

- prevenire il ripetersi dei reati da parte degli stessi ragazzi
- favorire interventi volti a ristabilire la pace e la sicurezza sociale.

Nella città di Roma il fenomeno di bambini e adolescenti vittime di tratta e di sfruttamento è diventato nel corso degli ultimi anni sempre più emergente e ha richiesto interventi urgenti di coordinamento tra l'amministrazione comunale, le altre istituzioni locali e i soggetti del Terzo settore impegnati da più tempo in questo ambito. I dati forniti dall'amministrazione sono a questo proposito molto significativi: nel biennio 2005-2007 sono transitate nelle pronte accoglienze del Comune di Roma 674 minori vittime, di cui circa l'80% provenienti dalla Romania.

Per dar risposte concrete ai bisogni dei ragazzi, superando una logica emergenziale, l'Amministrazione si è fatta promotrice di molteplici iniziative; ne segnaliamo qui di seguito alcune delle più importanti.

Nel corso del biennio è stata sviluppata ulteriormente l'attività del **Centro di contrasto alla mendicizia e delle attività di protezione, recupero e reinserimento sociale in favore di minorenni vittime di sfruttamento sessuale** del V Dipartimento. Il Centro, nato nel 2003 per iniziativa del Comune di Roma – Assessorato alle Politiche Sociali, si pone l'obiettivo di accogliere, in un ambiente familiare e sereno i bambini sottratti alla strada, assicurando loro assistenza e, se possibile, interventi di sostegno efficaci sul loro contesto di vita. Merita ricordare che il Centro è stato indicato dal Comitato ONU sull'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo come una buona pratica da promuovere a livello nazionale.

Questo progetto è stato condiviso e definito con il Tribunale dei Minorenni e con la Procura Minorile, oltre che con la Prefettura di Roma e inoltre, per il suo valore di difesa dei diritti dell'infanzia, il progetto ha ricevuto il patrocinio dell'Unicef. L'équipe del Centro è composta da 13 operatori tra educatori, psicologi e mediatori interculturali. I beneficiari sono minori in stato di mendicizia, minori colti in flagranza di reato in età non imputabile, minori vittime di prostituzione e pedofilia, minori provenienti dal circuito penale, minori stranieri non accompagnati e minori vittime di tratta.

Il cuore del progetto è rappresentato dal **Servizio di accoglienza**, attivo 24h su 24h, tutti i giorni dell'anno. La struttura può ospitare fino ad una massimo di 8 minori in accoglienza notturna e fino a 15 minori in diurna. Le azioni previste al suo interno sono:

- deterrenza di sfruttamento dei minori in attività di accattonaggio e crimine
- attivazione di misure di protezione sui minori
- approfondimento della loro realtà socio-psicologica
- individuazione di un percorso personalizzato ad hoc
- analisi dei casi di sfruttamento sessuale
- supporto dei minori vittime di sfruttamento- sessuale, economico, lavorativo
- messa a disposizione della struttura per colloqui protetti tra minori, famiglie, servizi sociali.

Dal primo febbraio 2004 è attivo all'interno del Centro un **servizio di call center (numero 06-61532567)** attivo tutti i giorni dalle ore 9.00 alle ore 18.00, a cui si possono rivolgere i privati cittadini, sensibilizzati grazie a campagna informativa, che vogliano segnalare casi di bambini in strada che mendicano da soli o con adulti. Rispondono operatori qualificati, con il compito di raccogliere la segnalazione da parte dei cittadini e attivare la Polizia Municipale o altre Forze dell'Ordine. All'interno del progetto è prevista anche un' **Unità di strada**, che svolge un'attività di verifica e monitoraggio più accurato delle segnalazioni effettuate dai cittadini. Quotidianamente un educatore e un mediatore del Centro si recano presso le zone di Roma evidenziate dalle telefonate.

L'équipe del Centro fornisce, inoltre, un servizio di **consulenza specialistica** rivolto agli operatori, ai professionisti e a tutte le figure che a vario titolo si occupano di minori rom a rischio.

In collaborazione con la IV sezione della Squadra Mobile di Roma, è stato possibile attivare e avviare indagini come **“Fiori nel fango”** e **“Oliver Twist”**, rispettivamente dedicate a minori vittime di abusi, sfruttamento sessuale, tratta di minori e loro avviamento alla micro-criminalità. In tutti questi casi l'équipe si è vista impegnata a sostenere i minori durante l'iter delle deposizioni presso gli uffici delle Forze dell'Ordine e successivamente durante gli incidenti probatori presso la Procura Ordinaria. Quando necessario, membri dell'équipe hanno contribuito con deposizioni in prima persona durante i processi.

In collaborazione con i N.A.E. è stata effettuata l' **“Operazione Metro”** per cercare di entrare in contatto e offrire alternative di vita ai minori che mendicano e borseggiano nelle due linee metropolitane di Roma.

Dal 1 febbraio 2003 al 31 dicembre 2006 sono stati contattati **1.859** minori; per la maggior parte di loro è stato attivato un intervento anche sul nucleo familiare di riferimento. I minori accolti dal centro sono stati in totale **591**, di cui il 64,5% del totale rientra nella fascia di età **11-14 anni**, che comprende sia minori coinvolti in attività di accattonaggio, che minori coinvolti in fenomeni di micro-criminalità. Il 78% dei minori accolti è rappresentato da minori rom di nazionalità romena. Dal 1 gennaio 2007 al 9 settembre 2007, i minori di cui il centro si è occupato sono 161.

I motivi che hanno portato ad attivare l'accoglienza riguardano principalmente il fermo del minore a causa di furti e borseggi (68 minori), situazioni di stato di abbandono (53), mendicizia (21) e sfruttamento/violenza (5).

Per i restanti 40 minori, i collocamenti riguardano situazioni di richiesta di aiuto, fine pena e tentato furto. Dei 161 minori entrati in contatto con il centro, 28 sono stati collocati successivamente in strutture di secondo livello, mentre 116 minori sono stati ricongiunti alle loro famiglie. Per 14 minori è stato predisposto un allontanamento dal territorio comunale con accoglienza in altre strutture residenziali o il rientro nel paese di origine. Per quello che concerne le recidive, sono 14 i minori entrati più volte: 2 di loro sono passati negli ultimi otto mesi un totale di 5 volte ciascuno; altri 2 minori sono stati collocati 3 volte e per 10 minori c'è stato un secondo collocamento.

Sempre nell'area delle azioni di contrasto allo sfruttamento di bambini e ragazzi si colloca un'altra esperienza segnalata dalla Città di Roma, l'**attività di protezione, recupero e reinserimento sociale in favore di minorenni vittime di sfruttamento sessuale**. Nel 2005 il Comune di Roma – Assessorato Politiche Sociali e per la promozione della salute, Dipartimento V- Ufficio Minori- ha indetto un bando mirato alla selezione di organismi esterni all'Amministrazione Comunale che potessero realizzare un servizio di accoglienza in favore del target citato.

Il progetto sperimentale, che ha visto la realizzazione di un polo di accoglienza dedicato a minori vittime di tratta e sfruttamento sessuale e svincolato dagli attuali circuiti di emergenza sociale, ha avuto avvio nel luglio 2005 ed è tuttora in corso. Sono state create due comunità residenziali, una di pronta accoglienza ed una di secondo livello. L'accoglienza è riservata a minori adolescenti ambosessi vittime di sfruttamento e tratta sessuale e finalizzata alla protezione, all'accoglienza e all'inserimento socio lavorativo.

Gli obiettivi prioritari che si pone l'iniziativa riguardano:

- offrire la possibilità di scelta per l'uscita dal circuito di sfruttamento
- offrire un sostegno per contenere ed elaborare le possibili crisi e conflitti che emergeranno durante la permanenza nella struttura
- inserire le persone in un contesto progettuale mirato ad offrire opportunità di rivalorizzazione delle risorse personali ai fini dell'inserimento socio lavorativo
- censire ed utilizzare le risorse esistenti pubbliche e private interessate alla tematica al fine di immettere le persone in una rete sociale protetta.

