridici** in vigore negli Stati membri in materia di indagini e azione penale non permettono di combattere efficacemente l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori, specialmente per quanto riguarda la dimensione online. Le autorità di contrasto trovano pertanto difficile identificare gli autori dei reati e raccogliere prove.

In pratica, la combinazione di questi due problemi fa sì che rimangano largamente impuniti reati gravi, tali da danneggiare i minori per tutta la vita.

3. Le azioni di **prevenzione degli abusi sessuali sui minori** e **assistenza alle vittime** sono ancora **limitate** e di scarsa efficacia e il coordinamento dei portatori di interessi rimane insufficiente.

Qual è l'obiettivo dell'iniziativa?

Oltre a disciplinare il ruolo dei prestatori di servizi online, trattato dalla Commissione nella proposta di regolamento del maggio 2022 che stabilisce norme per la prevenzione e la lotta contro l'abuso sessuale su minori (COM(2022) 209), è necessario integrare l'attuale quadro di diritto penale per garantirne l'efficacia. L'obiettivo generale è **migliorare l'identificazione, la protezione e il sostegno alle vittime** di abusi sessuali sui minori, svolgere una **prevenzione efficace** e **facilitare le indagini**. Gli obiettivi specifici sono: 1) garantire che configurino reato tutte le forme di abuso e sfruttamento sessuale dei minori online; 2) garantire che le norme nazionali in materia di indagini e azione penale permettano un'azione efficace contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori; 3) imporre agli Stati membri di raccogliere sistematicamente dati statistici sugli abusi sessuali sui minori e aumentare il coordinamento tra gli Stati membri e, a livello nazionale, tra tutte le parti coinvolte, al fine di migliorare la prevenzione, la protezione, il sostegno e l'assistenza alle vittime. La proposta aggiorna inoltre la formulazione del testo, sostituendo tutti i riferimenti alla "pornografia minorile" con l'espressione "materiale pedopornografico", in modo da rispecchiare le norme concordate a livello internazionale per evitare un effetto involontario di legittimazione causato dall'associazione con la pornografia legale per adulti.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE (sussidiarietà)?

Le lacune del quadro vigente sono emerse soprattutto nella dimensione online, che è per sua natura transfrontaliera, in particolare per quanto riguarda la trasmissione in diretta streaming o l'adescamento su internet. In mancanza di norme comuni, gli Stati membri sarebbero meno efficaci i) nel prevenire gli abusi sessuali sui minori nel loro territorio; ii) nell'indagare e perseguire i reati di abuso sessuale sui minori che hanno una dimensione transfrontaliera; iii) nell'identificare e nell'assistere le vittime.

B. Soluzioni
Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una? In caso negativo, indicare i motivi.
<p>Opzione A: adeguamenti legislativi mirati per chiarire gli aspetti ambigui del quadro attuale, garantire la coerenza con i nuovi strumenti e migliorare la quantità e la qualità delle informazioni disponibili.</p> <p>Opzione B: l'opzione A con l'aggiunta di modifiche legislative che cambiano le definizioni dei reati per tenere conto degli sviluppi tecnologici attuali e previsti.</p> <p>Opzione C: l'opzione B più modifiche legislative volte a rendere più efficaci la prevenzione, l'assistenza alle vittime, le indagini e l'azione penale, tenendo conto della dimensione transfrontaliera del fenomeno.</p> <p>Quest'ultima è l'opzione prescelta.</p>
Quali sono le opinioni dei vari portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?
<p>I portatori di interessi hanno invitato la Commissione a rivedere il quadro. Hanno confermato che i minori risultano danneggiati dalle attuali lacune nella definizione dei reati per quanto riguarda le tendenze emergenti rese possibili o agevolate dallo sviluppo tecnologico e dalla maggiore presenza online sia dei minori che degli autori dei reati, soprattutto dopo la pandemia di COVID-19. Hanno ritenuto soprattutto che occorresse intervenire più incisivamente per affrontare le difficoltà relative alle indagini e al perseguimento di tali reati e all'identificazione delle vittime. I portatori di interessi hanno inoltre sottolineato la necessità di tenere maggiormente conto delle specificità dei reati di abuso e sfruttamento sessuale dei minori, ad esempio le difficoltà incontrate dalle vittime nella denuncia, il lungo periodo che può intercorrere tra la commissione del reato e il momento in cui le vittime riescono a parlarne, la necessità di una prevenzione mirata e di un'assistenza alle vittime e i problemi causati da fenomeni come il turismo sessuale. In generale, i portatori di interessi si sono espressi a favore di un aggiornamento mirato del quadro, volto soprattutto a contrastare il fenomeno degli abusi sessuali sui minori commessi in diretta a distanza.</p>
C. Impatto dell'opzione prescelta
Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?
<p>L'iniziativa dovrebbe migliorare l'identificazione, la protezione e il sostegno alle vittime di abusi sessuali sui minori e, da un lato, garantire una prevenzione più efficace, dall'altro facilitare le indagini. Ridurrebbe la diffusa impunità degli abusi sessuali sui minori commessi in diretta a distanza, mettendo a disposizione strumenti investigativi più efficaci e adattando il quadro del diritto penale. Dovrebbe configurare reato l'atto di ordinare un abuso sessuale su un minore da trasmettere in diretta streaming per la visione privata dell'autore del reato, indipendentemente dall'abuso sessuale stesso, così come dovrebbe configurare reato il tentativo di adescare un minore per commettere un abuso sessuale attraverso canali online quali chat o piattaforme di gioco. Tenendo conto della paura e dei traumi che, protraendosi per anni, spesso impediscono ai minori di segnalare il reato, l'iniziativa permetterebbe di presentare denuncia e chiedere il risarcimento dei danni anche dopo un lungo periodo di tempo, in modo da aiutare le vittime a far valere i propri diritti e a ritrovare il proprio benessere. La creazione di autorità nazionali incaricate di coordinare le iniziative negli Stati membri permetterebbe di affrontare globalmente, a livello nazionale, il fenomeno dell'abuso sessuale sui minori, che costituisce un problema tanto di salute pubblica quanto di giustizia penale. In alcuni Stati membri esistono già strutture di questo tipo, che si sono dimostrate utili nell'azione di sensibilizzazione e di prevenzione, nell'aiutare le vittime a esprimersi anche a distanza di tempo e nel fornire un sostegno più efficace.</p>
Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?
<p>I costi sono principalmente a carico delle amministrazioni degli Stati membri. Per gli Stati membri l'opzione prescelta comporta comunque un onere limitato, compensato dall'impatto positivo delle misure in termini di prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e protezione delle vittime. L'opzione prescelta consiste principalmente nel rafforzare e ampliare le disposizioni esistenti piuttosto che nel creare nuovi obblighi. Alcuni Stati membri hanno già messo in atto misure per ampliare l'ambito di applicazione delle disposizioni di diritto penale in linea con le nuove proposte e hanno introdotto ulteriori misure investigative, il che ridurrà l'onere normativo a loro carico. L'obbligo di istituire un'autorità nazionale di coordinamento creerebbe inoltre un onere normativo e amministrativo limitato per gli Stati membri che non dispongono ancora di un sistema di questo tipo.</p>
Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?
Non vi sarà alcuna incidenza diretta né indiretta sulle PMI e sulla competitività.

