

In ambito europeo, sta partecipando all'elaborazione di “*linee guida sui diritti del fanciullo*” volte a guidare l'azione dell'UE a difesa dei diritti dei fanciulli (compreso l'impegno contro la violenza nei confronti di minori ed il loro sfruttamento sessuale) sul piano internazionale.

L'audizione dell'Italia innanzi al Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia per il monitoraggio sull'applicazione dei due Protocolli opzionali alla CRC

Nel maggio 2006, una delegazione del Governo italiano ha discusso a Ginevra, davanti al Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, i rilievi ai due Rapporti presentati dall'Italia (rispettivamente il 14 e il 15 luglio 2005) relativi all'attuazione dei due Protocolli Opzionali alla Convenzione sui diritti dell'infanzia: il Protocollo sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e il Protocollo Opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini.

La lista dei rilievi riguardava l'applicazione dei Protocolli Opzionali sulla vendita dei bambini, la prostituzione minorile e la pedopornografia e sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati. Il CIDU, nella persona del Segretario generale, dr.ssa Sofia Pain, ha guidato la delegazione costituita altresì dai rappresentanti delle seguenti amministrazioni:

- Rappresentanza Permanente dell'Italia alle Nazioni Unite
- Ministero della Giustizia
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
- Ministero della Difesa
- Dipartimento per le Pari Opportunità (in quanto titolare di competenze in materia di pedofilia e sfruttamento ora ricondotte sotto la titolarità del Dipartimento per le politiche della famiglia)

Il Dipartimento per le Pari Opportunità, come Amministrazione capofila sulle tematiche del Protocollo Opzionale sulla vendita dei bambini, la prostituzione minorile e la pedopornografia, ha coordinato il lavoro interministeriale di predisposizione del documento definitivo di risposta sull'applicazione in Italia di tale Protocollo.

Nel documento sono state illustrate le politiche italiane di prevenzione e contrasto dello sfruttamento sessuale dei minori. In particolare:

- è stata descritta la nuova legge 6 febbraio 2006, n. 38 “Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia anche a mezzo internet”;
- sono state fornite statistiche aggiornate sul numero di minori vittime di traffico di esseri umani, o sfruttati per il mercato della prostituzione minorile e della pedopornografia
- sono stati illustrati i meccanismi di coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali impegnati in Italia nella lotta a tali fenomeni criminosi e i fondi destinati alle diverse attività nazionali di prevenzione e contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori.

La traduzione delle Osservazioni conclusive, adottate dal citato Comitato nella successiva seduta del 2 giugno 2006, è stata curata dal CIDU e pubblicata dal Comitato italiano per l'Unicef, membro dello stesso CIDU, nel 2007, rendendo così possibile la diffusione presso il pubblico italiano di un documento di notevole importanza e utilità ai fini di una effettiva attuazione dei diritti dell'infanzia nel nostro paese. Le Osservazioni conclusive, adottate dal Comitato sui diritti dell'infanzia nella sua 1157a seduta del 2 giugno 2006, sono state rivolte all'Italia in seguito ai primi Rapporti presentati dal nostro paese, nel 2004, ai sensi dell'articolo 8 del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini. Come noto, il Comitato sui diritti dell'infanzia è stato istituito dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia (art. 43) ed è composto da 18 esperti, che hanno il compito di esaminare i progressi compiuti dagli Stati parti nell'attuazione degli obblighi contratti con la

ratifica della Convenzione e dei due Protocolli Opzionali. Al contempo, gli Stati parti si impegnano a sottoporre al Comitato i propri Rapporti periodici sui provvedimenti adottati per dare effetto ai diritti riconosciuti nella Convenzione e nei due Protocolli Opzionali.

Per quanto concerne il contenuto di tali osservazioni conclusive in merito al Protocollo Opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, il Comitato ha espresso anzitutto apprezzamento per le diverse misure adottate dallo Stato Italiano al fine di attuare e rafforzare la protezione dei diritti enunciati nel Protocollo Opzionale, ma ha rilevato altresì alcuni punti di criticità, quali tra gli altri, l'assenza di un sistema centralizzato per la raccolta e analisi dei dati principali e raccomanda di rafforzare l'impegno nella raccolta sistematica di dati quantitativi e qualitativi in tutti i settori interessati dal Protocollo Opzionale; di rivolgere particolare attenzione a che tutte le aree tematiche del Protocollo Opzionale siano materia affrontata nel piano nazionale d'azione per l'infanzia, nonché di continuare a rafforzare il suo impegno al fine di assicurare la piena attuazione di specifici piani d'azione inerenti il Protocollo Opzionale. Per quanto concerne la raccolta e analisi dei dati, l'Italia potrà presto rispondere a tale esigenza con l'avvio della banca dati dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

Le Osservazioni conclusive, adottate dal Comitato sui diritti dell'infanzia nella sua 1157a seduta del 2 giugno 2006, sono state rivolte all'Italia in seguito ai primi Rapporti presentati dal nostro paese, nel 2004, ai sensi dell'articolo 8 del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini. Come noto, il Comitato sui diritti dell'infanzia è stato istituito dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia (art. 43) ed è composto da 18 esperti, che hanno il compito di esaminare i progressi compiuti dagli Stati parti nell'attuazione degli obblighi contrattati con la ratifica della Convenzione e dei due Protocolli Opzionali. Al contempo, gli Stati parti si impegnano a sottoporre al Comitato i propri Rapporti periodici sui provvedimenti adottati per dare effetto ai diritti riconosciuti nella Convenzione e nei due Protocolli Opzionali.

Per quanto concerne il contenuto di tali osservazioni conclusive in merito al Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, il Comitato esprime anzitutto apprezzamento per le diverse misure adottate dallo Stato Italiano al fine di attuare e rafforzare la protezione dei diritti enunciati nel Protocollo Opzionale, tra le quali la promulgazione della Legge n. 38/2006 sullo sfruttamento sessuale e la pedopornografia minorile, anche attraverso Internet, della Legge n. 228/2003 concernente "Misure contro la tratta di esseri umani", la creazione di un Fondo sulle Misure Anti-tratta presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'istituzione del Comitato Interministeriale per il Coordinamento della Lotta contro la Pedofilia (CICLOPE) nel 2002 e l'istituzione di un Osservatorio sul fenomeno e sulle politiche di prevenzione e repressione.

Il Comitato sottolinea altresì con apprezzamento l'istituzione del Centro Nazionale per la lotta contro la pornografia su Internet; definendosi tuttavia preoccupato circa la frammentazione dei molteplici impegni intrapresi in questo ambito, tali da poter ostacolare la piena attuazione delle disposizioni contenute nel Protocollo Opzionale. Di conseguenza, lo Stato viene invitato a migliorare il coordinamento, a livello sia centrale che locale, in tutti i settori interessati dal Protocollo Opzionale, e a rafforzare il meccanismo di monitoraggio periodico circa l'attuazione del Protocollo. Inoltre, il Comitato osserva con preoccupazione l'assenza di un sistema centralizzato per la raccolta e analisi dei dati principali, come rilevato dallo Stato Italiano e raccomanda di rafforzare il suo impegno nella raccolta sistematica di dati quantitativi e qualitativi in tutti i settori interessati dal Protocollo Opzionale.

Il Comitato esprime altresì apprezzamento per l'istituzione di un Ufficio del Difensore

civile in otto regioni dello Stato parte e per gli sforzi intrapresi al fine di creare una istituzione nazionale indipendente competente per la protezione dei diritti dell'infanzia e raccomanda allo Stato parte di completare tale impegno e di garantire la facile accessibilità ai minori di tale istituzione.

