

II.1 I diritti dei minori nell'ambito dell'Unione europea: dalla strategia europea alla riforma costituzionale

II.1.1. Unione Europea e diritti dell'infanzia

Fino all'entrata in vigore della riforma costituzionale, la materia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza non è stata e non sarà di competenza dell'Unione Europea (UE), bensì dei suoi Paesi Membri. Tuttavia è opportuno ricordare che gli organi dell'UE hanno avuto anche il potere di emanare norme vincolanti nei confronti degli Stati Membri (come regolamenti e direttive), in merito ad istituti quale l'asilo politico, che possono avere una ricaduta anche diretta su soggetti di minore età. Si tratta di istituti per i quali l'UE ha avuto anche in passato una competenza diretta attribuitale dal suo Trattato istitutivo.

Per questa mancanza di una competenza diretta dell'UE sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sono stati costituiti all'inizio degli anni 2000 due organismi:

- il primo, denominato **Gruppo Permanente Intergovernativo L'Europe de l'Enfance**, è composto dai Ministri e/o dai rappresentanti dei Ministeri competenti in materia di infanzia dei Paesi dell'UE che si incontrano semestralmente per:
 - o lo scambio di strategie e buone pratiche sui temi dell'infanzia nel quadro delle politiche dell'UE e della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo
 - o promuovere l'introduzione di una politica di mainstreaming dei diritti dell'infanzia nelle politiche dell'UE;
- il secondo, denominato **Rete Europea degli Osservatori Nazionali sull'Infanzia (ChildONEurope)**, composto dai rappresentanti di istituti di ricerca e di osservatori nazionali che si occupano di infanzia, designati dai Ministri competenti dei Paesi dell'UE, al fine di:
 - o scambiare conoscenze e informazioni su leggi, politiche, programmi, dati statistici, studi, ricerche e buone pratiche riguardanti l'infanzia e l'adolescenza;
 - o sostenere lo sviluppo di misure e azioni miranti la promozione dei diritti e del benessere dei bambini sulla base di quanto previsto dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e dalle altre normative internazionali vigenti;
 - o realizzare studi e ricerche su tematiche riguardanti l'infanzia e l'adolescenza basata su un approccio interdisciplinare e comparativo;
 - o sviluppare e scambiare conoscenze sulla metodologia e gli indicatori al fine di ottenere dati e informazioni comparabili;
 - o organizzare conferenze, seminari e scambi formativi con lo scopo di condividere le esperienze anche in vista dell'utilizzo di strumenti minimi comuni per la raccolta di dati e informazioni.

Inoltre, gli organi dell'UE hanno adottato negli ultimi anni vari atti non vincolanti (come raccomandazioni e risoluzioni) che toccano specifiche problematiche minorili tra cui si segnalano: l'abuso, la prostituzione minorile, la pedopornografia via internet, la tratta di minori e i minori stranieri non accompagnati. Trattasi di problematiche aventi carattere transnazionale, ossia sono "senza frontiere" in quanto non si esauriscono all'interno delle frontiere di un singolo Stato Membro.

Infine, sempre rispetto a tali specifiche problematiche minorili, gli organi dell'UE hanno adottato varie linee di finanziamento gestite dalla Commissione europea (come Stop e Daphne) al fine di realizzare ricerche empiriche, formazioni e scambi di operatori, convegni e seminari che coinvolgano diversi Paesi Membri dell'EU. Tali linee di finanziamento hanno peraltro permesso non solo di confrontare le normative e gli interventi attuati per facilitare la prevenzione, il contrasto dei fenomeni descritti e il reinserimento delle vittime, ma altresì l'individuazione di strategie sperimentali e innovative da disseminare fra i Paesi Membri dell'UE.

II.1.2. La strategia dell'UE sui diritti dei minori

Rispetto al panorama sopra descritto, la Commissione europea ha posto in essere il primo significativo passo verso la realizzazione di una strategia unitaria dell'UE per i diritti dei minori attraverso l'approvazione della **Comunicazione “Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori”**. Si tratta di un atto non vincolante, proprio per la questione della mancanza di una competenza dell'UE in materia. Nonostante ciò, è un atto di grande importanza perché il primo che tenta di affrontare compiutamente e sistematicamente i diritti dei minori a 360° a livello comunitario.

Con l'approvazione della comunicazione, l'obiettivo generale della Commissione europea è quello d'instaurare una strategia globale al fine di promuovere e proteggere i diritti dei minori nel quadro sia delle politiche interne che di quelle esterne dell'UE. Conformemente alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, con il termine minori vengono intese le persone con meno di 18 anni, che costituiscono 1/3 della popolazione mondiale.

Il quadro di riferimento della Comunicazione è costituito da:

- la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (e i suoi due Protocolli addizionali sui minori coinvolti nei conflitti armati e sulla vendita di minori, prostituzione minorile e pornografia minorile);
- gli obiettivi di sviluppo del Millennio;
- la Convenzione europea dei diritti dell'uomo;
- l'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali.

Nella Comunicazione relativa agli obiettivi strategici 2005-2009, la Commissione europea ha fatto dei diritti dei minori una delle sue priorità assolute, dichiarando che: “Una particolare priorità deve essere accordata alla protezione efficace dei diritti dei minori, sia contro lo sfruttamento economico sia contro qualsiasi altra forma d'abuso, e fare in modo che l'UE agisca come modello per il resto del mondo”.

La strategia lanciata a lungo termine dalla Commissione si prefigge sette obiettivi primari:

1. Valutare le conseguenze delle azioni già intraprese in passato, rispondendo ai bisogni più urgenti, sia attraverso la creazione di un numero telefonico europeo a 6 cifre per l'assistenza ai minori ed un altro numero unico per i bimbi scomparsi o vittime dello sfruttamento sessuale (2006), sia attraverso il sostegno degli sforzi delle banche e delle carte di società di credito nella lotta contro l'uso delle carte per l'acquisto di immagini di giovani a carattere pornografico (2006), sia infine con il lancio di un piano d'azione nel quadro della cooperazione allo sviluppo che tratti i bisogni urgenti dei minori nei Paesi in via di sviluppo (2007);
2. Stabilire le priorità di un'azione futura dell'UE, attraverso la valutazione dell'impatto delle misure già intraprese dall'UE, nonché la pubblicazione di un documento di consultazione per determinare le azioni da intraprendere in futuro (2008), ed infine la raccolta in maniera sistematica dei dati comparabili sui diritti del minore (2007);
3. Tenere sistematicamente conto dei diritti del fanciullo nelle politiche dell'UE;
4. Strutturare un coordinamento e dei meccanismi di consultazione efficaci, attraverso la riunione di tutte le parti interessate nel quadro del Forum europeo sui diritti del minore (2006), nonché la creazione di una piattaforma di discussione e di lavoro in linea (2006), l'associazione di minori al processo decisionale (2007) e l'istituzione di un gruppo interservizi in seno alla Commissione europea e la nomina di un Coordinatore per i diritti del minore;
5. Rafforzare le competenze nel campo dei diritti del minore;
6. Comunicare più efficacemente sul tema dei diritti, attraverso l'elaborazione di una strategia di comunicazione sui diritti del fanciullo (2007), nonché la divulgazione delle informazioni sui diritti direttamente agli interessati (i bambini e degli adolescenti) sotto una forma adatta ed efficace;
7. Promuovere i diritti del fanciullo nel quadro delle relazioni esterne.

La Comunicazione, inoltre, segnala che gli organismi indicati come quelli che hanno svolto e svolgono iniziative di analisi sulla condizione dei diritti dei minori in Europa sono il Consiglio d'Europa, ChildONEurope e Unicef; mentre gli organismi considerati come deputati a reperire e analizzare i dati sui diritti dei minori sono Eurostat, Stati membri, Consiglio d'Europa e ChildONEurope.

Infine, nel quarto obiettivo primario si fa riferimento alla costituzione ad un Forum sui diritti dei minori di cui sono invitati a far parte tutti gli organismi internazionali che si occupano di infanzia.