L'esito atteso è quello di offrire ad almeno 14 minori l'anno la possibilità di uscire definitivamente dal circuito dello sfruttamento.

L'Amministrazione comunale di **Napoli** segnala, tra le buone pratiche, i Progetti **“Linea verde contro la tratta”** e **“La Gatta”**, che sono progettualità curate dal Servizio contrasto delle nuove povertà e rete delle emergenze sociali specifici della lotta contro la prostituzione e lo sfruttamento sessuale, accattonaggio e violenze e riduzione del danno.

Il primo progetto ha lo scopo di intervenire sul grave fenomeno della tratta e riduzione in schiavitù attraverso un numero verde che raccolga le segnalazioni di denuncia di attività malavitose quali: sfruttamento sessuale, accattonaggio, lavoro forzato legate alle economie illegali, in cui spesso vengono coinvolti soggetti deboli e indifesi quali cittadini e minori stranieri extracomunitari. Si sviluppa su due direttrici: la prima, di accoglienza e ascolto delle segnalazioni; la seconda, di attivazione della rete di sostegno con un accompagnamento ai servizi. Per ogni telefonata ricevuta si provvede a compilare una scheda informativa sui dati che eventualmente la persona che ha chiamato si sente di dare e il motivo per cui si è rivolta al numero verde. La successiva presa in carico si avvale dell'opera dei mediatori culturali di madre lingua. È prevista anche la figura di operatore con apparecchio cellulare che opera nelle ore di chiusura della postazione fissa. La realizzazione di una integrazione operativa tra varie istituzioni (forze dell'ordine, magistratura, prefettura, servizi sociali comunali, associazioni ed enti del privato sociale, autorità diplomatiche e consolari, strutture comunali ed enti locali) consente di attivare percorsi di uscita dai circuiti di sfruttamento, attraverso:

- inserimento in strutture di pronta accoglienza ed un successivo, eventuale, inserimento in altre comunità di seconda accoglienza, in collaborazione con gli enti e le associazioni che gestiscono i cosiddetti progetti “art.18”;
- percorsi individuali, a seguito di approfondita analisi del caso e di valutazione delle opportunità, anche attraverso l'ausilio di mediatori culturali;
- regolarizzazione;
- apertura di tutela per i minori e individuazione del tutore che verrà poi nominato dalla competente autorità;
- inserimento scolastico, lavorativo o in corsi di formazione professionale, apprendimento di base della lingua italiana e avviamento occupazionale;
- individuazione di famiglie solidali che possano offrire ospitalità all'utenza a termine dei percorsi di regolarizzazione e formazione.

Le attività sono coordinate da una figura professionale che imposta il lavoro svolto dall'intera équipe progettuale.

Il progetto **“La gatta – Interventi sulla prostituzione extra-comunitaria di informazione, prevenzione e tutela della salute, di accoglienza e di supporto ai percorsi di uscita”** è finanziato dal Ministero per le Pari Opportunità con fondi collegati all'ex art. 18 del D. Lgs. 286/98 e promosso e co-finanziato dal Comune di Napoli. La “Gatta” svolge da sette anni un'attività integrata di intervento sulla prostituzione migrante, attraverso azioni di informazione, tutela e prevenzione sanitaria, supporto ai percorsi di uscita. Obiettivo generale del progetto è quello di prevenire e diminuire il fenomeno della prostituzione e soprattutto di supportare le donne vittime di tratta e sfruttamento in percorsi di uscita dal circuito della prostituzione. Destinatarie del progetto sono, dunque, le migranti prostitute (anche minorenni) che lavorano in strada o nei luoghi chiusi (appartamenti, locali notturni ecc.), alle quali sono rivolti i servizi di informazione e orientamento, prevenzione e tutela sanitaria, opportunità di accoglienza, anche protetta, inserimento nei programmi di protezione sociale art.18 in caso di denuncia e/o fuga dalla situazione di sfruttamento.

Nello specifico, nella VII annualità del progetto sono previste le seguenti attività:

- **Attività di strada**, realizzata attraverso tre modalità differenti:
 - a) in continuità verranno realizzate le uscite in unità mobile per il contatto, “aggancio” e orientamento delle donne trafficate
 - b) attività di strada svolta a piedi, in orari diurni, con particolare riferimento ai luoghi di vita, socialità e aggregazione della popolazione migrante

c) attività di strada svolta attraverso una postazione fissa “banchetto”, nelle zone di mercato, affinché le mediatrici possano distribuire materiali informativi non specificatamente rivolti alle donne coinvolte nel circuito della prostituzione, ma più genericamente rivolti a donne migranti che vivono in situazioni di difficoltà e violenza, con l'obiettivo di riuscire a contattare le utenti che lavorano di giorno, le donne in luoghi chiusi, ma anche soggetti che possono essere informati di donne sfruttate nell'ambito della prostituzione.

- **Centro di ascolto a bassa soglia**, finalizzato a garantire da un lato la disponibilità di un luogo di socializzazione e informazione per il target, dall'altro la possibilità di disporre di una sede idonea per realizzare colloqui in profondità, interventi di supporto psico-sociale in un ambiente intimo e protetto, azioni di bilancio di competenze e analisi dei bisogni attraverso i quali programmare gli eventuali percorsi di uscita e reinserimento.
- **Accoglienza**
- **Borse lavoro e tirocini formativo/lavorativi**, quali concreti supporti per consolidare il percorso di uscita delle donne inserite nei programmi di protezione
- **Appartamento protetto**, per le donne prese in carico dal progetto attraverso i programmi di protezione sociale
- **Sportello lavoro**, inteso come servizio di orientamento al contesto socio-economico locale e di ricerca attiva del lavoro, attraverso azioni quali il bilancio di competenze, stage e tirocini formativi e lavorativi, specificatamente rivolto alle donne migranti inserite nel circuito della prostituzione
- **Iniziative socio-culturali**, rivolte al target di riferimento il cui obiettivo sarà, da un lato, quello di agganciare le donne che non si riescono a contattare attraverso gli altri interventi e, dall'altro, quello di proporre programmi di protezione per la fuoriuscita dal circuito della prostituzione.

Fanno parte dell'équipe del progetto: il coordinatore, indicato dalla Cooperativa Sociale Dedalus, una educatrice di strada, un operatore sociale, quattro mediatrici culturali. Per la VII annualità è prevista l'utilizzazione di risorse ulteriori messe a disposizione dalla Cooperativa, quali: un operatore esperto per la gestione dello sportello lavoro, il centro culturale interculturale Nanà (come struttura utilizzabile per momenti di aggregazione, socializzazione, nonché come centro di ascolto per le donne che non possono allontanarsi molto dai luoghi abituali in cui svolgono la loro attività), un centro di prima accoglienza per le emergenze, uno sportello legale per ogni esigenza delle donne in relazione a situazioni giuridiche da risolvere.

Il progetto, fin dall'inizio, è stato vissuto non solo come il possibile luogo della risposta ai bisogni delle donne prostitute/prostitute, ma anche come spazio di ricerca applicata, per approfondire l'analisi del fenomeno, aumentare le conoscenze sui suoi modelli e sulle sue evoluzioni, per individuare, in corso d'opera, eventuali rimodellizzazioni dei servizi per adeguarli a nuove situazioni.

Monitoraggio e valutazione degli interventi

In generale, nell'esperienza delle Città riservatarie, come peraltro già osservato per le Regioni, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da un maggiore sforzo di acquisire competenze tecnico professionali e strumenti per effettuare una sufficiente valutazione ex ante finalizzata a sostenere le scelte di pianificazione e di ripartizione delle risorse, nonché monitorare l'implementazione dei progetti finanziati e quindi valutarli. “Le attività in questione hanno dimostrato con il passare del tempo di aver subito nella gran parte dei casi un processo di progressiva razionalizzazione e affinamento sulla base delle esperienze finora condotte [...]”. Tra le principali caratteristiche comuni alle varie modalità di lavorare sul monitoraggio e la verifica dei piani e dei progetti troviamo l'applicazione di un modello partecipativo, il più delle volte già sperimentato nel corso dell'attuazione del precedente piano. Si tratta di una condivisione di metodologie e strumenti tra

i vari attori coinvolti alla base della quale è presente un lavoro di coordinamento che fa capo all'ente gestore del piano o dei progetti" (Quaderno n. 43).