Evidenziando l'adozione, nel 2002, del Piano d'azione per la lotta e la prevenzione della pedofilia e la prossima conclusione del Piano nazionale d'azione per l'infanzia, come richiesto dal documento finale – “Un mondo a misura di bambino” – adottato dall'Assemblea generale alla conclusione dei lavori della Sessione speciale sull'infanzia del 2002, il Comitato raccomanda allo Stato italiano di rafforzare il suo impegno per finalizzare, adottare e attuare, in consultazione e cooperazione con i principali attori interessati, inclusa la società civile, un piano nazionale d'azione per l'infanzia, predisponendo una specifica allocazione delle risorse e un adeguato meccanismo di monitoraggio per la sua piena attuazione. Esso raccomanda altresì di rivolgere particolare attenzione a che tutte le aree tematiche del Protocollo Opzionale siano materia affrontata nel piano nazionale d'azione, nonché di continuare a rafforzare il suo impegno al fine di assicurare la piena attuazione di specifici piani d'azione inerenti il Protocollo Opzionale.

In tema di **formazione**, il Comitato pur esprimendo apprezzamento per l'impegno nella promozione della conoscenza, in particolare presso gli insegnanti, i dirigenti scolastici, gli assistenti sociali e altri soggetti

che lavorano con e per i minori, nonché presso i minori stessi, delle disposizioni del Protocollo Opzionale, appare preoccupato per l'assenza di sistematicità di tali attività e raccomanda il rafforzamento di tali misure tese a diffondere la conoscenza del Protocollo, presso i principali soggetti interessati, incluse le forze di polizia, i pubblici ministeri, i giudici, gli assistenti sociali, gli operatori del sociale che forniscono servizi di assistenza, e altri soggetti che lavorano con e per i minori, coinvolti nell'attuazione del Protocollo Opzionale.

Preoccupato circa l'alta percentuale di minori vittime di traffico, soprattutto dai paesi dell'Europa dell'est, in particolare dalla Romania, che rischiano di essere sfruttati sessualmente e utilizzati per l'accattonaggio, il Comitato raccomanda allo Stato parte di rivolgere particolare attenzione alla situazione dei gruppi vulnerabili di minori che rischiano di essere vittime d'abuso e sfruttamento. Raccomanda soprattutto che buone prassi, come il “Centro per la lotta alla mendicizia infantile” di Roma, siano condivise con altre città.

Per quanto riguarda la **legislazione** in ambito penale, il Comitato rileva con soddisfazione l'impegno dello Stato parte nel configurare quali reati penali la vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini. Tuttavia è preoccupato circa la mancanza di una chiara definizione della pornografia infantile, in conformità con l'art. 2 del Protocollo Opzionale e raccomanda allo Stato parte di continuare a garantire la piena attuazione della legislazione e delle principali procedure inerenti il Protocollo Opzionale. Inoltre, il Comitato esprime apprezzamento circa il fatto che la recente legislazione in materia di sfruttamento sessuale e pedopornografia (Legge n. 38/2006) crei un obbligo permanente a carico degli operatori turistici di informare i clienti che i reati correlati alla prostituzione dei bambini e alla pornografia rappresentante bambini siano punibili, anche se commessi all'estero. Viene raccomandato allo Stato parte di prendere le misure necessarie, in collaborazione con gli operatori turistici e la società civile, sul crescente fenomeno del turismo sessuale al fine di ridurre ed eliminare la domanda.

Per quanto concerne le attività di **prevenzione**, il Comitato richiama le iniziative dello Stato parte volte alla promozione di forum per la discussione e analisi degli aspetti di natura transnazionale dei fenomeni della prostituzione infantile, del turismo sessuale e del traffico, nonché la necessità di strategie preventive, repressive e di assistenza. Tuttavia, il Comitato rimane preoccupato per la mancanza di meccanismi di informazione e monitoraggio dei risultati di tali forum e raccomanda di proseguire negli sforzi tesi a rafforzare la cooperazione internazionale interministeriale, attraverso incontri ad hoc e ben organizzati, nonché di definire temporalmente specifici impegni e

obiettivi, correlati a una adeguata e costante valutazione dei risultati. Il Comitato esprime poi apprezzamento per i molteplici accordi bilaterali e multilaterali firmati dallo Stato parte nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di sicurezza e raccomanda di continuare a rafforzare la sua cooperazione bilaterale, regionale e multilaterale per la prevenzione, per l'individuazione dei responsabili di atti inerenti la vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, in particolare con organismi competenti per l'applicazione di misure legislative in altri Stati.

Per quanto concerne l'impiego delle risorse finanziarie, il Comitato esprime apprezzamento per l'adozione di "Linee guida della Cooperazione Italiana sulla Tematica Minorile" da parte della Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo, concernenti l'allocazione delle risorse per iniziative promosse in collaborazione con agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni non governative e autorità locali, e raccomanda allo Stato parte di attuare concretamente tali Linee guida. Inoltre, pur rilevando che lo Stato Italiano ha adottato specifici programmi di protezione sociale, inclusi i fondi per le vittime della tratta e dello sfruttamento, il Comitato esprime rammarico per le limitate informazioni in merito all'allocazione delle risorse nell'ottica di una attuazione completa delle disposizioni contenute nel Protocollo Opzionale. In particolare, in relazione alla protezione dei diritti dei minori vittime, il Comitato sottolinea la creazione di un singolo fondo per tutte le politiche sociali attraverso la Legge n. 328/2000, ma si dichiara preoccupato circa l'ineguale distribuzione delle risorse umane e finanziarie in tutto il paese, incluso un diseguale accesso ai centri di assistenza e ai servizi sanitari. Viene dunque raccomandata la definizione specifica dei servizi di protezione e lo sviluppo di linee guida per garantire un minimo comune standard dei servizi e degli interventi a livello regionale, al fine di assicurare che i minori vittime ricevano una adeguata assistenza, inclusi il recupero fisico e psicologico e la reintegrazione nella società.

Il Comitato raccomanda infine allo Stato Italiano di adottare tutte le misure adeguate ad assicurare la piena attuazione di queste raccomandazioni, tra l'altro trasmettendole ai membri del Consiglio dei Ministri o del Gabinetto o di altro organo similare, al Parlamento, alle autorità di governo e parlamentari provinciali o statali, per promuoverne una appropriata riflessione e conseguenti interventi (follow up).

La partecipazione dell'Italia alla stesura della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Protezione dei bambini dall'abuso e dallo sfruttamento sessuali

L'Italia ha partecipato attivamente alla redazione della nuova Convenzione del Consiglio d'Europa **sulla Protezione dei bambini dall'abuso e dallo sfruttamento sessuali**, aperta alla firma il 25-26 ottobre 2007 a Lanzarote in Spagna, in occasione della ventottesima Conferenza dei Ministri Europei di Giustizia, è stata sottoscritta dall'Italia in Novembre.

La delegazione italiana ai lavori per l'elaborazione della Convenzione si è distinta sia per l'impegno profuso nel miglioramento qualitativo degli articoli preesistenti nella bozza del testo, sia per l'elaborazione di nuovi articoli. In questo esercizio il Dipartimento per le politiche della famiglia – Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, ha svolto il ruolo di ministero capofila per la delegazione italiana.