Il 28 giugno 2007, la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni ha presentato al Parlamento europeo un progetto di relazione su una strategia dell'UE sui diritti dei minori. Tale relazione, ha inteso rispondere alla Comunicazione prendendo posizione su alcuni suggerimenti che essa contiene e formulandone altri, per esempio focalizzandosi su quelli che considera le tre aree tematiche prioritarie rispetto alla protezione dei diritti dei minori nell'UE: la violenza, la povertà/discriminazione e i minori migranti.

Rispetto al contenuto della Comunicazione, anche il Comitato delle Regioni si è espresso positivamente, accogliendo con favore la Comunicazione, in particolare la proposta di mettere a punto una strategia intesa a promuovere e tutelare efficacemente i diritti dei minori nelle politiche interne ed esterne dell'UE e a sostenere gli sforzi degli Stati membri in questo settore e apprezzando la proposta di creare un'unità per i diritti dei minori all'interno della Commissione evidenziando inoltre l'importante ruolo assegnato al coordinatore per i diritti dei minori nel garantire il successo della strategia.

Tuttavia il Comitato delle Regioni ha auspicato che siano stanziare risorse adeguate e che il coordinatore sia dotato di poteri e di influenza politica sufficienti per poter assolvere al proprio compito, chiedendo che si chiarisca in che modo il ruolo del coordinatore per i diritti dei minori andrà a completare le attività condotte a livello nazionale. Il Comitato delle Regioni ha però rilevato con preoccupazione che nella Comunicazione non venga dedicata maggiore attenzione alla situazione dei minori non accompagnati, delle bambine e delle ragazze, dei minori disabili e migranti, dei richiedenti asilo e dei profughi, sia all'interno dell'UE che nel contesto mondiale, nonché alla messa a disposizione di servizi di custodia e di tutela di tutti i suddetti minori. Il Comitato ha comunque osservato che la strategia in esame può gettare le basi per un più efficace partenariato, a livello europeo e nazionale, tra responsabili politici, enti locali e regionali e organizzazioni non governative.

Infine, un rilievo più critico è stato sollevato dal Comitato delle Regioni sul fatto che nella comunicazione in esame non venga in alcun modo riconosciuto il ruolo unico degli enti locali e regionali in quanto fornitori di servizi ai minori e difensori dei loro diritti, sottolineando la disponibilità degli enti territoriali a partecipare alla definizione e all'attuazione della strategia, e raccomandando di investire adeguate risorse finanziarie e umane per l'attuazione della strategia per i diritti dei minori. A questo proposito, il Comitato ha proposto che il Parlamento europeo esamini l'opportunità di un provvedimento specifico per finanziare la strategia e le azioni proposte.

II.1.3. Il Forum europeo sui diritti dei minori

Il 4 giugno 2007 a Berlino, la Commissione europea ha dato avvio alla concretizzazione del quarto obiettivo primario della Comunicazione: la costituzione di un **“Forum europeo sui diritti dei minori”**. In tale occasione, è stato infatti presentato l'organismo voluto dalla Commissione stessa per costruire un luogo di confronto, di scambio e di approfondimento che riunisca tutti gli organismi pubblici e privati che si occupano dei diritti dei minori nell'UE.

All'incontro hanno partecipato 200 invitati, tra Ministri, Sottosegretari, funzionari della Giustizia e funzionari dei Ministeri competenti per l'infanzia dei Paesi dell'UE, rappresentanti delle istituzioni dell'UE, di organizzazioni internazionali (tra cui Consiglio d'Europa e Unicef),

nonché di reti europee (ENOC e ChildONEurope) e di coalizioni e coordinamenti europei e nazionali di ONG.

L'iniziativa è stata organizzata dal Vice-Presidente della Commissione Europea e Commissario della DG Giustizia, Libertà e Sicurezza, Franco Frattini, insieme alla Ministra della Giustizia della Repubblica Federale di Germania, Brigitte Zypries.

Tra i relatori, il Direttore generale di Interpol ha illustrato le tecniche di individuazione dei pedofili tramite l'analisi dettagliata delle immagini videoregistrate o fotografiche di carattere pedopornografico in cui non vengono mai ripresi i volti degli stessi pedofili, mentre il coordinatore del Segretariato della Rete ChildONEurope ha presentato i risultati della ricerca sulle Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti del fanciullo rispetto ai rapporti dei Paesi dell'Unione Europea in materia di amministrazione della giustizia minorile. Da questo studio è emerso che questa è l'unica misura speciale di protezione su cui tutti i Paesi esaminati (27+2) hanno ricevuto una o più raccomandazioni dal Comitato ONU. Quest'ultimo ha sollecitato gli Stati soprattutto su quattro aree: rispetto delle norme esistenti a livello internazionale e nazionale – in particolare per quanto riguarda la privazione della libertà personale – ; messa a disposizione di risorse umane ed economiche sufficienti per l'implementazione delle leggi; disponibilità di dati disaggregati in materia e di personale adeguatamente formato; avvio, o sviluppo, laddove già esistenti, delle misure alternative alla detenzione e di un sistema di *restorative justice*.

Al termine dell'incontro è stata adottata la Dichiarazione finale di Berlino, in cui i Ministri dei Paesi membri dell'UE, i rappresentanti delle istituzioni dell'UE, del Consiglio d'Europa, di Unicef, della rete ENOC, della rete ChildONEurope e della società civile si sono impegnati tra l'altro a fornire il loro appoggio al lancio del Forum e alla strategia dell'UE sui diritti dei minori, nonché allo sviluppo dei servizi di aiuto ai minori vittime di violenza, e all'importanza che i minori vengano associati ai lavori del Forum rendendo concretamente possibile la loro partecipazione alle sue riunioni e dibattiti.

Dichiarazione finale di Berlino

I Ministri competenti per l'infanzia dei 27 Stati Membri dell'UE, i 21 Ombudsman per l'infanzia, i rappresentanti della Commissione Europea, del Consiglio d'Europa, dell'Unicef, di ChildONEurope e delle ONG che lavorano per i diritti del minore;

considerando gli impegni presi da tutti gli Stati Membri dell'UE a seguito della ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e della Convenzione europea sui diritti; tenendo conto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, e più particolarmente il suo articolo 24 così come della Comunicazione della Commissione Europea "Verso una strategia dell'UE sui diritti dei minori";

preoccupati per i risultati dello studio mondiale sulla violenza nei confronti dei minori presentata dal segretario Generale delle Nazioni Unite a New York in ottobre 2006 e intenzionati ad assicurare l'implementazione delle sue raccomandazioni in Europa;

convinti dell'esigenza di creare, a livello di UE, uno spazio di scambio, di dialogo e di lavoro per lo sviluppo di politiche di protezione dell'infanzia e di promozione dei diritti del minore;

decidono di:

1. accettare l'invito della Commissione Europea a partecipare attivamente ai lavori del Forum Europeo dei diritti del minore;
2. sostenere lo sviluppo e l'attuazione di strategie di protezione dei diritti del minore a livello nazionale e apportare il proprio contributo alla definizione della strategia dell'UE sui diritti dei minori;
3. sostenere la Commissione nel suo impegno per prendere in considerazione sistematicamente ("mainstreaming") dei diritti dei minori nelle politiche interne ed esterne dell'UE;

4. sostenere lo sviluppo dei servizi di aiuto ai minori vittime di violenza, tra l'altro per l'attivazione di numeri di telefono europei unici per le telefonate urgenti relative ai minori scomparsi e sfruttati;
5. vegliare che siano presi in considerazione programmi, attività e progetti di organizzazioni internazionali attive in Europa (tra cui Consiglio d'Europa e Unicef) al fine di sviluppare sinergie e moltiplicare l'impatto dei risultati;
6. associare i minori ai lavori del Forum e rendere possibile la loro partecipazione alle sue riunioni e dibattiti.