Peraltro, non sempre le attività di valutazione e verifica in itinere sono condotte direttamente dagli Uffici dell'amministrazione comunale, esse infatti sono sovente affidate a enti esterni appositamente incaricati.

Gli obiettivi principali delle azioni di verifica sono:

- Controllo della spesa
- Verifica di efficacia
- Coerenza progettuale rispetto agli obiettivi dichiarati e alle finalità della programmazione comunale

Si riportano a titolo di esempio le informazioni fornite da Firenze e da Reggio Calabria.

A Firenze, il Comune monitora e valuta i risultati raggiunti con le attività promosse attraverso:

- report qualitativi e quantitativi con cadenza trimestrale
- relazioni semestrali e annuali sull'andamento generale del servizio e sull'evoluzione del fenomeno
- incontri mensili tecnico-professionali tra il committente e l'ente gestore sull'andamento del servizio, su eventuali modifiche in relazione ai mutamenti sociali dei fenomeni presi in esame
- controlli amministrativi rispetto agli obiettivi e di congruenza con la convenzione rispetto alla spesa.

I dati quantitativi sui minori vittime di violenza e sfruttamento sessuale vengono raccolti attraverso le Convenzioni con le organizzazioni del Terzo settore, che si occupano, insieme ai servizi territoriali, della presa in carico di tali minori. Tali dati devono essere integrati con i minori che sono in carico solo ai servizi socio-sanitari territoriali.

Le informazioni fornite dall'amministrazione di Reggio Calabria descrivono un processo di verifica molto articolato nella sua suddivisione in fasi e per obiettivi. L'attività di monitoraggio e verifica riferita ai progetti in via di realizzazione è stata, infatti, suddivisa in tre fasi così come di seguito descritte:

1. Fase preliminare o di prevalutazione e analisi testuale dei progetti
2. Pianificazione del Piano di Monitoraggio e Verifica
3. Implementazione, che comprende:
 - un'analisi di I° e II° livello (per la valutazione delle *task force* di ciascun servizio);
 - valutazione d'efficacia da parte dell'utenza;
 - sopralluogo presso le sedi per la verifica degli archivi e delle prassi di accesso e presa in carico degli utenti.

Per ciascuna delle tre fasi sono stati individuati gli obiettivi, gli attori coinvolti, la descrizione delle azioni, le modalità di intervento e gli strumenti.

Il piano di Monitoraggio e Verifica è stato strutturato per rispondere ai seguenti obiettivi :

- rilevare informazioni quantitative rispetto alla utenza coinvolta nel progetto;
- quantificare le risorse umane e professionali impegnate nei servizi;
- verificare le difficoltà incontrate nella fase di attivazione del progetto.

Sezione II - Il contributo dell'associazionismo, del terzo settore e del volontariato

Premessa

La rassegna che segue non ha in alcun modo pretese di esaustività e di completezza rispetto ad un complesso mondo di associazioni, organizzazioni sociali e ONG che da anni è impegnato nella lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale, sia in Italia sia all'estero. Tuttavia, sembra interessante delineare almeno le coordinate generali di un ricco patrimonio di esperienze e di saperi, che offre continuo valore aggiunto all'azione del Governo e delle Amministrazioni centrali.

È bene però ricordare che l'intenso sviluppo di questo settore, avvenuto nel corso degli anni Novanta del secolo scorso, ha generato anche un vivace dibattito attorno alla *vexata quaestio* delle esigenze di revisione giuridica e terminologica per distinguere meglio i soggetti che animano questo variegato mondo: realtà associative non a scopo di lucro, ma che gestiscono in convenzione e in appalto servizi, associazioni di promozione sociale, associazioni di volontariato puro, imprese sociali, ecc.

Esistono, infatti, nel panorama italiano sia organizzazioni espressione della società civile che agiscono per il perseguimento di interessi collettivi (per esempio, i diritti dei bambini) secondo un principio di sussidiarietà orizzontale, sia organizzazioni che hanno come prioritario il sostegno della sfera pubblica, nella logica del principio di sussidiarietà verticale.

Il Ministero della solidarietà sociale monitora costantemente gli sviluppi di una parte del settore mediante la ricognizione dei Registri regionali delle associazioni di volontariato (art. 6 della legge 11 agosto 1991, n. 266, *Legge quadro sul volontariato*), e la gestione del Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale (art. 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, *Disciplina delle associazioni di promozione sociale*). Il lavoro del Ministero è supportato da due Osservatori:

- l'Osservatorio nazionale dell'associazionismo sociale, un organo istituito ai sensi del comma 1, art. 11, legge 7 dicembre 2000, n. 383, formato dai rappresentanti delle associazioni e presieduto dal Ministro della solidarietà sociale;
- l'Osservatorio nazionale per il volontariato (art. 12 legge n. 266 del 1991), anch'esso presieduto dal Ministro della solidarietà sociale, e composto da rappresentanti delle organizzazioni e delle federazioni di volontariato operanti in almeno sei regioni, da esperti e da rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Parimenti attiva è l'Agenzia per le ONLUS, che è chiamata ad operare affinché, su tutto il territorio nazionale italiano, sia perseguita una «uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare» concernente le ONLUS, il terzo settore e gli enti non commerciali.

L'ultima, la quinta rilevazione sulle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali e provinciali al 31 dicembre 2003 effettuata dall'Istat (2005) segnalava un incremento di iscritti pari a + 14,9% rispetto alla rilevazione riferita all'anno 2001, per un totale di 21.021 unità censite: nel 2003, per ogni organizzazione che ha cessato la sua attività se ne sono iscritte più di 10.

La presenza di questo tipo di aggregazioni della società civile è diffuso in modo particolare nelle regioni del Nord, ma nel corso degli ultimi anni è stato registrato un aumento significativo anche nelle regioni meridionali. Le tre aree di maggiore impegno sono la sanità (28%), l'assistenza sociale (27,8%) e cultura e tempo libero (14,6%). È cresciuto il numero di organizzazioni che hanno utenti diretti e, conseguentemente, è stato registrato l'aumento del numero di coloro che si rivolgono ad esse per soddisfare le loro esigenze. Nell'anno 2003, le associazioni rilevate dall'Istat, hanno accolto, dato sostegno, proposto attività a 525.760 bambini e adolescenti (pari al 7% del totale dell'utenza delle associazioni); 15.377 genitori adottivi o affidatari (0,2%); 12.500 ragazze madri (0,2%); 11.623 vittime di violenza (0,2%), 8.193 donne, adulte e minorenni, uscite

o ancora inserite nel circuito della prostituzione (0,1%). Sono dati che testimoniano l'importanza di guardare a questo mondo come ad una risorsa sulla quale investire, come ad un interlocutore effettivo per ogni possibile strategia volta alla prevenzione e al contrasto della violenza.

II.1. L'impegno per i diritti e contro la violenza e lo sfruttamento di bambini e adolescenti: uno sguardo d'insieme

Nel settore della prevenzione della violenza e dello sfruttamento di bambini e adolescenti, l'azione del Terzo settore e degli organismi della società civile tende a collocarsi su molteplici livelli: a livello di **prevenzione primaria** allorché svolgono una funzione di advocacy dei diritti dell'infanzia, di rafforzamento del processo di diffusione di una cultura nuova delle relazioni tra adulti e bambini, bambine e adolescenti, nonché offerta di opportunità di formazione sui contenuti della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo e sui principali temi che contraddistinguono la condizione di bambini e bambine in Italia e nel mondo. All'ampliamento delle conoscenze sono tese anche le iniziative di studio e di ricerca di realtà, quali il Coordinamento italiano dei centri e servizi su maltrattamento e abuso all'infanzia (CISMAI) cui si deve la redazione di una serie di importanti linee guida¹⁰⁴.