La nuova Convenzione tratta delle diverse forme di abuso sessuale nei confronti dei bambini, compresi quelli commessi in casa o nel contesto familiare, facendo uso della forza, della costrizione o delle minacce. Oltre alle violazioni che rientrano generalmente in questo ambito – abusi sessuali, prostituzione infantile, pedo-pornografia – il testo si occupa anche di nuovi fenomeni: la manipolazione psicologica dei bambini per scopi sessuali, il così detto "grooming"; il turismo sessuale; la partecipazione forzata dei bambini a spettacoli pornografici.

I temi cardine della Convenzione sono:

- la prevenzione dei reati di sfruttamento e abuso sessuale, attraverso la formazione, programmi educativi nelle scuole, informazione, intervento sui potenziali abusanti;
- la promozione del coordinamento interistituzionale e multidisciplinare a livello locale, nazionale ed europeo e creazione di strumenti specializzati, es. Garante nazionale, sistema di raccolta dei dati;
- l'assistenza alle vittime nel breve e nel lungo periodo come principio fondante delle legislazioni di contrasto dei crimini, all'art. 14 si afferma "Ogni stato parte si impegna a implementare programmi sociali efficaci e a creare strutture in grado di offrire il necessario supporto alle vittime e alle figure protettive"
- l'impegno ad adottare misure legislative o amministrative affinché 1.il segreto professionale non limiti l'obbligo di segnalazione a carico di tutti coloro che lavorano con bambini e bambine; 2.i reati sessuali ai danni di persone infradiciottenni siano tutti procedibili d'ufficio; 3.ci sia certezza della pena;
- l'attenzione ai rischi di recidiva attraverso misure punitive e di controllo e la promozione del trattamento degli autori, ove possibile;
- l'adozione di uno speciale approccio protettivo verso tutte le vittime infradiciottenni.

Le principali proposte della delegazione italiana che sono state accettate in sede di discussione e quindi inserite nel testo della Convenzione sono le seguenti:

- La creazione di Unità investigative specializzate per effettuare indagini sotto copertura sulla pedopornografia on-line, basandosi sull'esperienza italiana maturata nell'ambito delle attività della Polizia Postale;
- l'impegno da parte degli Stati Membri di sviluppare all'interno dei programmi di assistenza allo sviluppo le tematiche riguardanti la prevenzione e la lotta allo sfruttamento sessuale e all'abuso sessuale dei minori. Tale impegno, necessario perché molte delle piccole vittime provengono dagli Stati più deboli, appare necessario e la proposta della delegazione italiana nasce dall'importante esperienza dei progetti ad hoc finanziati dalla Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e dalla Commissione per le adozioni internazionali nell'ambito della sussidiarietà che accompagna per legge le adozioni internazionali;
- La creazione di un Fondo per le vittime e il trattamento dei rei, sul modello dell'art. 17 co. 2 della legge 269/98;
- L'introduzione del reato di corruzione di minore, cioè l'obbligare un minore ad assistere ad abusi sessuali o ad attività sessuali che coinvolgano uno o più adulti;
- In materia di "misure di protezione e assistenza alle vittime", la delegazione italiana, è riuscita a far inserire nel testo della Convenzione un articolo relativo all'eventuale allontanamento del reo dal nucleo familiare;
- La creazione di strumenti investigativi idonei per l'identificazione dei minori ritratti nel materiale pedopornografico, tale nuovo strumento investigativo nasce dalla necessità di rispondere al problema che solo pochi dei minori sfruttati per la produzione di immagini pedo-pornografiche sono identificati e quindi assistiti e protetti.
- La nuova fattispecie di reato "adescamento di minori" attraverso la rete internet, c.d. "grooming"

Inoltre, la delegazione italiana ha ottenuto importanti integrazioni al testo, con specifiche proposte, sugli "organismi di coordinamento", riuscendo a far inserire nel testo della Convenzione l'impegno per tutti gli Stati aderenti a creare osservatori nazionali che monitorino il fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, anche attraverso la raccolta di dati, e che lavorino in collaborazione con i rappresentanti della società civile, veicolando l'esperienza italiana dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile come una buona prassi per gli altri Paesi membri del COE.

L'adesione dell'Italia a questo progetto è stata fin da subito molto convinta ed è avvenuta ai massimi livelli, si ricorda infatti che il Ministro delle Politiche per la Famiglia partecipò ai lavori del Consiglio d'Europa dove incontrò il Segretario ed il Vice Segretario Generale dell'Organizzazione di Strasburgo per un confronto sulle politiche europee in materia. Ai lavori dell'apposito Comitato di esperti (il PC-ES) hanno partecipato, infatti, anche il funzionario responsabile e gli esperti del Dipartimento delle Politiche per la Famiglia, che in virtù della loro competenza in materia in quanto incaricati del coordinamento del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, hanno offerto un contributo significativo al miglioramento qualitativo degli articoli della Convenzione.

Dal punto di vista sostanziale la definizione dei reati contenuta nella Convenzione non apporta particolari innovazioni rispetto alla legislazione italiana. Tuttavia, per l'Italia, le aree di maggiore criticità sono quelle relative alla procedure, un punto dolente è la durata dei procedimenti e la ripetizione delle audizioni, e alla garanzia di protezione e di assistenza dei bambini. Un'adeguata applicazione della Convenzione da parte del nostro paese richiederà perciò l'assunzione di impegni forti per realizzare interventi amministrativi e di programmazione delle risorse che permettano di rispettare i criteri di specializzazione degli operatori, l'appropriatezza delle metodologie di indagine e di intervista, nonché l'adeguatezza dei luoghi dell'ascolto.

II.4. La Cooperazione internazionale

Per quanto concerne le attività cooperazione internazionale, è possibile ricostruire un quadro sintetico solo dei progetti sostenuti finanziariamente in modo diretto dal Ministero degli Esteri poiché non esiste un sistema informativo esaustivo della miriade di altre iniziative solidarietà internazionale che sono adottate nel quadro dei progetti di cooperazione decentrata attraverso il coinvolgimento di Regioni ed enti locali in partnership con associazioni e ONG italiane e locali dei paesi beneficiari.

Tra le attività svolte dal **Ministero degli Esteri** attraverso gli **Affari Politici Multilaterali e Diritti Umani** e la **Cooperazione allo Sviluppo/Unità Tecnica Centrale** si evidenzia che nel biennio di riferimento sono state finanziate varie ricerche sui temi specifici dell'abuso e sfruttamento sessuale di bambini/e e adolescenti. Infatti, è stata realizzata una ricerca in Africa Subsahariana tramite IRC/UNICEF di Firenze, da cui è scaturita anche una pubblicazione. Un'altra ricerca è stata condotta dall'Università di Torino sul tema dello sfruttamento sessuale di donne e minorenni nigeriane in Italia nell'ambito di un Programma multilaterale finanziato dalla cooperazione italiana e affidato all'UNICRI.