Adottata a Berlino, 4 giugno 2007

II.1.4. La riforma del Trattato costituzionale

Il 19 ottobre 2007 segna un ulteriore e rilevante passo avanti rispetto al tema dei diritti dei minori nell'UE. Infatti, in tale data, il Consiglio dei Ministri dell'UE riunitosi a Lisbona ha approvato la riforma del Trattato costituzionale contenente quella che è stata definita la Costituzione europea. Questa ultima versione della riforma costituzionale è un testo che ha molto semplificato il documento approvato precedentemente dal Consiglio, per evitare ulteriori ostruzionismi e altre emparse nella procedura che precede la sua entrata in vigore (referendum nazionali e approvazione da parte dei Parlamenti dei Paesi Membri). Tuttavia, occorre precisare che è rimasto nel testo finale della riforma costituzionale il riferimento ai diritti dei minori, infatti, l'articolo 3 contenente gli obiettivi dell'UE, prevede quanto segue:

3. [...]L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. [...]

5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce [...] all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

In pratica, tali disposizioni prevedono che la protezione dei diritti dei minori sia inclusa fra gli obiettivi interni ed esterni dell'UE: questo consente un cambiamento molto rilevante perché comporta che tutte le politiche dell'UE, sia a livello interno che a livello esterno, dovranno in futuro tenere pienamente conto dei diritti dei minori, cosa che necessiterà, da un lato, dell'approvazione di atti *ad hoc*, dall'altro della messa a disposizione di sufficienti risorse umane e finanziarie.

L'entrata in vigore della riforma costituzionale comporterà quindi un cambiamento dell'assetto attuale anche rispetto al tema dei diritti dei minori, e verrà rafforzato il percorso avviato degli organi dell'UE, in particolare attraverso la Comunicazione della Commissione europea e il Forum.

II.2. La costruzione di uno spazio europeo per le politiche per i bambini, la promozione della prevenzione della violenza all'infanzia e la repressione dei fenomeni criminosi di cui essi sono vittime: la partecipazione dell'Italia a progetti e iniziative di scambio e collaborazione.

II.2.1. La partecipazione dell'Italia al "Programme of action on Children and Violence (2005-2007)"

L'eliminazione di ogni forma di violenza nella vita quotidiana è oggi uno dei temi al centro dell'attenzione dei governi e dei cittadini nei paesi membri del Consiglio d'Europa (CoE). A Oslo, nel 2004, i Ministri europei responsabili delle politiche di prevenzione della violenza convennero sull'esigenza di delineare un quadro integrato di politiche nazionali basato su dodici principi generali, che si stessero individuavano e fecero oggetto di raccomandazione, assumendo come priorità l'impegno contro ogni forma di violenza ai danni di bambini e bambine.

Nel corso del Terzo Summit dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa, tenutosi a Varsavia il 16-17 Maggio 2005, gli Stati membri del CoE si sono impegnati ad elaborare nuove misure di contrasto allo sfruttamento e all'abuso sessuale dei minori. In quest'occasione è stato lanciato il **programma triennale "L'Europa per e con i bambini"** che contiene una specifica azione dedicata alla violenza, i cui principi ed obiettivi sono descritti nel documento *"Programme of action on Children and Violence (2005-2007) – Principles and objectives"*.

Il programma d'azione ha due finalità principali:

1. La promozione dei diritti dei bambini;
2. La protezione dei bambini contro ogni forma di violenza.

Tali finalità dovranno essere raggiunte attraverso un'azione sinergica dei decisori e di tutti gli attori coinvolti a livello centrale e locale al fine di mettere in atto strategie nazionali di protezione dei minori e di prevenzione della violenza.

I concetti chiave di questa metodologia di lavoro sono "l'analisi", la "trasversalità", "l'approccio integrato", "il partenariato" e la "comunicazione".

L'esame che ogni paese partecipante è tenuto a fare, deve infatti utilizzare uno schema di analisi basato su dodici principi di individuati in occasione della Conferenza di Oslo:

1. **L'approccio integrato** rappresenta la necessità di una politica nazionale e locale di prevenzione e protezione che si fondi su criteri di integrazione tematica, orizzontale, verticale e strategica a tutti i livelli.
2. Per **collaborazione sistematica con i partner** si intende la risposta integrata che dovrebbe essere basata sulla collaborazione di tutte le autorità e le istituzioni coinvolte nel progetto di prevenzione e di repressione della violenza, con l'obiettivo di riunire le risorse e condividere le responsabilità.
3. **Responsabilità democratica e partecipazione della società civile**: indica l'esigenza di dare risposte basate sulla responsabilità dei cittadini democraticamente eletti a tutti i livelli e sul coinvolgimento e la partecipazione attiva della società civile.
4. **Approccio preventivo**: si segnala l'esigenza di un intervento precoce per bloccare l'insorgere stesso della violenza; tuttavia, quando essa si verifica un approccio preventivo di secondo livello implica la messa in atto di tutte le misure necessarie per evitare che essa si ripeta.
5. **Approccio orientato alle vittime**: la tutela e la protezione delle vittime devono essere le priorità delle risposte da parte delle istituzioni e della società civile.
6. **Prevenzione orientata ai reati**: la riabilitazione dei reati, il loro eventuale reinserimento nella società e la prevenzione della recidiva sono elementi che dovrebbero essere interpretati come parte integrante di una completa politica di prevenzione.
7. **Sviluppo della mediazione**: dovrebbe essere promossa la mediazione come strumento per prevenire e risolvere i conflitti e dovrebbero essere chiariti i suoi scopi di applicazione, i metodi e i principi etici che sottostanno al suo utilizzo in questo settore.
8. **Priorità ai programmi locali di prevenzione**: l'efficacia delle strategie preventive e di contrasto dipende anche dalla loro capacità di intercettare, interpretare e di stare vicino ai bisogni dei destinatari, da cui ne deriva l'importanza di valorizzare la programmazione locale in un quadro di forte coordinamento tra livello nazionale e locale, onde evitare disuguaglianze.

9. **Progettazione e valutazione continua:** i piani di azione e gli interventi che li attuano devono basarsi su analisi contestuali ex ante adeguate, il monitoraggio in itinere (per consentire il loro adattamento al mutare delle circostanze, delle priorità o dei soggetti) e valutazioni finali fondate su dati e criteri scientifici.
10. **Sostenibilità:** elaborare programmi di prevenzione attraverso l'utilizzo di risorse finanziarie erogate per un periodo di tempo sufficientemente lungo atto a garantire che gli obiettivi prefissati siano raggiunti e sostenuti.
11. **Formazione per tutti i partner:** formazione per gli operatori del progetto per l'acquisizione delle competenze richieste dai loro compiti.
12. **Politica di ricerca interdisciplinare:** la ricerca interdisciplinare dovrebbe essere valorizzata per generare e acquisire conoscenze di base che facilitino il monitoraggio, la valutazione e lo sviluppo nel tempo delle strategie

Come accennato in precedenti paragrafi, l'Italia è stata tra i primi Stati ad aderire al programma triennale "L'Europa per e con i bambini". Gli Stati che finora hanno aderito a tale programma sono **l'Italia, la Romania, la Norvegia e il Portogallo**. Ciascuno di questi Stati, dopo aver consultato tutti gli attori istituzionali e della società civile, produrrà un report nazionale che conterrà tutte le attività che sono svolte per prevenire e contrastare la violenza sui minori. I report finali dei Paesi che hanno aderito al progetto saranno presentati nel corso di una **Conferenza finale prevista per il 2008**. Tali report saranno utilizzati per l'elaborazione di un unico modello europeo di politiche di prevenzione della violenza l'infanzia. È previsto che tale modello europeo venga presentato alla fine del 2008.