Linee guida che supportino il professionista nella valutazione e nell'impostazione degli interventi di trattamento sono state elaborate anche dalla Società italiana di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza con il documento *Linee guida in tema di abuso sui minori*. Anche in campo medico si segnalano importanti iniziative da parte di gruppi indipendenti di operatori, quali il *Documento Semeiotica medica dell'abuso sessuale nei bambini prepuberi. Requisiti e raccomandazioni*, risultato del lavoro di un gruppo di professionisti italiani afferenti all'area ginecologica, medico-legale e pediatrica.

Si colloca in questa prospettiva anche il lavoro del Forum delle organizzazioni del terzo settore e di coordinamenti settoriali, quali il Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza e il Coordinamento nazionale delle comunità per minori la cui azione di informazione costituisce un prezioso contributo all'emersione di nuovi e cogenti problemi che affliggono l'infanzia e all'accrescimento delle competenze professionali degli operatori che vi aderiscono.

Nell'attuazione di iniziative di **rilevazione tempestiva** dei primi segnali di disagio, sono impegnate un ampio numero di organizzazioni e associazioni, si ricordi prima fra tutte Telefono Azzurro che gestisce una propria *hotline* e quella pubblica, la linea telefonica Emergenza infanzia 114. Ci sono oggi anche alcune esperienze di servizi online di segnalazione dei reati informatici gestiti da organizzazioni no profit, quali, tra gli altri, l'Associazione Meter o l'Associazione David.it.

Assistenza e accoglienza

La presenza del terzo settore nella gestione di servizi di aiuto, riduzione del danno, di accoglienza e di consulenza specialistici, è un dato ormai acquisito che fa parte della tradizione storica dell'Italia.

Qui è possibile nominare solo qualche esperienza perché il panorama è davvero ricco e in continua evoluzione nella sua definizione giuridica, in virtù dei processi di riforma del settore che vogliono portare chiarezza nella distinzione tra chi opera senza fini di lucro ma con corrispettivi economici per il lavoro svolto, pur permanendo il requisito dell'utilità sociale, e coloro che, invece, prestano un'opera del tutto volontaria, secondo la logica del dono sociale nel quale l'interazione avviene ad un livello di piena reciprocità tra chi assiste e chi è assistito.

¹⁰⁴ Dichiarazione di consenso in tema di abuso sessuale all'infanzia, 2001; Requisiti di qualità delle strutture residenziali, 2001; Requisiti minimi dei Servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia, 2001; Linee-guida per la valutazione clinica e l'attivazione del recupero della genitorialità nel percorso psicosociale di tutela dei minori, 2003; Requisiti minimi degli interventi nei casi di violenza assistita da maltrattamento sulle madri, 2005.

Nell'area degli interventi di contrasto e di assistenza tendono a prevalere realtà miste, che associano a operatori retribuiti anche gruppi di operatori volontari con funzioni o specialistiche o di supporto al lavoro dell'organizzazione.

A questo livello i servizi e le iniziative gestiti da realtà del terzo settore sono orientati a:

- individuare i segnali, distinguere il rischio dal danno, attivare i percorsi necessari per la valutazione della situazione e per la eventuale protezione del bambino;
- assicurare interventi nell'emergenza;
- fornire interventi specialistici di terzo livello a integrazione delle prestazioni erogate dal servizio pubblico;
- svolgere una funzione di consulenza e supporto per altri operatori sia di servizi pubblici sia del privato sociale;
- integrare le risorse di accoglienza e di supporto psicoeducativo;
- promuovere le risorse locali nell'ambito di progetti di cooperazione allo sviluppo seguiti.

II.2. Il coordinamento tra amministrazioni centrali e decentrate e rappresentanti della società civile, associazionismo, ONG, terzo settore e volontariato

Rappresentanti della società civile fanno parte stabilmente dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, apportando un contenuto di conoscenza e di analisi critica.

Il contributo teorico derivante dalle esperienze maturate dalle associazioni e dalle ONG è stato fatto proprio nei gruppi di studio formati in seno all'Osservatorio nazionale per l'elaborazione dei Piani di azione per la tutela dei soggetti in età evolutiva approvati sino ad oggi. Testimoniano questa collaborazione alcune delle pubblicazioni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, alcune delle quali realizzate anche con il diretto contributo delle principali associazioni e ONG, che si occupano di diritti dell'infanzia e di prevenzione dalla violenza. L'impegno del governo italiano ha preso forma anche attraverso la cooperazione con operatori del settore privato e del privato sociale per promuovere campagne di sensibilizzazione (es. con i tour operator contro il turismo sessuale, o gli internet provider contro la pedofilia on line); l'istituzione della Giornata nazionale sui diritti dell'infanzia (20 novembre); il sostegno a iniziative delle ONG per la promozione della CRC tra i ragazzi e le ragazze nelle scuole; il supporto a progetti di sensibilizzazione culturale sui diritti dell'infanzia promossi dagli enti locali e rivolti a genitori e operatori.

Nella prassi parlamentare italiana è, inoltre, prevista la possibilità di convocare in audizione esperti e rappresentanti di organizzazioni nazionali o con particolare esperienza nel settore in esame; questo è avvenuto anche in occasione della disamina di disegni di legge o la conduzione di indagini tematiche da parte, per esempio, della Commissione bicamerale per l'infanzia.

La società civile è quindi coinvolta con funzioni di :

- consultazione
- contributo all'analisi teorico - pratica dei problemi
- formulazione di proposte di riforma o di azione
- collaborazione alla realizzazione di progetti specifici
- fornitura di expertise

La collaborazione con la società civile prende forma anche attraverso la cooperazione nella gestione di strumenti nazionali di denuncia, la linea telefonica Emergenza infanzia 114, la cui gestione è attualmente affidata a Telefono Azzurro; il servizio di accoglienza telefonica 1522, collegato al progetto contro la violenza familiare ed extra familiare verso le donne ARIANNA sostenuto dalla Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità, che è

gestito da un raggruppamento di cui fa parte l'Associazione antiviolenza Le onde, e vede un'ampia partecipazione di associazioni di donne e di cooperative tra i soggetti che animano a livello territoriale la rete antiviolenza ARIANNA; il Numero verde nazionale anti-tratta, le cui postazioni decentrate sono gestite da enti locali che si avvalgono della collaborazione di associazioni e cooperative sociali specializzate nel settore dell'accoglienza alle vittime di tratta e sfruttamento sessuale.

Le tre conferenze nazionali sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, la recente Conferenza nazionale della famiglia (maggio 2007), le giornate nazionali sull'infanzia organizzate in occasione della giornata internazionale per i diritti del fanciullo, i seminari tematici promossi dal Centro nazionale e altri consessi nazionali convocati in questi anni, rappresentano altre arene di dibattito e di coordinamento tra la società civile e le amministrazioni centrali. Molti di questi incontri sono stati obiettivamente occasioni per un confronto serrato che hanno permesso di dare riconoscimento a nuove problematiche sociali e di condividere i risultati e le criticità rilevate dagli operatori del settore e dalle ONG nell'attuazione delle leggi specifiche e dei programmi nazionali.

II.2.1. Azioni di monitoraggio e advocacy

Un'importante azione di stimolo è svolta dal Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti del fanciullo (composto da 62 organizzazioni¹⁰⁵ coordinate da Save the Children - Italia), che nel 2001 presentò al Comitato ONU un proprio rapporto supplementare sull'attuazione della Convenzione e da allora ha assunto l'impegno di proseguire nell'opera di monitoraggio, realizzando annualmente un Rapporto di aggiornamento, che costituisce l'occasione per un confronto puntuale e costruttivo con le istituzioni responsabili delle politiche per l'infanzia. I risultati del Rapporto annuale sono stati presentati pubblicamente anche alla presenza dei Ministeri interessati; i contenuti del Rapporto 2007 sono stati discussi in occasione di un'audizione speciale con la Commissione bicamerale per l'infanzia.