Le Linee Guida della Cooperazione Italiana sulla Tematica Minorile costituiscono i termini di riferimento per le scelte di finanziamento effettuate dal Ministero in materia di promozione dei diritti dell'infanzia e di prevenzione e protezione dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale. Le Linee Guida, adottate dalla Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Esteri il 26 novembre 1998 e aggiornate il 15 maggio 2004, fanno riferimento al quadro normativo delle attività della Cooperazione Italiana definito dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di Sviluppo. Esse rappresentano uno strumento strategico e metodologico di interventi grazie al quale negli anni più recenti sono state realizzate azioni a favore delle persone minori di età nei Paesi in via di Sviluppo e in quelli a economia. Le Linee Guida riflettono i principi ispiratori della Cooperazione internazionale in materia d'infanzia e adolescenza prioritariamente contenuti nella Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo e nei relativi Protocolli, negli Atti dell'Unione Europea, nella Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite (Millennium Development Goals) e nel documento Un mondo a misura di bambino (A World Fit for Children, il cui Piano d'azione è stato adottato dai Governi nell'ambito della Sessione Speciale sull'infanzia

dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 2002), nelle Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) 138 sull'età minima e 182 contro le forme peggiori di lavoro minorile con l'annessa Raccomandazione 190 – ratificate dall'Italia con la legge n. 148 del 25 maggio 2000 – e, infine, nelle indicazioni dell'Unione Europea.

Le priorità delle Linee Guida della Cooperazione Italiana sulla Tematica Minorile sono:

- La promozione del rispetto dei diritti delle persone minori di età e del pieno soddisfacimento delle loro necessità, contro ogni forma di discriminazione e di sfruttamento.
- La prevenzione e l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile, con particolare riguardo alle forme intollerabili di schiavitù moderna.
- La prevenzione e l'eliminazione delle situazioni di sistematico sfruttamento sessuale delle persone minori di età attraverso l'induzione alla prostituzione, il turismo sessuale e la pedopornografia.
- Il sostegno all'integrità fisica e psichica delle persone minori di età, contro ogni forma di violenza, di dipendenza, di costrizione e di tortura, comprese le cosiddette "pratiche tradizionali pericolose e nocive alla salute".
- L'eliminazione degli atteggiamenti culturali e delle pratiche dannose per le bambine, quali le mutilazioni genitali femminili e il matrimonio precoce.
- La prevenzione e il contrasto di fenomeni aberranti quali la tratta delle bambine e dei bambini, gli stupri etnici, il commercio degli organi, la selezione prenatale del nascituro e l'infanticidio, l'utilizzo dei bambini soldato.
- La promozione dell'educazione di base mediante l'accesso ai processi formativi sia formali sia informali, il diritto allo studio e il miglioramento dello status sociale della persona minore di età.
- La promozione e la tutela di una migliore qualità della vita, con particolare riguardo al contesto urbano e all'ambiente nel quadro di uno sviluppo sostenibile.
- La riduzione delle persone minori di età che vivono in condizioni di estrema povertà.
- La protezione dei diritti umani e civili delle persone minori di età in situazioni di conflitto e postconflitto, con particolare riguardo ai bambini soli, agli orfani, ai bambini reduci e disabili, ai bambini appartenenti alle minoranze etniche e alle popolazioni sconfitte.
- La promozione di interventi in favore di quei Paesi che registrano i tassi più elevati di mortalità neonatale, infantile e materna, con particolare attenzione alle madri adolescenti

La Cooperazione Italiana ha cercato di perseguire una strategia di sostegno ad iniziative contro lo sfruttamento sessuale di minori sia nell'ambito dei progetti contro il traffico e la tratta di minori sia attraverso il contributo volontario annuale alle Organizzazioni Internazionali e il finanziamento di progetti mirati.

Le iniziative della Cooperazione Italiana da realizzare nei Paesi beneficiari dell'APS (Aiuto Pubblico allo Sviluppo), consistono in una serie di programmi e progetti bilaterali e multilaterali specifici a favore dei minori di età, realizzati attraverso le Agenzie delle Nazioni Unite, le Organizzazioni internazionali e le Organizzazioni non governative (ONG) specializzate, le Regioni e gli Enti locali e l'impegno partecipato della società civile organizzata di ogni Paese.

Le aree di intervento spaziano dall'Europa balcanica, all'America latina, all'Africa e all'Asia. Accanto ai progetti focalizzati su questi temi è necessario associare anche quelli finalizzati a valorizzare il ruolo di donne e bambine all'interno delle società locali mediante il sostegno ad azioni contro ogni forma di discriminazione di genere. Tra le azioni prioritarie e gli strumenti operativi della Cooperazione Italiana finalizzati a realizzare l'obiettivo della pari dignità degli uomini e delle donne nello sviluppo, vi sono gli interventi volti a promuovere il superamento della "neutralità" della condizione infantile tramite l'eliminazione delle discriminazioni sessuali

sin dalla nascita e la diffusione di una cultura dei diritti umani e civili delle bambine e delle adolescenti. In molte parti

del mondo nascere femmina significa essere destinata a una vita di privazioni, violenza e soprusi e, in molti casi, rischiare di non nascere o di essere uccisa appena nata.

Anche la lotta alla pratica delle mutilazioni dei genitali femminili (MGF), si inserisce pienamente

nel quadro degli interventi promossi dalla Cooperazione Italiana nell'ambito delle politiche di genere e di quelle sui diritti umani e civili delle persone minorenni, tra i cui obiettivi principali rientrano la promozione e la tutela della salute della bambina sin dalla nascita, dell'adolescente e della donna. In anni recenti, la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo ha approvato

contributi per campagne di sensibilizzazione e informazione in Italia contro le MGF, rientranti nei cosiddetti "programmi di educazione allo sviluppo". Inoltre, la Cooperazione Italiana ha finanziato anche programmi per la riduzione delle MGF attuati in alcuni paesi africani (es. Kenya) e iniziative multilaterali, quali il progetto "Lotta alla Violenza sulle Bambine: le Mutilazioni Genitali Femminili" avviato in Africa nel quadro del programma UNICEF Global Child Protection Strategy, cui è stato erogato un contributo di 1.800.000 euro.

Per il periodo in esame sono stati segnalati dal Ministero degli Esteri – Direzione Generale Affari Politici Multilaterali e Diritti Umani e Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo/Unità Tecnica Centrale, i seguenti progetti: in Romania/Moldova, grazie ad una collaborazione con l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, la Cooperazione italiana ha sostenuto un'iniziativa di emergenza focalizzata sulla prevenzione e il contrasto alla Tratta dei minori non accompagnati e delle giovani donne minorenni avviate poi nel mercato della prostituzione. *Contributo di euro 1,5 milioni.*

Nella **Repubblica Dominicana** è stato realizzato il programma *Lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti anche attraverso la pedopornografia via Internet e il turismo sessuale a danno dei minori di età*, in collaborazione con l'UNICEF e ECPAT Italia. La Repubblica Dominicana è meta di consistenti flussi turistici, con una rilevante presenza di turismo italiano. Parte di questo turismo è purtroppo rappresentata dal turismo sessuale, che vede spesso vittime adolescenti e bambini, spesso in giovanissima età. Il programma prevede e realizza una formazione mirata di operatori e soggetti istituzionali per la prevenzione e la lotta alla pedopornografia nazionale e internazionale anche attraverso Internet, con il valido contributo di esperti italiani del Ministero dell'Interno, della Giustizia, della Difesa e del Turismo, l'Unità Speciale dei Carabinieri. Il progetto ha realizzato importanti accordi per la definizione di protocolli (Dichiarazione di Roma dei Consoli dominicani contro il turismo sessuale in danno di minori) e per la definizione del Codice di Condotta dell'industria turistica dominicana per la prevenzione e la lotta allo sfruttamento sessuale minorile nel turismo. *Contributo di 800.000 euro.*