La partecipazione dell'Italia ha visto impegnati direttamente il Dipartimento per le politiche della famiglia e il Ministero della Solidarietà sociale che si sono avvalsi della collaborazione tecnico scientifica del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. La collaborazione con il Consiglio d'Europa è stata un'utile opportunità per passare in rassegna complessivamente quanto l'Italia ha fatto e sta facendo nella vasta area della prevenzione del disagio e della protezione da ogni forma di violenza intra ed extra familiare. Dall'analisi di documenti, informazioni quantitative, legislazione nazionale e regionali e ricerche, si è passati ad un confronto diretto con operatrici ed operatori dei servizi della giustizia, sanitari, social ed educativi, rappresentanti di Regioni ed enti locali, ricercatori e studiosi. Questo è avvenuto all'interno di un Seminario nazionale di studio (svoltosi a Firenze il 22 ottobre 2007), che ha riunito oltre ottanta esperti ed esperte che, esaminata la bozza di rapporto, hanno contribuito a completarla e integrarla approfondendo tre temi in altrettanti gruppi di discussione al fine di far emergere, a partire dalle importanti esperienze maturate dai partecipanti al seminario, proposte e suggerimenti integrativi per il Rapporto Italiano. Le questioni oggetto di approfondimento per indirizzare l'attenzione sulle buone prassi e sui nodi critici sono state:

1. L'integrazione delle politiche di prevenzione nei sistemi di tutela sociale e sociosanitaria: analisi dei processi in corso e dei modelli organizzativi
2. Il sostegno alla genitorialità positiva e al ruolo educativo. Le nuove frontiere della prevenzione e la valorizzazione delle reti informali
3. Percorsi riparativi: esperienze a confronto. Analisi dei differenti contesti e dei prerequisiti affinché un'esperienza riparativa sia davvero tale

Il Seminario ha dato la possibilità di delineare un quadro aggiornato e realistico degli sviluppi e delle criticità del lavoro svolto fino ad oggi attraverso il confronto diretto tra amministratori, operatori dei servizi ed esperti del mondo accademico, che si sono confrontati sui diversi modelli e le diverse pratiche nei quali prende forma la strategia italiana di prevenzione contrasto della violenza all'infanzia.

Il Seminario ha confermato la presenza di un ricco patrimonio di saperi e di esperienze assolutamente da non disperdere, anche se è evidente l'urgenza di valutare gli esiti, modellizzare metodologie, tecniche e strumenti, nonché dare visibilità e concreta utilità sociale ai risultati ottenuti.

II.2.2. Progetti di ricerca e di scambio di esperienze a livello europeo e internazionale per rafforzare l'azione istituzionale

Nel corso degli anni la presenza italiana in organismi di coordinamento europeo ed internazionale, nonché in sedi di confronto e di progettazione è diventata indubbiamente più importante e frequente. Tutti i Ministeri che hanno competenze strategiche in materia di prevenzione e repressione dei fenomeni criminosi che attengono alla violenza e allo sfruttamento partecipano ad iniziative di interscambio di esperienze, di governance e di cooperazione europea e internazionale.

Le stesse caratteristiche transnazionali di alcuni fenomeni illegali particolarmente violenti come lo sfruttamento sessuale dei bambini, anche nella forma del turismo sessuale, il traffico di esseri umani e la produzione, diffusione e utilizzazione di materiali pedopornografici spingono verso una più coerente azione sovranazionale anche allo scopo di ottimizzare e rafforzare le azioni di indagine e di repressione dei reati.

A livello internazionale, l'Arma dei Carabinieri ha svolto attività per la prevenzione, l'assistenza alle vittime e la repressione dei reati di pedopornografia, turismo sessuale, tratta di minori a fini di sfruttamento sessuale, sfruttamento di minori a fini di prostituzione, nonché per la realizzazione di strategie di contrasto programmate a livello europeo e internazionale in accordo con altri Stati e/o organismi di indagine, coordinamento o indirizzo di livello europeo o internazionale. Tra le altre importanti operazioni repressive, si ricorda che il 29 maggio 2006 il Raggruppamento Operativo Speciale dei Carabinieri (ROS) ha proceduto all'arresto disposto dal GIP del Tribunale di Trieste, su richiesta della locale Procura, di 31 cittadini bulgari, indagati per associazione per delinquere finalizzata a riduzione in schiavitù, immigrazione clandestina, traffico internazionale di droga e di valuta (Operazione Elvis-Bulgaria). Gli arresti sono stati eseguiti in Italia, Austria, Germania e Bulgaria. In quest'ultimo Paese, all'epoca non ancora membro UE, grazie alla prima applicazione del Memorandum sulla cooperazione nella lotta alla criminalità organizzata ed al riciclaggio di proventi di reato siglato da Direzione Nazionale Antimafia e Autorità Giudiziaria bulgara, i provvedimenti restrittivi hanno avuto la stessa efficacia del mandato di arresto europeo. L'operazione ha assunto particolare valenza per la dimensione e l'estensione della tratta di esseri umani individuata, la proficua cooperazione internazionale instaurata tra i Carabinieri, la Polizia bulgara e le forze dell'ordine europee interessate, nonché tra la Procura Nazionale Antimafia e le Autorità Giudiziarie estere competenti.

Sempre in ambito internazionale, l'Arma dei Carabinieri ha partecipato a progetti, realizzati nell'ambito dei programmi europei o di cooperazione internazionale o altre linee di azione e finanziamento, inerenti i temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuale ai danni di minori. In particolare:

- si è aggiudicata, nell'ambito del Programma comunitario ISEC "Prevenzione e lotta contro la criminalità", il partenariato privilegiato con la Commissione europea, tra gli altri, sul Progetto "Comportamenti criminali nella pornografia minorile e violenze sessuali";
- ha fornito la propria adesione a collaborare al progetto "Azione Transnazionale ed intersettoriale per il contrasto della tratta di persone - ed in particolare minori - Programma Comunitario ISEC (Prevenzione e lotta contro il crimine) identificazione ed assistenza delle vittime", proposto dal Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, nell'ambito del Programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità", adottato con decisione 2007/125/GAI dal Consiglio dell'Unione Europea;
- partecipa al Gruppo Tecnico di lavoro interforze per il coordinamento delle iniziative di tutela delle vittime di gravi reati, nell'ambito di una collaborazione tra la Direzione

- Centrale della Polizia Criminale e l'Università di Roma "La Sapienza", Facoltà di Psicologia, nell'ambito del Programma Comunitario "DAPHNE II" (prevenzione e lotta contro la violenza sui bambini, giovani e le donne e i gruppi a rischio);
- si è aggiudicata, con la Guardia Civil spagnola in partenariato con il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con l'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia il Progetto "PHARE Turchia" in favore della Gendarmeria Turca (implementazione degli standard europei in materia di tutela dei diritti umani e, tra l'altro, la protezione di vittime minori e vulnerabili), presentato nell'ambito dell'omonimo Programma Comunitario.

L'Arma dei Carabinieri aderisce altresì a scambi e collaborazioni con i Ministeri di altri Stati europei ed extraeuropei per iniziative che riguardano abuso e sfruttamento sessuale ai danni di minori. In particolare, con propri rappresentanti ha partecipato fornendo docenti ed esperti a:

- un ciclo formativo in materia di contrasto allo sfruttamento di minori in favore delle Forze di Polizia del Centro America, indetto dall'UNICEF e Ministero Affari Esteri italiano, tenutosi in Panama e Guatemala dal 18 al 30 novembre 2006;
- una sessione formativa, con finanziamento della Commissione europea, del Progetto "Lavoro di gruppo per l'inclusione e promozione di trattamenti egualitari per i bambini vulnerabili e non accompagnati" – indetto dal "Gruppo Volontariato Civile" (GVC) di Bologna, in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna, in favore delle fasce infantili deboli della Bulgaria, tenutasi in Sofia dal 18 al 20 luglio 2007, rivolta a funzionari di polizia e ministeriali, nonché ad operatori del sociale di quel Paese.