<p>L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?</p> <p>Si prevedono quattro tipi di impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali, tutti di portata limitata. In primo luogo, l'amministrazione dovrà investire risorse per apportare le modifiche necessarie al quadro legislativo nazionale. In secondo luogo, la predisposizione di un maggior numero di misure investigative dovrebbe aumentare il numero di casi che possono essere oggetto di indagine e, di conseguenza, le risorse richieste, ma d'altro canto ciò aumenterebbe probabilmente l'efficienza e l'efficacia delle indagini, riducendo così il carico di lavoro complessivo delle autorità di contrasto. In terzo luogo, la creazione e il mantenimento di autorità nazionali incaricate di coordinare la lotta contro gli abusi sessuali sui minori inciderà in modo continuativo sui bilanci nazionali degli Stati membri in cui tali funzioni non esistono ancora. Infine, la raccolta di dati statistici proposta può andare oltre quanto già disponibile a livello nazionale, ma è in linea con le disposizioni già adottate in virtù del regolamento (UE) 2021/1232 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 luglio 2021, relativo a una deroga temporanea a talune disposizioni della direttiva 2002/58/CE per quanto riguarda l'uso di tecnologie da parte dei fornitori di servizi di comunicazione interpersonale indipendenti dal numero per il trattamento di dati personali e di altro tipo ai fini della lotta contro gli abusi sessuali online sui minori¹.</p>
<p>Sono previsti altri impatti significativi?</p> <p>Un impatto fondamentale dell'opzione prescelta è la salvaguardia del benessere e dei diritti dei minori online e offline e delle persone che hanno subito abusi sessuali quando erano minori. Inoltre, la proposta di estendere il diritto delle vittime di presentare denuncia e chiedere il risarcimento dei danni dovrebbe incidere positivamente sulla capacità delle vittime di far valere i propri diritti anche a distanza di tempo.</p>
<p>Proporzionalità?</p> <p>La proposta apporta modifiche limitate alla direttiva, nell'intento di colmare efficacemente le principali carenze individuate nel corso dell'attuazione e della valutazione della direttiva stessa. Eventuali oneri amministrativi supplementari derivanti da questo aggiornamento sono considerati proporzionati alla luce dei vantaggi a lungo termine, anche in termini finanziari, di cui godrebbero le vittime e la società in generale grazie alla prevenzione e all'individuazione precoce di questo tipo di reati. Pertanto la proposta non va oltre quanto è necessario per il conseguimento degli obiettivi stabiliti.</p>
<p>D. Tappe successive</p>
<p>Quando saranno riesaminate le misure proposte?</p> <p>Gli effetti concreti dell'opzione prescelta, ossia i concreti progressi nella lotta contro gli abusi sessuali sui minori offline e online, saranno monitorati e valutati in riferimento ai tre obiettivi specifici. La proposta comprende misure che prevedono la raccolta dei dati statistici necessari per valutare con precisione questi effetti. Su tale base, la Commissione presenterà ogni cinque anni relazioni di attuazione corredate, se necessario, di proposte di modifica.</p>

¹ GU L 274 del 30.7.2021, pag. 41.