Nella **Regione Centro Americana/Caraibi**, in collaborazione con il TACRO (*The Americas and Caribbean Regional Office*) dell'UNICEF, la Cooperazione Italiana allo Sviluppo ha realizzato l'iniziativa *Lotta al traffico di bambini ed adolescenti vittime di pedopornografia on line, sfruttamento sessuale anche nel turismo e di adozioni internazionali clandestine*. L'iniziativa per le attività regionali del programma (piano d'azione, formazione, comunicazione, sensibilizzazione, applicazione dei codici di condotta nel turismo) riguarda Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama, Costa Rica, Belize e Messico. In particolare, nei primi quattro Paesi vengono realizzati programmi specifici bilaterali di azioni di prevenzione e contrasto del fenomeno e di sostegno alle giovani vittime, con il coinvolgimento di ONG specializzate nella tematica, come ad esempio ECPAT, e di esperti italiani ed internazionali sul tema come il Nucleo Speciale dei Carabinieri e l'Osservatorio Nazionale di Lotta allo

Sfruttamento e Abuso Sessuale dei Minori della Presidenza del Consiglio; in tutti e otto i Paesi, invece, è in corso una ricerca a livello regionale per accertare l'entità del problema e disegnare una mappatura dei flussi della tratta. *Contributo di 2,7 milioni di euro.*

Nella Regione Sud Est Asiatico e Pacifico, in seguito ai positivi risultati raggiunti con una precedente fase di attività, è stata approvata nell'ottobre 2005 la seconda fase del programma denominato *“East Asia Project against abuse, exploitation and trafficking of children”* con componente regionale su tutti i Paesi per piano d'azione, formazione, comunicazione, sensibilizzazione (beneficiari: **Indonesia, Filippine, Vietnam e Ufficio Regionale UNICEF per il Sud Est Asiatico e il Pacifico**). Le nuove risorse finanziarie messe a disposizione dalla DGCS sono impiegate dall'UNICEF per dare continuità all'azione propulsiva già in essere iniziata nella prima fase durante il triennio 2002-2005, nonché a rafforzare e consolidare gli incoraggianti risultati conseguiti nei Paesi sopra elencati, ai quali si aggiunge la **Cambogia** che usufruirà di assistenza tecnica specializzata dall'Ufficio regionale e sarà anch'essa coinvolta nelle politiche di cooperazione tra i Paesi del Sud-Est Asiatico.

La Cooperazione Italiana ha inoltre finanziato il **Programma Globale di Lotta al Traffico di minori per sfruttamento sessuale (“Program Against Trafficking in minors for sexual exploitation”)**, realizzato dall'UNICRI in collaborazione con ECPAT International in **Costarica, Thailandia e Ucraina**. La DGCS ha finanziato il segmento di età 0-18 anni, con particolare riguardo alla *tratta dei minori per scopi di sfruttamento sessuale ai fini commerciali*. L'UNICRI ha organizzato una azione di cooperazione decentrata con quelle istanze locali che vedono la presenza sul loro territorio di minori stranieri sfruttati sessualmente. Il programma ha realizzato una pubblicazione finale sull'iniziativa e una conferenza internazionale. *Contributo italiano di 980.000 euro.*

Inoltre, sono in fase di avvio i seguenti programmi:

Nigeria UNICRI – *Prevenzione e contrasto della tratta di minori e delle giovani donne dalla Nigeria all'Italia* per un valore di 1.920.000 euro. È la seconda fase di attività di un programma multilaterale, in collaborazione con UNICRI, di prevenzione e contrasto del fenomeno della tratta di donne minorenni dalla Nigeria all'Italia, conclusosi nel 2006. Si tratta di una iniziativa di grande successo, realizzata con il coinvolgimento della Direzione Nazionale Antimafia.

Kenya – *Minori vulnerabili e promozione dei diritti di bambini e degli adolescenti – Componente di lotta allo sfruttamento sessuale nel turismo* per un valore di 990.000 euro. Si tratta di un programma multilaterale realizzato in collaborazione con l'UNICEF, AMREF ed ECPAT. Il programma si struttura in due componenti: una componente a favore dei strada e orfani e una seconda componente di prevenzione e contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori nel turismo.

Senegal – *Lotta alle peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile – Componente sfruttamento sessuale di minorenni anche nel turismo* per un valore di 2.000.000 euro. Si tratta di un programma multilaterale realizzato in collaborazione con l'UNICEF, ECPAT varie ONG italiane. Il programma si realizza attraverso varie modalità, tra cui la gestione diretta DGCS. La gestione affidata all'UNICEF e la collaborazione diretta dell'Istituzione senegalese di riferimento (Art. 15 ex L. 49/87) e si focalizza su due componenti principali: lotta alla mendicizia dei bambini talibé e lotta allo sfruttamento sessuale di bambine e adolescenti anche nel turismo.

All'interno di ogni programma realizzato nei Paesi in Via di Sviluppo precedentemente elencati, è prevista una componente di ricerca finalizzata al tema specifico dello sfruttamento sessuale e documentata in altrettante pubblicazioni.

I progetti della Cooperazione Italiana rivolti alle fasce minorili seguono principi di multisettorialità, integrazione e partecipazione dei beneficiari, essi includono quindi anche attività di comunicazione e informazione cui i bambini e gli adolescenti beneficiari delle attività

partecipano direttamente, in modo attivo e propositivo. Particolarmente significative sono alcune esperienze di supporto alla creazione o al rafforzamento degli istituti di rappresentanza degli adolescenti e dei bambini in America Latina o in alcuni paesi asiatici.

Su questi progetti sono condotte attività di monitoraggio da parte di esperti dell'Unità Tecnica Centrale della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e da esperti esterni incaricati ad hoc, i cui risultati sono disponibili nei rapporti di valutazione periodicamente compilati sull'andamento e sull'impatto qualitativo e quantitativo dei progetti nei diversi Paesi dove il Ministero opera.

Il Ministero degli Esteri ha stipulato Accordi bilaterali in esecuzione dei progetti di cooperazione, realizzati con le istituzioni controparti locali dei progetti dei Paesi sopra indicati e con i Ministeri competenti italiani (Giustizia, Interni, Affari Sociali, Famiglia, ecc) e Accordi con gli Organismi Internazionali affidatari della realizzazione dei progetti: UNICEF, IOM, UNICRI, ECPAT International, ONG italiane coinvolte nei diversi progetti di cooperazione.

È interessante menzionare, inoltre, che il Ministero sta cooperando in sede Europea alla elaborazione delle "Linee guida sui diritti del fanciullo" da utilizzare nei progetti di cooperazione internazionale, un documento che richiede che i Capi Missione svolgano anche una forma di monitoraggio sulla situazione delle violazioni dei diritti del fanciullo nei vari Paesi di missione.

La Cooperazione Italiana allo Sviluppo ha partecipato anche alla definizione di piani di azione regionali, per esempio contro il turismo sessuale a danno dei minori per 10 Paesi del Centroamerica e Caraibi nell'ambito del progetto regionale multilaterale affidato all'UNICEF; ha finanziato e realizzato il piano d'azione e l'accordo tra il Ministero del Turismo e l'industria alberghiera della Repubblica Dominicana sull'applicazione dei codici di condotta dell'OMT e ECPAT International con l'industria del turismo italiana e ECPAT Italia; ha, inoltre, collaborato alla definizione del piano d'azione di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori anche nel turismo con il Ministero del Turismo in Brasile dove i programmi finanziati dalla Cooperazione Italiana in Centroamerica e nella Repubblica Dominicana ne hanno costituito il modello per il Ministero del Turismo brasiliano; ha, infine, realizzato il piano d'azione nazionale di lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale di minori del governo senegalese nel quadro dell'iniziativa del programma multilaterale UNICEF con il contributo di ECPAT Italia *Lotta alle peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile – Componente sfruttamento sessuale di minorenni anche nel turismo*.