L'Arma è stata coinvolta, tramite i propri formatori/relatori, nel Progetto OIM/Ministero degli Affari Esteri "Migrazione irregolare e tratta di minori non accompagnati", partecipando: al seminario di formazione per la Polizia di prossimità rumena, tenutosi in Bucarest (Romania), dal 9 al 12 ottobre 2006; al seminario di formazione delle Forze dell'ordine, giudici e procuratori tutelari organizzato dal Ministero della Giustizia rumeno, tenutosi in Bucarest (Romania), dal 6 al 7 dicembre 2006; seminario di formazione per la Polizia di prossimità moldava, tenutosi in Chisinau (Moldova), dal 29 al 31 gennaio 2007; seminario di formazione per Procuratori della magistratura minorile rumeni, tenutosi in Bucarest (Romania), dal 19 al 21 febbraio 2007; all'addestramento di una delegazione composta da formatori di Forze di Polizia e Magistratura di Romania e Moldavia, dal 26 febbraio al 2 marzo 2007, presso il Comando Generale e presso il 1° Reggimento Allievi Marescialli e Brigadieri di Velletri; alla Conferenza tecnica tenutosi in Bucarest (Romania), dal 18 al 19 giugno 2007. Occorre inoltre ricolardare la partecipazione dell'Arma dei Carabinieri, su invito dell'Onorevole Roberta ANGELILLI, Deputato al Parlamento Europeo, ad una audizione, tenutasi a Roma il 6 luglio 2007, nell'ambito della campagna di sensibilizzazione sugli abusi su minori e dello sfruttamento dell'accattonaggio minorile.

Nel periodo di riferimento l'Arma dei Carabinieri, ha poi realizzato attività di ricerca e studio sui temi specifici dell'abuso e sfruttamento sessuale di bambini/e e adolescenti: in particolare, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, nel settembre 2005, ha inviato al Raggruppamento Operativo Speciale Carabinieri (ROS) ed al Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche (RaCIS) il Manuale concernente la legislazione della pornografia infantile edito dall'Ufficio Europeo di Polizia, contenente indicazioni relative alle diverse normative adottate dagli Stati membri dell'Unione Europea, segnalando la natura internazionale dei reati in argomento.

Per quando riguarda il **Dipartimento per le Pari Opportunità**, con riferimento alla tematica della tratta degli esseri umani si è intensificata la collaborazione, già in precedenza instaurata, con il Consiglio d'Europa per la organizzazione e realizzazione di seminari regionali nei diversi Paesi europei volti a sensibilizzare l'opinione pubblica europea sul fenomeno, stimolare il

dialogo tra Governi, Autorità locali, organizzazioni non governative e l'intera società civile, a diffondere ed approfondire la conoscenza, oltre che a promuovere la firma e ratifica, della fondamentale Convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005 sulla tratta degli esseri umani, conclusa proprio nell'ambito del Consiglio d'Europa. Il 19 e 20 ottobre 2006 si è tenuto a Roma uno di detti seminari "Actions against trafficking in human beings: prevention, protection, prosecution", organizzato dal Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità e dalla Direzione Generale per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa.

Il Ministro per i diritti e per le pari opportunità ha inoltre guidato la delegazione governativa italiana alla 51^a sessione del Comitato dell'Onu sulla valutazione dello stato della donna (Csw) tenutasi a New York all'inizio dello scorso mese di marzo, che aveva come focus principale l'eliminazione delle discriminazioni e il contrasto a ogni forma di violenza nei confronti delle "child girls".

Nell'ambito delle azioni di contrasto alla tratta di minori a fini di sfruttamento sessuale il Governo italiano ha avviato nel 2006 un'operazione promossa attraverso il MAE e il **Ministero delle Politiche per la Famiglia**, in azione sinergica con i Governi della Regione del Centro America e con l'Unicef. Tale operazione consiste nell'organizzazione di corsi di formazione destinati agli operatori del sociale, agli psicologi, ai medici legali, agli avvocati e alle Forze di Polizia dell'area centro-americana con l'obiettivo di consegnare ai partecipanti la maggior quantità possibile di strumenti ed esperienze correlate al contrasto e monitoraggio dello sfruttamento sessuale di bambini. L'esperienza e l'azione legislativa italiana su tale tematica, d'altronde, è riconosciuta come tra le più aggiornate e proficue nell'intero panorama internazionale. Il progetto, che è stato testato con le Forze di Polizia di Panama e Guatemala, verrà presto ampliato a numerosi Paesi del Centroamerica, in particolare in quelli che più risultano essere Paesi di origine della tratta di minori.

Il Dipartimento per le Politiche della Famiglia sostiene inoltre il Policy Paper "Prove evidenti – Bambini dimenticati" sull'Identificazione delle vittime di pedo-pornografia promosso dall'Associazione Save the Children. Il documento è stato presentato il 10 Ottobre 2006 nella sede del Parlamento Europeo a Bruxelles e ha visto la partecipazione di una rappresentante del Dipartimento, che ha ribadito il pieno appoggio a tale importante iniziativa.

Il Dipartimento per le Politiche della Famiglia, come Amministrazione competente sulla tematica dello sfruttamento sessuale dei minori, ha partecipato con un suo rappresentante alla delegazione nazionale intervenuta al seminario del Consiglio d'Europa dal titolo "Action against Trafficking in Human Beings: Prevention, Protection and Prosecution" che si è tenuto ad Atene il 5-6 dicembre 2006 per promuovere la ratifica da parte degli Stati membri del COE della Convenzione sulla tratta di esseri umani, aperta a firma il 16 maggio 2005 e non ancora entrata in vigore.

L'attività internazionale del **Dipartimento per la giustizia minorile** si è incentrata sulla prevenzione e il contrasto della devianza minorile nello spirito della cooperazione con gli Stati membri dell'Unione Europea e non solo con essi. Problematiche quali i minori stranieri non accompagnati e i fenomeni di criminalità dei giovani migranti, nonché la dimensione di genere nell'ambito della devianza minorile, hanno costituito tematiche di approfondimento e di iniziative di studio che hanno interessato diversi Stati europei e, in taluni casi, dell'Area Mediterranea. In ambito civile, l'entrata in vigore del Regolamento Bruxelles II bis il 1° marzo 2005, che disciplina la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale, ha investito questo Dipartimento della competenza quale Autorità Centrale per l'applicazione delle relative disposizioni.

La capacità di offrire risposte sempre più corrette e utili ai minorenni autori di reati porta il Dipartimento per la giustizia minorile a favorire la promozione di momenti di studio multidisciplinare e comparativo con altri paesi europei, a questo filone di interesse appartiene la realizzazione nell'Ottobre 2006, presso il Centro Studi Europeo di Nisida (NA), del **Seminario**

finale del Progetto Europeo di Ricerca "GiJJS – Gender in the Juvenile Justice System". Il progetto sul tema della "devianza di genere", finanziato dal programma AGIS, è stato realizzato dal Dipartimento in partnership con: la Onlus CRAS, l'Istituto Don Calabria, il Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della Giustizia francese, l'Istituto nazionale di criminologia della Romania, il CJD – Eutin tedesco, la Fundacion O'Belen in Spagna. Il progetto s'inserisce nell'ambito di un programma europeo di prevenzione del crimine giovanile "al femminile" e mira ad analizzare ed esplorare, in termini qualitativi e quantitativi, l'entità del fenomeno ed a predisporre strumenti adeguati di azione, migliorando la conoscenza ed idoneità delle prassi attualmente in uso, nonché sviluppando strategie e linee-guida per la prevenzione, il recupero ed il reinserimento delle minorenni devianti in un'ottica di genere.

L'obiettivo perseguito è stato quello della elaborazione di linee guida finalizzate ad orientare l'intervento con le ragazze che centrano nel circuito penale. I risultati di questo studio sono stati raccolti in un documento sottoposto al Consiglio d'Europa. L'interesse alla conduzione di un lavoro di confronto transnazionale è stato motivato anche dal fatto che il reato è ormai divenuto trasversale, —le ragazze stesse stessi si spostano spesso da un paese all'altro, ecco dunque la necessità di una concertazione europea e di strategie concordate.