In materia di prevenzione della violenza e lotta alla pedofilia, merita segnalare alcuni punti di attenzione sollecitati nell'ultima edizione del Rapporto:

- nel valutare positivamente la costituzione del Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia, presso la Polizia Postale e delle Comunicazioni, si raccomanda una forte iniziativa per l'identificazione delle vittime di violenze raffigurate nelle immagini pedopornografiche circolanti in rete. Si ricorda, infatti, che l'identificazione delle vittime continua ad essere uno degli aspetti più critici perché richiede la cooperazione multidisciplinare e un forte coordinamento internazionale delle forze di polizia. Come risulta dal Rapporto annuale di Interpol, che gestisce il Child Abuse Image Database (ICAID), una banca dati creata nel 2001 che contiene centinaia di migliaia di immagini di minori abusati, i bambini effettivamente identificati e messi in salvo ogni anno sono un numero assai limitato rispetto a quelli rappresentati nelle immagini archiviate: nell'anno 2006 sono stati 131;

- l'effettiva implementazione dei codici di autoregolamentazione adottati, e/o la loro revisione, affinché gli impegni assunti non rimangano solo su un piano teorico, garantendo il monitoraggio della loro operatività e prevedendo, dove non presente, l'esistenza di un sistema sanzionatorio;

¹⁰⁵ Agedo, Ai.Bi, Amnesty International sezione italiana, ANFAA, Arché, Arciragazzi, Associazione Alama, Associazione Amani, Associazione Bambinisenzasbarre, Associazione Camina, Associazione Gruppo Abele, Associazione On the Road, Associazione Passo dopo Passo... Insieme, Associazione Saveria Antiochia Omicron, Associazione Stak, CAM, Camera Minorile di Milano, Caritas Italiana, CbM, Centro Studi Hansel e Gretel, Centro Studi Minori e Media, CESVI, CIAI, CIES, CISMAL, Cittadinanzattiva, CNCA, Comitato italiano per l'UNICEF, Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani, Comunità Nuova, Consiglio Nazionale sulla Disabilità, Cooperativa Sociale Pralipé, Cras, CTM, Defence for Children International Italia, ECPAT Italia, FEDERASMA, FIDAPA, Fondazione ABIO Italia, Fondazione Basso Sezione Internazionale, Fondazione Ozanam S. Vincenzo, IBFAN Italia, IISMAS, Ires Cgil, IRFMN, Istituto per la Prevenzione del Disagio Minorile, La Gabbianella, L'altro diritto, Legambiente, LIBERA, MAMI, M. A., Mani Tese, MDC Junior, ONG M.A.I.S., Opera Nomadi, OVCI la Nostra Famiglia, Save the Children Italia, SIMM, Terre des Hommes Italia, UISP, VIS.

- la promozione e il sostegno all'elaborazione di innovativi strumenti e modalità di intervento nei diversi contesti di prostituzione minorile (riduzione del danno, tutela della salute, promozione dei diritti e delle opportunità);
- lo sviluppo e la realizzazione di politiche attente alle situazioni di disagio (es. famiglie sotto la soglia di povertà) e malessere sociale, che possano far emergere e fronteggiare le problematiche legate alla prostituzione minorile italiana;
- di prestare particolare attenzione alle nuove forme di maltrattamento/abuso scarsamente conosciute e sottovalutate quali la violenza assistita, il maltrattamento psicologico, la patologia delle cure, i maltrattamenti sui minori omosessuali, le violenze fra minori sia intra che extra-familiari, sessuali o di altra natura, attraverso la realizzazione di programmi mirati di prevenzione primaria, secondaria e terziaria;
- in conformità agli obblighi derivanti dal Piano di azione europeo, di elaborare – in accordo con le organizzazioni (pubbliche e non) di settore – un Protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta fondato sui diritti del minore così come sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, affinché venga adottato e utilizzato dalle Forze di Pubblica Sicurezza e dagli altri operatori istituzionali impegnati sia in frontiera che sul territorio nazionale, e in particolare nel settore giudiziario e penitenziario;
- un maggiore impegno, non solo finanziario, affinché i percorsi di supporto delle vittime di tratta possano rispondere maggiormente alle aspettative e alle esigenze dei minori coinvolti. In quest'ottica, si raccomanda che il Governo si adoperi anche al fine di garantire ai minori vittime di tratta il giusto risarcimento dei danni patrimoniali, biologici e morali che hanno subito.

Un'altra importante rete associativa è il PIDIDA¹⁰⁶ – Coordinamento per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza –, un tavolo di confronto e di coordinamento aperto ad Associazioni, ONG e, in generale, a tutte le realtà del Terzo Settore che operano per la promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e nel mondo. Il percorso del PIDIDA ebbe inizio nel 2000 quando il Comitato Italiano per l'UNICEF invitò altre realtà italiane a collaborare nel processo preparatorio della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia (svoltasi a New York nel maggio 2002). Nel 2003 il Coordinamento è stato reso permanente e il Segretariato è attualmente attribuito all'UNICEF Italia.

Le principali aree di lavoro del PIDIDA sono:

- verificare il rispetto di quanto sottoscritto nel documento *Un mondo a misura di bambino* alla luce dei principi sanciti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia;
- promuovere diritti e principi di cittadinanza dei bambini e dei ragazzi;
- dare impulso alle politiche di protezione dagli abusi, dallo sfruttamento, dalla violenza;
- verificare e promuovere l'allocazione delle risorse a favore dell'infanzia.

Rapporti di collaborazione orizzontali rafforzano le attività di lobbying, di denuncia e di sensibilizzazione culturale che le organizzazioni della società civile svolgono nei confronti delle istituzioni. Per esempio, il PIDIDA collabora con il Gruppo infanzia del Forum permanente del terzo settore, con il quale ha cooperato anche in occasione della stesura dei vari piani infanzia e Adolescenza sino ad oggi approvati.

Il PIDIDA è un luogo interessante di sperimentazione della cooperazione tra adulti e ragazzi perché le associazioni aderenti hanno promosso anche la partecipazione di bambini e ragazzi,

¹⁰⁶ Attualmente aderiscono al Coordinamento PIDIDA le seguenti associazioni:

A.Ge. Associazione Genitori, AGESCI, Ai.Bi, AIDOS, ALISEI, AMNESTY INTERNATIONAL - Sezione Italiana, ANFAA, ARCIRAGAZZI, Associazione KIM, Associazione NESSUN LUOGO È LONTANO, Associazione OSSERVATORIO SUI MINORI, AVSI, AZIONE CATTOLICA ITALIANA, CENTRO ALFREDO RAMPI, Centro Studi MINORI&MEDIA, CESVI, CIAI, CIES, CISMAI, COCIS, ECPAT-Italia, FIVOL, FOCSIV, IBFAN-Italia, Istituto F.SANTI, ItaliaNATs, Italia Nostra, Coordinamento LA GABBIANELLA, LEGAMBIENTE, MAIS, MANITESE, MLAL, OVC I - La Nostra Famiglia, P.A.I.D.E.I.A., SAVE THE CHILDREN-Italia, TERRE des HOMMES-Italia, UNICEF-Italia, VIS.

che hanno costituito un autonomo gruppo di lavoro. I ragazzi del PIDIDA parteciparono al Children's Forum che precedette la convocazione della Sessione Speciale ONU e organizzarono il Forum nazionale dei ragazzi, realizzato a Lucca nel 2001.

In occasione del Forum nazionale del 2002, il gruppo di lavoro dei bambini e dei ragazzi elaborò una serie di proposte per le politiche di governo, il documento *Idee per un piano nazionale infanzia a misura di bambini e di ragazzi*, che furono presentate all'allora Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Nel 2006, sessanta bambini e ragazzi, di età compresa tra i 9 e i 18 anni, in qualità di delegati eletti dai loro coetanei, hanno dato vita al Forum dei bambini e dei ragazzi discutendo le loro proposte per un futuro Piano infanzia con i rappresentanti del Ministero per la solidarietà sociale e la Sottosegretaria on. Donaggio. Nel dicembre 2007, due ragazzi del Gruppo di lavoro sulla partecipazione del Coordinamento PIDIDA sono stati inseriti nella delegazione governativa che ha partecipato a New York all'Evento "UNGASS+5".