Quasi dieci anni di applicazione delle Linee guida specifiche per l'infanzia e l'adolescenza hanno permesso di selezionare progetti che hanno contribuito a rafforzare esperienze di intervento in molti importanti paesi del sud del mondo, il problema di questa iniziativa è che spesso sono destinate a sostenere l'apertura o il proseguimento di servizi di base che rispondono a bisogni e necessità di cura "correnti" delle persone, adulte o minorenni che siano. Si pone quindi il problema drammatico di come assicurare continuità ai servizi avviati una volta che si giunge alla termine del finanziamento. L'impegno a sostenere l'adozione di Piani di azione nazionali si muove quindi nella direzione di acquisire un riconoscimento politico istituzionale da parte dei governi negli stati in cui opera la cooperazione italiana, quale strategia per cercare di assicurare anche una sostenibilità economico finanziaria alle attività promosse.

Nell'ambito della cooperazione internazionale sui temi della violenza contro donne, bambini e adolescenti, i cooperanti italiani lavorano spesso a contatto con realtà locali che hanno raggiunto livelli altissimi di competenze e di capacità professionali, sperimentando pratiche molto innovative nel campo sia del lavoro sociale ed educativo che clinico. I principali punti di forza di alcune metodologie utilizzate sono:

- la valorizzazione dei contesti di vita quotidiana (scuola, gruppo dei pari, laboratori professionalizzanti, lavoro) come spazi a valenza riparativa dove i bambini e gli adolescenti possono sperimentare relazioni protettive con figure adulte, scoprire propri

- punti di forza e risorse attraverso il mettersi in gioco in compiti della vita di tutti i giorni, (es, prendersi cura del proprio spazio di vita, di un animale, capacità di comunicare ad altri bambini o adolescenti la propria esperienza in un clima di ascolto e rispetto, percepire se stessi come soggetti di diritto);
- la valorizzazione della rete comunitaria come spazio di protezione e di mediazione dei bisogni;
 - l'attenzione alla persona aiutata in quanto soggetto sociale che può diventare anche attore della prevenzione e della protezione di altre persone.

Nei paesi dell'area Centroamericana e dell'America del Sud il lavoro proposto dalle associazioni di protezione e recupero delle vittime minorenni di violenza e sfruttamento si colloca spesso nel solco delle esperienze di "*educacion popular*" sviluppatesi in questi paesi a partire dagli anni Cinquanta nell'ispirazione di pedagogisti sperimentatori, quali Paulo Freire che vide nella pratica dell'educazione comunitaria una metodologia di formazione, di singoli e comunità, all'autodeterminazione e all'autonomia attraverso l'accompagnamento al riconoscimento della loro soggettività e alla valorizzazione delle loro esperienze di vita e del loro sapere.

L'ispirazione di Paulo Freire è stata oggi raccolta sia a livello di base da comunità, parrocchie, associazioni e ONG sia da studiosi e ricercatori latinoamericani anche all'interno dei percorsi formativi formali di base e avanzati.

I progetti tendono oggi ad arricchire tale tradizione con un approccio di genere alla lettura della realtà, dei problemi e alla ricerca di strategie di prevenzione, recupero e reinserimento sociale. La violenza sessuale, la violenza domestica, lo sfruttamento sessuale nella prostituzione, il traffico di donne e bambine costituiscono condizioni di rischio e di danno individuale e sociale, che hanno una forte connotazione culturale di discriminazione delle donne e delle bambine. Ecco l'importanza dello sviluppo dell'autostima, del riconoscimento di sé e della partecipazione critica ai processi di cambiamento della comunità locale. Il percorso educativo che coinvolge le vittime è un processo di uscita dalla violenza attraverso la costruzione di senso per un'esperienza al contempo individuale e collettiva.

L'intenso lavoro di cooperazione internazionale meriterebbe anche una valorizzazione all'interno attraverso lo scambio di esperienze con operatori e operatrici che in Italia si occupano degli stessi problemi. Le ricognizioni fatte negli anni coinvolgendo direttamente anche le Ong che si occupano di sfruttamento e abuso sessuale ha messo in evidenza una scarsa comunicazione tra queste e le realtà pubbliche e private che in Italia lavorano da anni, con risultati di eccellenza, nel settore della prevenzione e della cura dei minori vittime di violenza.

La Cooperazione italiana potrebbe quindi favorire l'apertura di tavoli di confronto e di scambio di esperienze di eccellenza tra esperti e operatori dei paesi nei quali sono stati realizzati i maggiori progetti di cooperazione contro lo sfruttamento e la violenza all'infanzia e operatori ed esperti italiani che si occupano di questi temi.

Quest'area, come quella dei progetti europei, in particolare Daphne, rappresenta un bacino di saperi e di buone prassi sostanzialmente inesplorato, dal quale potrebbero derivare prassi e metodologie trasferibili in Italia al fine di rafforzare e innovare i servizi esistenti.

Per quanto concerne le azioni in Italia, il Ministero degli Affari Esteri (MAE), attraverso la Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo, coerentemente al proprio mandato è impegnato, in collaborazione con le Regioni, gli Enti locali e le Organizzazioni non governative a promuovere e sostenere le iniziative di educazione allo sviluppo e all'intercultura quali mezzi per accrescere la conoscenza riguardo alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nei Paesi di Cooperazione e di quella immigrata in Italia, con l'applicazione di norme e iniziative a loro favore.

Anche i bambini e gli adolescenti italiani sono quindi coinvolti in progetti sostenuti dalla Cooperazione italiana attraverso il finanziamento dei programmi di Educazione allo sviluppo che hanno il fine di comunicare, informare e sensibilizzare sulle diverse culture e condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti nel mondo.

Il Ministero ha inoltre promosso iniziative finalizzate a favorire la partecipazione diretta di bambini, bambine e adolescenti nella definizione e realizzazione di progetti contro l'abuso sessuale e allo sfruttamento sessuale; infatti, tutti i progetti della Cooperazione Italiana rivolti alle fasce minorili sono multisettoriali integrati e promuovono anche attività di comunicazione e informazione dove i minori sono protagonisti attivi e propositivi.

Le principali attività di comunicazione e di animazione culturale e sportiva sono: laboratori fotografici, gare e mostre fotografiche; laboratori teatrali e teatro itinerante; documentari, docufilm e cinema itinerante (CinemArena); attività sportive; pittura, grafica, fumettistica, arti grafiche, murales, storie d'animazione, fotoromanzi, libri illustrati e fotografici, ecc.; programmi di comunicazione nei Paesi in Via di Sviluppo per comunicare i diritti dei minori e in Italia, attraverso i programmi di Educazione allo sviluppo, per comunicare, informare e sensibilizzare l'opinione pubblica italiana sulle diverse culture e condizioni dei bambini e adolescenti a rischio e in situazione di sfruttamento sessuale nel mondo; organizzazione di convegni e conferenze nei Paesi in Via di Sviluppo e in Italia.

Capitolo II - LE INIZIATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, DELLE ONG E DEGLI ENTI DEL PRIVATO E PRIVATO SOCIALE

Sezione I - Iniziative dei governi regionali e degli enti locali

Premessa

L'aggiornamento delle informazioni sull'attività delle Regioni e delle Province autonome è stato condotto attraverso l'invio di un questionario ai referenti regionali sulle politiche per l'infanzia.