I dati disponibili consentono di osservare una diminuzione dell'incidenza della criminalità minorile femminile, cambia anche il tipo di reato; se fino a pochi anni fa le ragazze erano denunciate prevalentemente per prostituzione (in verità vittime dello sfruttamento) o, per crimini collegati alla tossicodipendenza, le informazioni sulle ultime tendenze in atto fotografano una realtà parzialmente diversa poiché l'aumento di minorenni di origine rom ha portato ad un aumento dei delitti legati al patrimonio quali furti o borseggi. Il sistema italiano è centrato sul rispetto della persona, sul recupero e sul reinserimento perciò la partecipazione ad un progetto che ha permesso di individuare particolari aree di criticità nella rete di accoglienza e sostegno per le minorenni femmine, ha avuto anche il significato di investire in una prevenzione di lungo periodo, cioè di migliorare l'offerta di opportunità e di risorse di aiuto per queste ragazze onde motivarle e sostenerle a trovare alternative una volta uscite dal circuito penale minorile, allontanandole così dal rischio di rientrare nel meccanismo dello sfruttamento. Valutare il potenziale educativo del trattamento penale è un aspetto fondamentale di tutto il sistema penitenziario, in particolare quando sono coinvolti soggetti minorenni. Questo progetto ha dato evidenza ad una parte dell'universo minorile che entra in contatto con la giustizia, la componente femminile, che a causa della sua bassa incidenza rischia di restare invisibile, non stimolando l'adozione di percorsi educativi attenti alla differenza di genere e agli specifici rischi di recidiva e di rivittimazione una volta concluso il programma nel circuito penale.

Interessante è la metodologia adottata che ha integrato l'analisi dei dati quantitativi con la raccolta di storie di vita attraverso interviste a *focus group* di ragazze nei vari paesi partecipanti. Per la maggior parte di queste ragazze, dai 14 ai 18 anni di età, entrare nel sistema penale, paradossalmente, può rappresentare l'unica possibilità per loro di ri-orientare la propria vita verso obiettivi positivi, oppure, se il programma fallisce, ciò può diventare l'origine di una carriera deviante.

Il collegamento tra il sistema civile dei servizi e il sistema penale sembra essere un importante punto critico nelle strategie preventive. L'analisi della situazione italiana, infatti, ha rilevato che in molti casi le ragazze erano state già segnalate in precedenza ai servizi territoriali, ma senza che ciò portasse ad interventi efficaci. La ricerca effettuata in Italia e all'estero ha confermato che sempre più spesso le storie dei ragazzi e delle ragazze che entrano nel circuito penale è caratterizzata da numerosi segnali di disagio non adeguatamente rilevati in modo tempestivo. L'ambito penale, pertanto, in molti casi rappresenta la fase finale di un disagio che era già emerso in precedenza, specialmente in ambito scolastico. Una volta che le ragazze sono fermate in quanto responsabili di vari tipi di reati, da furti a spaccio di droga ad aggressioni personali, il principale punto critico è la mancanza di una rete di servizi che colleghi il settore giudiziario a quello civile, al fine di dare attuazione a misure alternative che favoriscano la prevenzione terziaria e quindi il reinserimento sociale. Una buona pratica risulta essere l'esperienza del centro

di mediazione sociale a Napoli, che opera integrando i servizi del centro per la giustizia minorile e il servizio sociale del Comune. Anche in altre città italiane esistono reti locali di collegamento, basate sulla stipula di accordi e protocolli interservizi. La rete dei servizi dovrebbe garantire la graduale attuazione del programma di reinserimento sociale, offrendo alle ragazze la possibilità di essere seguite anche quando termina la permanenza presso gli Istituti penali minorili e le comunità educative.

A tal fine, concludono gli operatori partecipanti al progetto, potrebbe essere utile individuare la figura di un tutor che sia punto di riferimento per le ragazze, anche quando esse ritornano nel loro contesto familiare e sociale. Inoltre, per verificare la qualità degli esiti, dovrebbe diffondersi l'abitudine di effettuare follow-up a breve, medio e lungo periodo. Nella realtà italiana un altro punto critico riguarda la mancanza di un collegamento tra le ragazze di etnia Rom e la cultura italiana. A questo fine sarebbe importante migliorare l'informazione e le attività di sensibilizzazione coinvolgendo le ragazze, le loro famiglie e anche le loro comunità. Ma influenzano l'azione dei servizi anche pregiudizi culturali da parte degli operatori, che tendono a minimizzare il danno o a sottovalutare elementi di rischio. Per rafforzare la capacità di presa in carico sarebbe importante migliorare la collaborazione tra tutti i diversi settori attraverso programmi di formazione integrati, dove gli operatori possano scambiare esperienze e punti di vista diversi.

Per quanto riguarda la prospettiva di genere è importante garantire alle ragazze la possibilità di entrare in contatto con figure adulte che possano rappresentare modelli positivi con i quali confrontarsi e fare esperienza di relazioni positive. A tal fine è importante coinvolgere i mediatori culturali, principalmente donne che abbiano lo stesso background culturale e abbiano sperimentato un rapporto favorevole con il sistema dei servizi affinché possano sostenere utilmente le ragazze nella realizzazione del loro programma di reinserimento.

Il confronto transnazionale è proseguito anche con altri progetti, in collaborazione con l'OIM (Organizzazione internazionale Migrazioni) e Telefono Azzurro, nonché vari partner stranieri quali Francia, Belgio e Bulgaria, il Dipartimento ha partecipato ad una ricerca dal titolo **"Les miners étrangers délinquants – poursuites judiciaires et mesures de réhabilitation"** sui fenomeni di devianza da parte dei giovani migranti.

Il Dipartimento per la Giustizia Minorile partecipa anche, insieme a Romania, Marocco e Spagna, ad un progetto presentato dal Governo francese riguardante i minori non accompagnati: **"Les mineurs étrangers isolés"**. I minori stranieri non accompagnati sono diventati un target particolarmente vulnerabile al coinvolgimento nel circuito della prostituzione minorile che in questi anni ha visto l'aumento di minorenni di sesso maschile che si prostituiscono sia autonomamente sia sotto il controllo di organizzazioni criminali e di gruppi di sfruttatori.

L'attività internazionale ha visto la partecipazione del Dipartimento anche ai lavori dell'European Crime Prevention Network (EUCPN) che, sotto il semestre di presidenza Austriaca, si sono tenuti a Vienna. Tale organismo sostiene e programma studi ed attività di prevenzione nazionale e locale, focalizzata su criminalità minorile, urbana e collegata all'uso di sostanze stupefacenti e prevede una Conferenza plenaria annuale dei 25 Stati membri sullo scambio di buone prassi. Nell'ambito della Commissione Europea, in relazione all'esigenza di focalizzare l'attenzione sulla prevenzione della specifica criminalità urbana, prostituzione forzata e traffico di esseri umani, è emersa la necessità che anche l'Italia coordini le iniziative attraverso i propri rappresentanti dei Ministeri dell'Interno e della Giustizia, per la pubblicazione, sul sito del network presso la Commissione Europea, della documentazione prodotta e degli eventi organizzati sulle tematiche attinenti.

Infine, lo scambio a livello internazionale vede funzionari del Ministero e operatori dell'Amministrazione della Giustizia minorile impegnati anche in veste di formatori a sostegno dello sviluppo istituzionale di altri paesi. Il Dipartimento ha infatti comunicato che sono state realizzate attività di collaborazione con altri Paesi interessati a creare sistemi di Giustizia

Minorile, quali l'attuazione di un programma di formazione per funzionari del sistema della Giustizia Minorile dell'Angola, la programmazione di una analoga attività con il Mozambico e programmi di assistenza nel settore della giustizia in Iraq (a giugno sono giunte in visita delegazioni dei due Paesi). Una delegazione irachena ha fatto visita di studio in Italia nel mese di Aprile per approfondire la conoscenza della realtà del sistema giustizia italiano, con particolare riferimento al sistema penitenziario, al trattamento, al recupero ed alle misure di prevenzione adottate in Italia per contrastare il fenomeno della criminalità.