Il tema della partecipazione di bambini e adolescenti è un'area di attività molto fertile in seno al PIDIDA. Il Gruppo di lavoro sulla partecipazione promuove una riflessione e una formazione degli operatori delle diverse associazioni che ne fanno parte su come favorire i diritti di cittadinanza dei bambini e degli adolescenti, permettere loro di valutare lo stato d'applicazione della Convenzione nel nostro Paese, facilitare il loro dialogo con le istituzioni. Attualmente questo gruppo è impegnato con quello dei ragazzi nel percorso che porterà nel 2008 alla redazione di un Rapporto sull'applicazione della Convenzione in Italia dal punto di vista dei bambini e dei ragazzi.

Al costante impegno delle Associazioni del PIDIDA si deve il monitoraggio sulle politiche regionali in materia di infanzia e adolescenza, illustrato in un Rapporto, *Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: l'analisi delle politiche regionali. La parola alle Regioni*, ormai alla sua terza edizione. L'analisi si basa sulle informazioni fornite direttamente dalle Regioni in risposta ad un questionario suddiviso in dieci schede tematiche¹⁰⁷.

Come scrivono le curatrici, «dal Rapporto si evidenzia una situazione variegata a seconda delle Regioni: a partire dalla presenza o meno del richiamo alla Convenzione sui diritti dell'infanzia nel loro Statuto, dall'istituzione o meno di un Osservatorio regionale sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, di un Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, di attività sulla cooperazione decentrata allo sviluppo dedicata all'infanzia. Esprimiamo preoccupazione per la mancanza di dati e la difficoltà nel reperirli: soltanto 11 Regioni hanno istituito una banca dati sull'infanzia, sempre 11 hanno dichiarato di aver istituito un'anagrafe regionale dei minori che si trovano fuori della famiglia di origine». È questo un aspetto di criticità che indebolisce anche la capacità dei sistemi locali di monitorare le condizioni di bambini e bambine vittime di violenze, specialmente quelle intrafamiliari; queste, infatti, sono sovente all'origine della scelta di allontanare il bambino o l'adolescente dal nucleo familiare.

Sia dal Rapporto del Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti del fanciullo, sia da quello del PIDIDA, si rilevano tre esigenze rilevanti per il tema oggetto di questa Relazione: portare a completamento il processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali al fine di garantire pari opportunità di prestazioni su tutto il territorio nazionale; dare continuità alle strutture di coordinamento, centrali e decentrate, sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza per rafforzare i processi di concertazione e di confronto tra i rappresentanti delle Amministrazioni centrali, del Governo, delle Regioni, degli enti locali e del mondo dell'associazionismo; compiere un vero salto di qualità assicurando, in modi non meramente formali ed episodici, la

¹⁰⁷ Le schede sono dedicate rispettivamente a: la partecipazione dei bambini e dei ragazzi; un quadro legislativo amico dei bambini e degli adolescenti; una strategia per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; meccanismi di coordinamento per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; una valutazione e un'analisi dell'impatto sull'infanzia e sull'adolescenza; un bilancio regionale dedicato all'infanzia e all'adolescenza; un regolare Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza; la diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; un'Istituzione indipendente per l'infanzia e l'adolescenza; raggiungimento degli obiettivi specifici del documento *Un mondo a misura di bambino*.

partecipazione effettiva dei bambini e dei ragazzi alla formulazione di proposte per le azioni di governo e alla valutazione degli effetti delle stesse.

Un'altra esperienza di rete tra associazioni, che ha prestato particolare attenzione ai temi dell'infanzia e all'individuazione di iniziative atte a sostenere bambini e adolescenti in condizioni di disagio, è quella del gruppo tematico su "Politiche per l'infanzia e i giovani" del Forum permanente del Terzo Settore, un network di oltre 100 organizzazioni di secondo e terzo livello che operano nel nostro Paese in ambito sociale, di volontariato e della cooperazione internazionale. Il gruppo ha lavorato molto sul tema dei Livelli Essenziali di Assistenza in relazione all'attuazione dei diritti di bambini e adolescenti, elaborando un documento, "I livelli essenziali di assistenza riferiti all'infanzia e all'adolescenza", nel quale sono esaminate le seguenti aree tematiche: il diritto di bambini e ragazzi alla partecipazione; il rapporto tra bambini e città; l'educazione interculturale e il diritto di ciascun bambino a vivere e crescere in famiglia. Di sicuro interesse la proposta di prevedere, alla luce del principio del "superiore interesse del fanciullo" (art. 31 della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia), una "VIS" – Valutazione di Impatto Sociale per l'Infanzia e l'Adolescenza – relativamente ad ogni deliberazione pubblica inerente, direttamente o indirettamente, l'infanzia e l'adolescenza.

Infine, in questa sintetica panoramica sulle strutture di raccordo nazionali tra realtà della società civile, merita ricordare anche l'impegno del Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani, un ampio network¹⁰⁸ di organizzazioni attive per la promozione e la protezione dei diritti umani, inclusi quelli di bambini e adolescenti. Finalità del comitato è quella di assicurare sostegno al processo legislativo di costituzione in Italia di una "Istituzione Nazionale Indipendente per i Diritti Umani", in linea con i Principi di Parigi e la Risoluzione 48/134 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993, votata dall'Italia, ma che non ha trovato ancora piena attuazione.

Nel giugno 2007 il Comitato ha presentato un Rapporto di monitoraggio sullo stato di attuazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici e sul Patto internazionale sui diritti economici e sociali, nel quale si esaminano anche punti di forza e criticità delle misure finora assunte in Italia per la prevenzione della violenza contro donne e bambine e la protezione delle vittime, in particolare di violenza domestica. In questo settore, le associazioni e le ONG curatrici del Rapporto rilevano l'importanza di avere a disposizione rapporti puntuali sui casi di violenza denunciati; di promuovere strutture integrate di monitoraggio sulla violenza familiare contro le donne e i bambini; di sostenere la diffusione di campagne e programmi di informazione e sensibilizzazione inerenti la prevenzione e la diagnosi precoce delle violenze intrafamiliari, l'intervento e il sostegno alle donne e ai minori vittime di violenze, anche mediante corsi di formazione e di continuo aggiornamento rivolto a personale specializzato quale forze dell'ordine, magistratura, personale sanitario, operatori socio-assistenziali, operatori della comunicazione e del territorio, al fine di favorire una cultura di massa rispettosa dei valori dell'accettazione e del rispetto; di fornire risorse continuative e adeguate ai Centri Antiviolenza e di unificare in una normativa certa i requisiti che essi debbono avere; di dare seguito alle Raccomandazioni formulate nello Studio globale sulla violenza sui bambini condotto

¹⁰⁸ Agenzia della pace, Agesci, Antigone, Archivio dell'Immigrazione, Archivio Disarmo, Arci, Assopace, Associazione Eleonora Pimentel, Asgi, ATD Quarto Mondo, Auser, Banca Etica, Casa dei Diritti Sociali, Cgil, Cipax, Cipsi, Cittadinanza Attiva, Comitato Milanese per i Diritti Umani-S.Baraldini, Comitato Internazionale Sviluppo dei Popoli, Consiglio Italiano Rifugiati, Consorzio Italiano di Solidarietà, Donne in Nero, Federazione Chiese Evangeliche, Fondazione Centro Astalli, Fondazione Internazionale Don Luigi Di Liegro, Fondazione Internazionale Lelio Basso, Giovani per un Mondo Unito, Gruppo Martin Buber - ebrei per la pace, Intersos, Istituto Cooperazione Economica Internazionale, iismas, La Gabbianella, Legambiente, Lega per i Diritti e la Liberazione dei Popoli, Libera, Medici contro la Tortura, Medici del Mondo, Movimondo, Pax Christi, Ponte della Memoria, Progetto Continenti, Save the Children, Terre des Hommes, UDI, Uil, Unicef Italia, Vis-Volontariato Internazionale per lo Sviluppo, Women's International League for Peace and Freedom, ... e con la partecipazione di Amnesty International, Focsiv, Mani Tese e Medici senza Frontiere.

dall'esperto Paulo Sergio Pinheiro per conto del Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan; di rispettare gli impegni assunti con il documento "Un mondo a misura di bambino" adottato nella UNGASS del 2002.