Il questionario indagava cinque aree tematiche: adozione di atti di indirizzo o programmazione; realizzazione di progetti mirati, anche nel contesto della cooperazione decentrata; gestione di flussi informativi e percezione circa l'impatto delle azioni di prevenzione e di promozione dei diritti realizzate sino ad oggi.

Questionari compilati e materiali di documentazione sono pervenuti da 11 regioni e dalle due Province autonome: Abruzzo, Bolzano, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Trento, Valle d'Aosta.

Di seguito si riporta l'analisi complessiva delle risposte e, laddove è pervenuta un'adeguata documentazione, una descrizione più dettagliata dei progetti indicati.

Il risultato della ricognizione non è sufficiente a ricostruire un quadro effettivamente esaustivo della gamma di attività concretizzatesi sul territorio. Le informazioni raccolte, quindi, possono essere considerate solo come indicazioni di tendenza di ciò che effettivamente si muove a livello regionale e locale. Anche a livello di governi regionali esiste una suddivisione di competenze in materia di infanzia e adolescenza, che limita inevitabilmente il tentativo di ricostruir le politiche che investono il problema della violenza e dello sfruttamento dei minori.

L'analisi delle informazioni reperite attraverso la ricognizione sarà pertanto integrata con due contributi di approfondimento che partono dall'analisi delle esperienze in atto nel settore degli interventi sul campo e del rilievo assegnato ai temi del maltrattamento e abuso all'infanzia dalle leggi regionali di riordino dei servizi per i bambini fuori famiglia, anche alla luce degli standard internazionali.

Un tema sul quale non è possibile formulare un commento di sintesi è la percezione circa l'impatto delle azioni di prevenzione e di promozione dei diritti realizzate sino ad oggi; solo un numero esiguo di regioni (e anche di Città riservatarie) ha, infatti, compilato questa parte del questionario, inserita come sollecitazione a operare una lettura non solo amministrativa dell'attività svolta dall'ente. In particolare, alla domanda su quale si valutava essere stato l'impatto delle azioni promosse sulla condizione dei bambini (sono più sicuri, più sani, più rispettati nei loro diritti, ...?), le mancate risposte sono molte. Sorge quindi immediato il dubbio che sia difficile fornire una valutazione su questo aspetto perché non ci sono sedi di partecipazione dei bambini e dei ragazzi nelle quali condurre una valutazione degli esiti a partire dalle esperienze dirette e quotidiane dei beneficiari stessi delle politiche di prevenzione e tutela per l'infanzia e l'adolescenza.

La documentazione inviata dalle Regioni e le risposte al questionario confermano che le Regioni e gli enti locali continuano a muovere la loro progettualità lungo tre assi di intervento: coordinamento degli attori istituzionali e non, indirizzo degli interventi per "forzarli" ad adottare una logica multidisciplinare e interistituzionale e integrazione delle politiche per la prevenzione entro la cornice della programmazione

Nel riferire le situazioni descritte dalle Regioni in risposta al questionario si è scelto, quest'anno, di non effettuare sintesi per grandi tipologie di intervento, bensì si è preferito

lasciare “parlare” le schede e i documenti inviati per dare luce alle piccole e grandi iniziative che animano il territorio italiano con professionalità e competenza.

Alcuni processi generali in atto

Come osservato anche nell'ultima edizione della Relazione biennale sullo stato dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, nel corso dell'ultimo quadriennio, quasi tutte le Regioni hanno adottato nel periodo di riferimento qualche tipo di provvedimento normativo, nella forma di atti legislativi o deliberativi, di spesa, indirizzo o di regolamentazione, specifici per la promozione, tutela e attuazione dei diritti di bambini e adolescenti.

Tra gli argomenti a carattere specifico, le norme si sono concentrate anche su tematiche di interesse in questo contesto, quali:

- materie sociosanitarie, relative alla fase della nascita e all'area degli interventi materno-infantili;
- adozione, sia nazionale sia internazionale, con la definizione, stipula e applicazione di protocolli d'intesa tra le varie istituzioni coinvolte e di protocolli operativi, di linee guida metodologiche concernenti l'organizzazione e il funzionamento territoriale dei servizi, ecc.;
- affidamento, familiare e non, prevedendo anche in questo caso la definizione di linee d'indirizzo, linee guida, protocolli operativi;
- contrasto dell'abuso, del maltrattamento e della violenza sui minori, che hanno prodotto linee guida operative, protocolli d'intesa, iniziative formative e di sensibilizzazione;
- istituzione del garante per l'infanzia;
- temi dell'interculturalità, della multietnicità e della mediazione culturale;
- giustizia minorile, con la stipula di protocolli d'intesa tra Dipartimento per la giustizia minorile, Regioni, Comuni e centri giustizia minorile e con la sperimentazione di uffici di mediazione penale minorile e civile minorile.

Tra i temi più a carattere generale ricorrenti troviamo, come tema cruciale, il riordino del sistema dei servizi sociali, connesso in taluni casi alla definizione di piani regionali socioassistenziali.

A livello regionale sono state nominate anche le prime figure di Garanti, o tutori, per l'infanzia (es. in Friuli Venezia Giulia, Veneto, Marche, Lazio). In alcune Regioni sono stati anche creati osservatori regionali sull'infanzia e l'adolescenza previsti dall'articolo 4 della legge 451/1997 per rispondere all'esigenza di garantire l'attivazione e lo scambio di flussi informativi sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Nell'ambito delle strategie di prevenzione, sono davvero numerose le iniziative promosse dalle Regioni e dagli enti locali.

Le Regioni hanno redatto e approvato leggi che riguardano molteplici aree di interesse:

- nel settore dell'assistenza sociale, per l'organizzazione dei servizi di supporto alla famiglia e ai bambini, per interventi a sostegno a favore delle giovani coppie e dell'esercizio della genitorialità, aiuti alla maternità e prestazioni di tipo economico a sostegno del reddito e contro il rischio di povertà ed esclusione sociale;
- nell'area della salute, per la determinazione e la qualificazione delle prestazioni nel settore materno – infantile e l'organizzazione dei servizi;
- per la protezione dei soggetti più vulnerabili, approvando norme a tutela dei bambini migranti, rom, portatori di handicap e dei bambini ospedalizzati.

Pur essendo corretto e coerente riconoscere che una lunga strada è stata percorsa e che in molte aree del paese i servizi di base e specializzati hanno raggiunto un livello di sufficiente adeguatezza, anche grazie allo stimolo fornito dalla legge n.285/97, non si può tuttavia negare che permangono squilibri territoriali nella diffusione dei servizi, nella disponibilità di personale specializzato e nella capacità di coordinamento tra settori ed enti competenti.

Le ONG e le altre organizzazioni del terzo settore rappresentano attori centrali nell'area sociosanitaria ed educativa. Tante sono le associazioni impegnate in iniziative che danno

sostanza ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e molte di loro sono assiduamente impegnate anche in attività di prevenzione della violenza. Il privato sociale collabora e coadiuva il settore pubblico nell'erogazione delle prestazioni di base e in attività qualificate di secondo livello, le organizzazioni sono, però, anche capaci di autonoma progettualità nella creazione di strutture di accoglienza e nella attuazione di progetti specifici.