A livello internazionale il Servizio di Polizia Postale partecipa ad innumerevoli tavoli di lavoro, nell'ambito dei quali vengono condivise strategie d'indagine e sistemi tecnologici applicati all'investigazione. In particolare, esperti del settore partecipano al tavolo operativo permanente "AWF Twins" presso Europol ed al gruppo di lavoro europeo COSPOL, preposto alla condivisione più generale di piani d'azione comune; inoltre, il 31 ottobre 2007 è stata ufficializzata l'adesione del Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni alla "Virtual Global Task Force", un network di agenzie di polizia specializzate nel settore del contrasto allo sfruttamento dei minori on line vigente tra Australia, Canada, Regno Unito, Stati Uniti, il cui obiettivo finale è la salvaguardia di piccoli utenti della rete, attraverso la prevenzione e la repressione di reati nel campo della pedopornografia. La collaborazione in ambito internazionale ha raggiunto risultati anche grazie all'acquisizione di strategie d'intervento adottate in base alle recenti attribuzioni legislative, che hanno consentito la realizzazione di un rapido scambio informativo per le indagini di settore aventi connotazioni di carattere extraterritoriale, con la realizzazione del Centro Nazionale per il Contrasto alla Pedofilia on line.

Sempre in ambito internazionale, occorre inoltre ricordare che il 31 maggio ed il 1° giugno 2007 le polizie mondiali si sono riunite a Roma, presso il Tuscolano della Polizia di Stato, per il I° meeting tra i paesi che utilizzano il software Cets (Child Exploitation Tracking System), che rappresenta oggi il principale sistema operativo per combattere il fenomeno della pedopornografia in Rete. Potente sofisticato e innovativo, è il nuovo software della Microsoft, il CETS (Child exploitation tracking system – Sistema di tracciamento contro la pedopornografia), che è ora a disposizione degli esperti della Polizia di Stato per scovare i pedofili nascosti in Rete.

Il Cets è un software sviluppato da Microsoft Canada per implementare le capacità delle Forze dell'Ordine di contrastare il fenomeno dello sfruttamento sessuale on line. Gli agenti della Polizia postale e delle comunicazioni sono i primi poliziotti in Europa, ma anche terzo Paese al mondo, dopo Canada e Indonesia, a utilizzare questo strumento di indagine, messo gratuitamente a disposizione della polizia italiana dalla multinazionale di Bill Gates.

Dunque la Polizia postale e delle comunicazioni italiana ha costituito il principale riferimento dell'incontro internazionale finalizzato a fare il punto sull'utilizzo del software investigativo, essendo riuscita in poco tempo ad ottimizzare le potenzialità di questo programma divenuto il sistema operativo maggiormente impiegato nelle indagini per combattere il fenomeno della pedopornografia on line. Il Cets consente di tracciare i tentativi di adescamento e di condivisione di materiale pedopornografico da parte dei pedofili online, permettendo di raccogliere, elaborare e analizzare i dati e le prove. Il software permette, inoltre, alla Polizia Postale di dialogare fra le proprie 76 sedi territoriali, abbattendo notevolmente i tempi di indagine, e rende possibile, a livello internazionale, lo scambio in tempo reale di enormi quantità di dati e informazioni con gli altri paesi che lo hanno adottato. Un sistema, dunque, che oltre a facilitare le indagini in questo settore ormai senza confini nazionali, consente indirettamente ai ragazzi di navigare in rete con più sicurezza.

In Canada il nuovo sistema ha dato risultati confortanti in poco più di un anno di utilizzo. In Italia è stato presentato il 16 ottobre 2006. Contestualmente all'annuncio di CETS, Microsoft Italia ha inoltre lanciato l'iniziativa "SicuramenteWeb", di cui CETS rappresenta un elemento primario. "SicuramenteWeb" è un ampio programma che vedrà l'impegno della filiale italiana di Microsoft sia a vantaggio di una navigazione in Internet sempre più sicura per bambini e ragazzi,

in collaborazione con associazioni e organizzazioni non governative, Istituzioni e altre aziende partner per aumentare il livello di attenzione e consapevolezza dei minori, delle loro famiglie e dei loro insegnanti, sia sul fronte della sicurezza informatica.

La Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato - Servizio Centrale Operativo, svolge **a livello internazionale** anche **attività** per la prevenzione, l'assistenza alle vittime e la repressione dei reati in accordo con altri Stati e/o organismi di indagine, coordinamento o indirizzo di livello europeo o internazionale. In particolare, la Direzione

- svolge attività di cooperazione internazionale avvalendosi dei canali Europol e Interpol;
- partecipa attraverso rappresentanti del Dipartimento della P.S. ad un seminario organizzato dall'Accademia Europea di Polizia (CEPOL) in materia di abusi in danno di minori;
- partecipa attraverso rappresentanti del Dipartimento della P.S. ad un seminario in materia di analisi dei dati relativi agli abusi sui minori, organizzato dall'Associazione Onlus "Childoneurope";
- partecipa ai lavori dell'OSCE – *Organization for Security and Cooperation in Europe*, relativi alla tratta di esseri umani.

Inoltre il Dipartimento della P.S. ha aderito al **Progetto presentato dall'O.I.M. – Organizzazione Internazionale per le Migrazioni** e finanziato con fondi AGIS 2005 dell'Unione Europea, volto alla *“Realizzazione di un network e di un intervento formativo comune per Funzionari di Polizia, Organizzazioni Non Governative ed Organizzazioni Internazionali sulla lotta alla tratta di esseri umani verso gli Stati Membri dell'Unione Europea da Paesi candidati e Stati confinanti con l'UE dopo l'allargamento”*. Il Dipartimento della P.S. è presente nel progetto con rappresentanti della Direzione Centrale della Polizia Criminale e della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato. Il progetto è finalizzato alla formazione di Funzionari di Polizia sul tema della tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento della prostituzione, anche minorile. Nel periodo in riferimento è proseguita l'attività già intrapresa nel biennio precedente, con la stesura dei manuali sui quali si è basato il primo seminario di formazione tenutosi presso la Scuola Superiore di Polizia di Roma, nel mese di maggio 2007, al quale hanno partecipato 8 funzionari della Polizia di Stato, 8 Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri, 8 Ufficiali della Guardia di Finanza e 4 operatori di Organizzazioni Non Governative.

In tema di cooperazione internazionale, importante appare anche il recente accordo tra Italia e Romania. Il 6 luglio del 2007 il Vice Ministro dell'Interno ha ricevuto il Vice Ministro dell'interno della Romania. Nella riunione è stato fatto il punto sullo stato di attuazione della cooperazione operativa tra Romania e Italia per il contrasto alla criminalità organizzata dei due paesi, al traffico di esseri umani, all'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione e alle rapine gravi. Su tali questioni, fin dal 2006, hanno direttamente collaborato presso i servizi investigativi di polizia e carabinieri – a Roma, Milano, Torino e Bologna – ufficiali della polizia rumena, contribuendo ad oltre 500 arresti, tra i quali alcuni pericolosi latitanti italiani e rumeni, nelle operazioni note come ITA.RO1 e ITA.RO2. Con reciproca soddisfazione si è preso atto che la cooperazione si va arricchendo con il potenziamento dell'Ufficio di collegamento interforze in Romania e con l'arrivo in Italia di un gruppo di Ufficiali rumeni - sempre nel settore delle investigazioni e dello scambio di informazioni - presso la Criminalpol e alcuni squadre mobili.

Il Ministero ha svolto attività a livello internazionale sui temi in questione; con riferimento alla tematica della tratta degli esseri umani, ha, infatti, intensificato la collaborazione, già in precedenza instaurata, con il Consiglio d'Europa per la organizzazione e realizzazione di seminari regionali nei diversi Paesi europei volti a sensibilizzare l'opinione pubblica europea sul

fenomeno, stimolare il dialogo tra Governi, Autorità locali, organizzazioni non governative e l'intera società civile, a diffondere ed approfondire la conoscenza, oltre che a promuovere la firma e ratifica, della fondamentale Convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005 sulla tratta degli esseri umani, conclusa proprio nell'ambito del Consiglio d'Europa. Il 19 e 20 ottobre 2006 si è tenuto a Roma uno di detti seminari "Actions against trafficking in human beings: prevention, protection, prosecution", organizzato dal Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità e dalla Direzione Generale per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa.

Merita segnalare anche il lavoro che il Ministero degli esteri svolge in un'area in qualche modo attigua a quella qui oggetto di analisi, ci si riferisce al fenomeno della sottrazione internazionale dei minori, che si verifica quando i bambini sono condotti illecitamente all'estero da uno dei genitori. Sono storie particolarmente complesse e delicate nelle quali i bambini risultano sempre vittime di conteste acerrime tra genitori nelle quali entrano in gioco anche confronti/scontri tra culture e sistemi di diritto di famiglia.

Da tempo il Ministero degli Esteri, con le Rappresentanze all'estero, segue i casi segnalati, attivandosi per tutelare gli interessi dei connazionali coinvolti.

Frutto della esperienza maturata in questi anni nella gestione di queste vicende tanto complesse è la guida "Bambini contesi", nel 2007 alla sua quinta edizione.

La guida è uno strumento di informazione per i genitori ma anche per tutti gli operatori che a vario titolo sono chiamati ad occuparsi direttamente di tali casi. Il Ministero degli Affari Esteri persegue anche l'obiettivo di stipulare accordi bilaterali con quei paesi che non hanno recepito nei loro ordinamenti interni la Convenzione de L'Aja del 25.10.1980 sulla sottrazione internazionale di minori. In tali strumenti bilaterali è proposta la formazione di commissioni miste di conciliazione con quei paesi i cui ordinamenti giuridici interni, che riguardano il diritto di famiglia, sono ispirati a principi diversi da quelli cui si ispira il nostro ordinamento (es. l'accordo sottoscritto con il Libano in vigore dal 1.06.2005). Nello svolgimento di queste attività il Ministero si raccorda costantemente con il Ministero della Giustizia - Dipartimento Giustizia Minorile.

II.3. La partecipazione italiana alle attività di monitoraggio e di indirizzo in sede internazionale

Per quanto concerne le attività del **Ministero degli Esteri** attuate attraverso il **Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU)**, si evidenzia anzitutto che nel biennio di riferimento è stata realizzata una attività di ricerca sui temi specifici dell'abuso e sfruttamento sessuale di bambini/e e adolescenti. Il CIDU ha infatti svolto una attività di indagine e raccolta di dati ed informazioni, finalizzata alla predisposizione, nel giugno 2006, del documento di risposta al Questionario congiunto inviato dai Relatori speciali delle Nazioni Unite, Mr. Juan Miguel Petit e Mr. Jorge A. Bustamante, competenti rispettivamente sui temi della vendita, prostituzione e pornografia infantile, e sui diritti umani dei migranti.

Tale documento di risposta, del giugno 2006, ha ad oggetto la condizione dei minori stranieri in Italia, inquadrata sotto il profilo legislativo, richiamando in particolare l'aspetto dello sfruttamento di minori, la situazione dei bambini e bambine Rom, il funzionamento del sistema della giustizia minorile. In particolare, dopo una introduzione sui più rilevanti strumenti legislativi posti a tutela dei minori, con particolare riferimento alla normativa sull'immigrazione, il documento affronta il problema dei minori immigrati, spesso vittime di sfruttamento, illustrando di seguito le iniziative predisposte in Italia per far fronte a tale fenomeno e riservando specifica attenzione ai bambini Rumeni e Rom; l'ultima parte del documento è infine dedicata al rapporto tra minori immigrati e sistema di giustizia minorile. Il secondo documento di risposta al questionario pervenuto al relatore speciale Petit è stato elaborato e presentato nel novembre 2006

per fornire informazioni sul fenomeno di minori scomparsi nel nostro Paese, riportando dati statistici ed indicando le misure legislative ed amministrative adottate a tale riguardo.

Il CIDU ha poi lavorato, in coordinamento con il Ministero per la Solidarietà Sociale e con il supporto del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, alla compilazione e presentazione, nel marzo 2007, del Rapporto di aggiornamento del Piano Nazionale adottato in relazione all'impegno internazionale assunto dal nostro Paese a conclusione della Sessione Speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, tenutasi a New York nel maggio 2002.

In materia di diritti umani, occorre ricordare che, in sostituzione della Commissione dei Diritti Umani, è stato istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 15 marzo 2006 (Risoluzione 60/251), il **Consiglio dei Diritti Umani**, con sede a Ginevra, con il compito di promuovere il rispetto universale e la protezione dei diritti umani, di intervenire in caso di loro violazione e di favorire il coordinamento delle strutture operanti nel sistema della Nazioni Unite. L'Italia - che è stata presente quasi ininterrottamente nella Commissione Diritti Umani sin dal 1957 - ha quindi deciso di presentare la propria candidatura al Consiglio dei Diritti Umani per il triennio 2007/2010, offrendo così il proprio contributo all'ambiziosa e importante operazione rappresentata dall'istituzione e dal funzionamento dell'organismo ONU. Il nostro Paese, eletto il 17 maggio del 2007 insieme ai Paesi Bassi in seno al Consiglio, intende quindi proseguire nella propria azione internazionale e interna di tutela e promozione dei diritti umani: tra i principali argomenti di interesse per il nostro Paese figura la protezione dei diritti dei bambini e delle donne contro fenomeni di violenza e discriminazione. L'Italia intende infatti proseguire e rafforzare la sua azione per la tutela e promozione dei diritti dei fanciulli, che purtroppo continuano ad essere vittime di violenza, di sfruttamento, di tratta, di orrore nei teatri di guerra, in cui ancora forte è il triste fenomeno dei bambini soldato. A questo fine, tra l'altro, l'Italia coopera da sempre con l'UNICEF e per il 2007 ha ulteriormente aumentato il suo contributo finanziario.

Il Ministero ha, inoltre, partecipato, come membro della delegazione italiana guidata dalla Presidenza del Consiglio, alla definizione della Convenzione del Consiglio d'Europa contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori (Dicembre 2006).

La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, alla cui redazione l'Italia ha apportato un contributo specifico di idee e di esperienze, prevede all'art. 16.5 che gli Stati parte pongano in essere misure di natura politica e legislativa affinché i casi di sfruttamento, violenza ed abuso di persone disabili, compresi bambini disabili, siano adeguatamente investigati e perseguiti. La Convenzione è stata firmata dall'Italia lo scorso marzo 2007.

Il Ministero degli Esteri ha partecipato anche al negoziato in Assemblea Generale delle Nazioni Unite per l'adozione di risoluzioni che prevedono disposizioni sul tema dello sfruttamento sessuale dei bambini, come la risoluzione sui diritti del fanciullo, presentata ogni anno dall'UE e dal Gruppo dei Paesi latinoamericani e cosponsorizzata dall'UE (nello specifico, la risoluzione approvata nel 2006 condanna tutte le forme di violenza sessuale e psicologica nei confronti dei minori, inclusi tutti gli atti di pedofilia, pornografia e prostituzione e l'uso di internet a tali scopi) e la risoluzione sul traffico di donne e bambini.

Ha inoltre aderito lo scorso febbraio 2007 ai *“Principi di Parigi per la protezione, la liberazione ed il reinserimento dei bambini associati a gruppi e forze armate”*, testo elaborato dall'UNICEF che individua una serie linee guida per migliorare la prevenzione e la gestione del fenomeno dei bambini soldato, compreso il problema dello sfruttamento sessuale di bambini e bambini coinvolti nei conflitti armati. Nella stessa occasione, ha inoltre aderito agli *“Gli impegni di Parigi”* in materia di protezione, liberazione e reinserimento dei bambini associati a gruppi e forze armate (che presentano anch'essi un profilo relativo allo sfruttamento sessuale di bambini e bambine).