Certamente non è possibile fornire un quadro esaustivo della molteplicità di esperienze che dagli anni Novanta vanno caratterizzando il panorama italiano, cercheremo tuttavia di sottolineare alcuni caratteri generali e di porre in luce il ruolo assunto dalle ONG e dalla società civile, che oggi stanno in un rapporto di collaborazione con l'ente pubblico che si basa sul rispetto dell'autonomia e della funzione di ognuno.

I processi istituzionali e organizzativi in atto per sviluppare e consolidare i sistemi locali di welfare vedono nella programmazione regionale settoriale e integrata lo strumento più potente per qualificare i sistemi di prevenzione e di protezione sociale.

Specchio della capacità di risposta delle comunità locali ai bisogni di bambini e adolescenti è il **piano di zona**, uno strumento di programmazione locale introdotto dalla legge n.285/97 e fatto proprio da una successiva legge nazionale, la legge 18 novembre 2000 n. 328 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, con la quale si è dato impulso alla riforma dei sistemi regionali dei servizi sociosanitari integrati. Tale legge, tra le altre cose, ha confermato l'importanza di adeguare l'azione di programmazione a principi di sussidiarietà orizzontale in modo tale da coinvolgere, nell'azione di individuazione dei bisogni e scelta delle priorità, tutti quei soggetti che sono più vicini ai cittadini: enti locali, scuola, terzo settore, perseguendo l'idea che, quanto più il modello imposto è lontano dalle esigenze reali, tanto più gli interventi e i servizi sociali erogati dalle istituzioni finiscono in gran parte con diventare spreco di risorse pubbliche, scarsamente produttivi. La sussidiarietà orizzontale, secondo la quale l'impegno primario delle Istituzioni è quello di porsi a garanzia della risposta ai "diritti civili e sociali" e di promuovere e favorire l'esercizio della funzione sociale da parte delle formazioni sociali (nel pieno rispetto dei diritti - costituzionalmente protetti - di libertà e autonomia di queste), è assolutamente funzionale anche agli obiettivi di tutela dei minori dagli abusi sessuali, dallo sfruttamento e dalle violenze che costituiscono i valori tutelati dalle norme penali di cui, in particolare, alle leggi nn. 269/98, 66/96 e 154/01.

La programmazione regionale e la sua attuazione, grazie allo strumento del Piano di zona e ad una maggiore sensibilità verso un approccio multisettoriale, vede il concorso di Aziende Sanitarie, Comuni, Amministrazioni provinciali, Autorità giudiziarie, Uffici scolastici regionali, Associazioni e Cooperative.

Il piano di zona ripartisce a livello locale molteplici risorse di finanziamento, in primis quelle derivanti dal riparto alle Regioni del Fondo nazionale per le politiche sociali.

Dalle periodiche ricognizioni effettuate dal Centro nazionale di analisi e documentazione per l'infanzia e l'adolescenza sullo stato di attuazione della legge 285/97 e sulle politiche locali per l'infanzia, a fronte di indubbi progressi nella capacità di progettazione e di messa in rete delle risorse esistenti, nonché di integrazione degli attori locali, permangono anche elementi di difficoltà che ricorrono nelle relazioni fornite dalle Regioni e dalle Città riservatarie evocando elementi di criticità che influenzano anche le azioni di prevenzione:

- elevato turnover e carenza di personale, con particolare riferimento ad alcune figure professionali, es. assistenti sociali
- difficoltà nell'identificare standard di qualità che orientino l'utilizzo di strumenti di analisi e valutazione
- incertezza nel volume di risorse finanziarie destinate a sostenere non solo i servizi correnti ma anche progetti innovativi per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie con bambini

Le due maggiori sfide che oggi le amministrazioni, i servizi e gli operatori devono affrontare sono:

- sviluppare livelli sempre più qualificati e alti di lavoro intersettoriale e interservizi per sviluppare gli interventi di prevenzione secondaria e terziaria sulla violenza all'infanzia;
- passare da una logica basata sull'erogazione delle prestazioni a una basata sugli esiti e sull'analisi di impatto.

A fronte di una crescita robusta di attività, nel campo della prevenzione della violenza all'infanzia, in particolare dell'abuso e dello sfruttamento sessuale ai danni di bambini e adolescenti, il lavoro svolto sembra soffrire della mancanza di un telaio fondato su alcuni criteri di progettazione che rendano verificabile, misurabile e trasferibile l'esperienza accumulata, anche a partire dagli errori. Specialmente in periodi caratterizzati da risorse economiche scarse e da una crescente competizione tra target per quelle disponibili (es. fra bambini e anziani), lo sforzo di aderire a criteri di efficacia assume un grande valore. In questo settore di governo delle politiche, peraltro, il concetto di efficacia si declina in primo luogo come capacità delle azioni intraprese di ridurre l'incidenza dei fenomeni o, perlomeno, di ridurre la velocità del loro ritmo di crescita.

Certamente l'Italia si trova ancora nella fase ascendente della curva di impatto delle politiche finalizzate alla prevenzione e alla riduzione del rischio, cioè il paese deve ancora "assimilare" gli effetti iniziali della sensibilizzazione e dell'acculturazione sul problema, perciò è probabile che ancora a lungo apprezzeremo un aumento dei casi che giungono all'attenzione dei servizi e delle autorità grazie ad una maggiore capacità di rilevazione. Ciò però ha poco a che fare con l'incidenza, infatti la riduzione di nuovi casi annui richiede di agire non sulla riduzione del danno, bensì sulla riduzione dei fattori di rischio che si collocano ad un livello *macro*, per es. attraverso politiche contro la discriminazione, o per l'effettiva applicazione delle leggi, *meso*, per esempio, misure di sostegno al reddito, alla diffusione di servizi per la rilevazione precoce, e *micro*, per es. rilevazione precoce di problematiche sociali o psichiatriche nei datori di cura o nella salute dei bambini. D'altronde è però indispensabile agire anche sul potenziamento dei fattori di protezione, pure essi incrociabili lungo i tre livelli precedenti: *macro*, per es. politiche generali di benessere e di welfare, *meso*, sostegno alla famiglia nelle sue competenze e capacità accuditive ed educative, *micro*, per es. assicurando il diritto allo studio e alla formazione o allo sviluppo delle competenze relazionali e sociali dei bambini.

In particolare, laddove è possibile rintracciare formulazioni chiare degli obiettivi che si intende perseguire, non sempre ne discende un insieme di attività che possano considerarsi parte di un modello logicamente fondato di intervento, così come raccomandato in sedi internazionali autorevoli, rispetto al problema trattato, quali l'O.M.S. o l'International Society on Child Abuse and Neglect, che raccomandano di trasferire anche in questo campo la strumentazione analitica e metodologica già ampiamente validata in ambito medico per combattere talune malattie. In breve, nel passare in rassegna le esperienze documentate, e, come si vedrà più avanti, i suggerimenti, le critiche e le proposte da parte di studiosi e operatori, il pur valido panorama attuale mostra dei segni di forte debolezza nel riuscire ad adattarsi ad uno schema logico di azione. Non appare evidente, infatti, la connessione tra le varie componenti di un modello logicamente fondato, ovverosia tra obiettivi del programma, risorse che sono necessarie ad attuarlo, attività intraprese per realizzarlo, risultati delle attività ed esiti attesi.

Sovente, è spesso il caso delle linee guida, a fronte di obiettivi complessi che ci si propone di conseguire, mancano o sono scarse le risorse per farlo e gli esiti (i cambiamenti) attesi non sono esplicitati in modo tale da renderli verificabili.