II.2.2. Il coinvolgimento a livello regionale e locale

In accordo con il principio di sussidiarietà orizzontale, le realtà del Terzo settore lavorano in collaborazione con Regioni, Comuni, Aziende sanitarie, Scuole, Tribunali, Forze dell'ordine. Talvolta si tratta di collaborazioni formalizzate tramite convenzioni, protocolli o accordi, in altri casi il dialogo avviene in modo più informale all'interno di forum o di tavoli di consultazione.

La legge n. 328/00, che è stata un motore fondamentale degli scenari in corso, e il DPCM attuativo del 30 marzo 2001, nel riaffermare la titolarità pubblica dei servizi (legge n. 328/00, art. 1, comma 1), assegnano al Terzo settore un ruolo di compartecipazione e complementarietà nella programmazione, progettazione e realizzazione concertata degli interventi attraverso l'utilizzo di forme di aggiudicazione negoziali, coprogettazione e processi di consultazione, che consentano la piena espressione, secondo il principio di sussidiarietà, della capacità progettuale ed organizzativa dei soggetti del terzo settore¹⁰⁹.

Le realtà che negli ultimi 15-20 anni hanno lavorato in modo specialistico nell'ambito del maltrattamento all'infanzia, devono confrontarsi con la necessità di un rinnovato posizionamento sia all'interno del Terzo settore tout court, per cercare un posto accanto a realtà storiche portatrici di interessi "pesanti" (si pensi alle pubbliche assistenze, alle strutture che lavorano sulla tossicodipendenza o gli anziani), sia con quegli interlocutori pubblici che la legge n. 328/2000 ha voluto spingere verso la concertazione e la co-progettazione.

Le iniziative realizzate coprono un'ampia gamma di attività :

- Comunità e strutture di pronta accoglienza per minori vittime di maltrattamento e/o abuso sessuale

- Comunità per donne e minori vittime di maltrattamento e abuso
- Centro di ascolto del disagio/Centro per la famiglia
- Servizio di prevenzione, valutazione e trattamento contro l'abuso e il maltrattamento all'infanzia
- Interventi di aiuto specifici per adolescenti
- Servizi di assistenza e consulenza per donne e minori vittime di violenza
- Assistenza domiciliare
- Centri diurni per minori in situazione di disagio e a rischio di violenza
- Struttura di accoglienza per minori avviate alla prostituzione
- Interventi integrati rivolti alla prostituzione di strada
- Programmi di sostegno a minorenni vittime di tratta
- Iniziative per l'integrazione sociale di minori stranieri in situazioni di pregiudizio
- Progetti di cooperazione decentrata

II.2.2.1 I progetti di protezione sociale per le vittime di tratta e sfruttamento nel circuito della prostituzione

Un settore nel quale sono maturati metodologie e strumenti innovativi, qualificatisi come buone prassi anche a livello europeo e internazionale, è quello della protezione sociale delle vittime di tratta e sfruttamento sessuale. Il fattore che ha svolto una determinante azione di volano è stato l'applicazione dell'articolo 18 (comma 1) del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", che prevede la possibilità per la vittima di partecipare al programma di assistenza e integrazione sociale cui già si è fatto riferimento nella prima parte del Rapporto, passando in rassegna le attività del Dipartimento per i diritti e le pari opportunità.

¹⁰⁹ Legge n. 328/2000 art. 1, commi 4 e 5; art. 3 comma 2, lett. b; art. 5; art. 6, comma 2, lett. a, comma 3 lett. a, c e d; art. 8, comma 2; art. 19, comma 1 lett. f e g; DPCM 30/03/2001, art. 1; art. 5, comma 1; artt. 7 e 8.

Il complesso del lavoro sviluppato per la protezione e l'inserimento socio-lavorativo delle vittime

rappresenta il più efficace contributo al contrasto delle organizzazioni criminali che ne gestiscono il traffico e lo sfruttamento. I frutti di questo lavoro sono raccolti anche dalle autorità giudiziarie, poiché l'Italia è tra i paesi con il più alto numero di processi contro i soggetti e i racket dediti alla tratta di persone.

Anche in questo settore, nel corso del tempo, l'urgenza di dare forza alla presa d'atto dei fenomeni al centro dell'azione delle organizzazioni e rafforzarne la rilevanza politica anche a fini di riforme, ha portato i soggetti che vi operano a creare reti di collegamento a fini di sensibilizzazione e per la realizzazione di progetti trasversali a tutto il settore.

Di seguito si farà riferimento solo ad alcune loro iniziative.

“Da vittime a cittadine e cittadini”

Nell'agosto 2006, un'ampia compagine¹¹⁰ di enti pubblici, Regioni, Enti Locali (Comuni e Province), reti e federazioni di enti attivi nel settore, singole organizzazioni non profit (associazioni di volontariato, enti ecclesiastici, cooperative sociali, ecc.) che realizzano o supportano i programmi di protezione, assistenza e integrazione sociale per le vittime di tratta ai sensi dell'art. 18 del D.Lgs. 286/98, ha presentato e sottoscritto il documento “Da vittime a cittadine e cittadini”. Gli estensori del documento, pur dando atto dei risultati positivi dei progetti di sostegno sociale e della stessa normativa, che, come si osserva, “consente di realizzare un percorso di inclusione sociale mediante i programmi di assistenza e integrazione sociale, intesi come riformulazione del progetto migratorio in condizioni di legalità, sicurezza e autonomia” ed “il passaggio dalla vittimizzazione al diritto di

cittadinanza, ponendosi in maniera alternativa e antagonista alle reti di sfruttamento”, rilevano una serie di criticità del sistema, formulando proposte che, almeno in parte, hanno già trovato accoglienza da parte delle istituzioni. In particolare, gli operatori individuano alcuni mutamenti, che richiedono risposte tempestive e flessibili al fine di non vanificare i risultati raggiunti fino ad oggi. Tra i molti segnalati, se ne citano alcuni tra i più rilevanti:

- risposte repressive che hanno colluso con gli interessi delle organizzazioni criminali a mantenere un maggior controllo sulle donne, le ragazze e i ragazzi costretti a prostituirsi, spingendo a spostare la “merce” in luoghi al chiuso dove gli operatori perdono il contatto con le donne e i /le minorenni, con la conseguenza di trovarsi a gestire unità di strada divenute strumenti depotenziati;
 - le forme di sfruttamento legate alla tratta si sono diversificate, in particolare la tratta oggi non è più solo finalizzata alla prostituzione, ma si intensificano le connessioni con il grave sfruttamento lavorativo, l'accattonaggio, le attività illegali. Secondo il documento, si tratta di una complessificazione dello scenario che sta cogliendo impreparati, almeno in parte, sia gli operatori degli interventi sociali, sia gli operatori delle forze dell'ordine e della magistratura a causa della mancanza di adeguati strumenti di conoscenza e di intervento;
 - appiattimento dell'art.18 sulla dimensione premiale (e ad un suo utilizzo strumentale, funzionale esclusivamente al contrasto alle organizzazioni criminali), anziché privilegiare la sua applicazione per la prioritaria tutela dei diritti delle vittime;
 - difformità applicativa dell'art.18 da parte delle Questure. Infatti, in alcune Questure non viene applicato il “percorso sociale” (ai sensi della lettera a., comma 1, art. 27 del Regolamento di Attuazione), in altre c'è addirittura una resistenza ad applicare il “percorso giudiziario” in base alla denuncia (la lettera b., comma 1, art. 27 del Regolamento). Troppo lunghi rimangono inoltre, in alcuni casi, i tempi per il rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18.
- Le centinaia di operatori sostenitori del documento, propongono alcune misure urgenti per ridare forza al loro lavoro, fra le quali:

¹¹⁰ n. 92 enti non profit (di cui 8 reti nazionali e 1 rete regionale); n. 4 Regioni; n. 18 Province; n. 36 Comuni (anche come Ambiti sociali territoriali); n. 3 Consorzi dei Servizi Sociali; - n. 4 Aziende Sanitarie Locali

- istituire un Tavolo Interistituzionale Nazionale sulla Tratta con il compito di promuovere le reti e la cooperazione multi-attoriale, monitorare e incidere sull'applicazione delle norme in atto, analizzare i dati, i cambiamenti, adeguare gli interventi e il raccordo tra gli attori in campo;
- assicurare il passaggio da *progetti* a *servizi* degli interventi consolidati;
- avviare un sistema efficace e condiviso di monitoraggio e valutazione quali-quantitativo degli interventi a favore delle vittime di tratta ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. 286/98 e dell'art. 13 L. 228/2003, allo scopo di promuovere la conoscenza degli esiti più interessanti e la diffusione delle buone prassi a tutti i soggetti coinvolti;
- promuovere l'inserimento del tema della tratta nelle politiche sociali regionali e locali, incentivando in particolare il ruolo delle Regioni cui deve essere garantita una adeguata disponibilità di fondi per lo sviluppo delle stesse;
- incentivare l'attività investigativa (strettamente connessa con l'applicazione della Legge sulla Tratta e dell'art. 18 sia nei casi di percorso giudiziario che di percorso sociale) anche in una prospettiva di collaborazione europea e transnazionale, chiarendo e favorendo il necessario raccordo tra procure e direzioni distrettuali antimafia;
- assicurare la tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento durante l'iter processuale, adottando tutte le misure che riducano il rischio di destabilizzazione e di compromissione della serenità della deposizione derivanti dal confronto visivo diretto con gli imputati.

Osservatorio e centro risorse sul traffico degli esseri umani

Esempio di una vivace capacità di attivare molteplici e differenti attori istituzionali e non, a livello nazionale (ma molti esempi potrebbero essere citati anche a livello intraregionale, es. l'Associazione TRAME¹¹¹ in Toscana) è il progetto Osservatorio e centro risorse sul traffico degli esseri umani, che si basa sulla partnership tra soggetti di diversa natura: l'Associazione On the Road, l'Azienda ULSS 16 di Padova, il Censis, il Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza, il Comune di Venezia (ente promotore e referente del Coordinamento del Triveneto sulla Tratta), il Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Torino, l'IRECOOP Veneto, l'IRS, l'Onlus NOVA - Consorzio Nazionale per l'Innovazione Sociale (di cui fanno parte, tra gli altri, Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione, Sesto S. Giovanni – MI; Associazione Parsec, Roma; Cooperativa Oasi 2 S. Francesco, Trani – BA; Associazione On the Road, Martinsicuro – TE; Cooperativa CAT, Firenze), l'Amministrazione provinciale di Pisa (promotore del coordinamento degli Enti Locali sulla tratta).

La rete di partner, in collaborazione con il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, si propone di costruire nuovi strumenti e sistemi di conoscenza e monitoraggio sulle diverse forme di sfruttamento legate alla tratta (nella prostituzione, nel lavoro forzato, nell'accattonaggio e nelle attività illegali, nelle adozioni internazionali illegali e nel traffico di organi), prospettando al contempo strumenti di raccordo tra gli enti di diversa natura e a diversi livelli impegnati nella tutela delle persone trafficate e nel contrasto al fenomeno.

Gli obiettivi specifici sono:

- costruire strumenti di ricerca, rilevazione e di elaborazione dati sul fenomeno, ipotizzando anche la creazione di un sistema di monitoraggio permanente sulla tratta di esseri umani;
- acquisire un quadro conoscitivo articolato e approfondito sul fenomeno della tratta;

¹¹¹L'Associazione TRAME è una rete regionale costituita da: Associazione Donne in Movimento (Pisa), Cooperativa sociale il Cerchio (Pisa), Cooperativa sociale Ester (Prato); Società Soccorso Pubblico (Montecatini); Associazione Zoé (Pistoia); Associazione Progetto Arcobaleno (Firenze); Ce.I.S. (Lucca); Ass. DOG (Arezzo); Cooperativa CAT Firenze). L'Associazione nasce a conclusione del progetto denominato "Rete regionale di intervento sociale nella prostituzione e nella tratta" con il quale la Regione Toscana ha inteso sostenere e raccordare gli interventi già attivi sul territorio e favorire nuove iniziative volte a contrastare il fenomeno della tratta con una particolare attenzione alla dignità umana.

- individuare, analizzare e validare i modelli di intervento di vario livello attivati nel settore, in un'ottica di sviluppo, scambio e trasferibilità;
- analizzare i profili e i ruoli professionali innovativi e non ancora riconosciuti attivi nel settore e i rispettivi iter formativi;
- creare un sistema di sviluppo dei modelli di intervento e del lavoro di rete, dei sistemi di valutazione degli interventi di settore, dei profili e degli iter formativi delle diverse figure professionali coinvolte;
- sviluppare sistemi di informazione, scambio e raccordo operativo dei progetti e servizi di settore (nell'ottica dell'ottimizzazione e diversificazione delle risorse) a livello nazionale e transnazionale;
- creare sistemi informativi (banche dati) sui progetti e i servizi impegnati in interventi sociali nella tratta di esseri umani a livello nazionale e transnazionale;
- creare un polo di assistenza tecnica per lo sviluppo dei programmi, dei progetti e degli interventi di settore e un punto di riferimento per iniziative di mainstreaming orizzontale e verticale con una specifica attenzione al mainstreaming di genere.

II.2.2.2. Le azioni di sensibilizzazione e di assistenza contro le mutilazioni genitali femminili

Le ONG hanno svolto un ruolo fondamentale di impulso all'affermarsi del tema delle mutilazioni genitali femminili come una questione interna del nostro paese e non solo come problema esterno.

Tra i vari esempi si può citare quello dell'Associazione Nosotras di Firenze che ha promosso e attuato un ampio Progetto contro le Mutilazioni Genitali Femminili basato su: Campagna di autocoscienza; produzione di materiale informativo, promozione e realizzazione di ricerche e raccolte dati sul territorio; organizzazione di seminari e dibattiti e "Le tradizioni antiche non sono verità assolute", realizzazione di un video in collaborazione con l'associazione Testarda col fine di sensibilizzare sulla tematica delle mutilazioni genitali femminili. Ha, inoltre, organizzato convegni sul tema, fra cui: "Sì alla differenza, no alla sofferenza" - Nosotras e Comune di Firenze, Convegno internazionale sulle mutilazioni genitali femminili - 28 febbraio 2004, Firenze; "Giornata internazionale della tolleranza zero alle mutilazioni genitali femminili", - Nosotras, Testarda, Comune di Firenze, 8 febbraio 2006.

Numerose altre ONG negli ultimi anni hanno promosso varie campagne di sensibilizzazione che stanno trasformando le MGF in una nuova questione sociale legata al rispetto dei diritti umani e alla salvaguardia della salute delle donne e delle bambine. Un importante impulso al progredire della sensibilizzazione nei confronti delle MGF è stato dato dall'avvio della campagna internazionale "Stop FGM!". In particolare, i promotori della campagna sono due organizzazioni italiane, Aidos (Associazione italiana donne per lo sviluppo) e "Non c'è pace senza giustizia" (organizzazione internazionale per promuovere la creazione di un sistema di giustizia penale internazionale indipendente), che hanno condotto il progetto in collaborazione con Tamwa (associazione di donne della Tanzania) in partnership con associazioni africane; la campagna, che si avvale del finanziamento della Commissione europea, vuole informare le donne, coinvolgere gli uomini, le istituzioni, le strutture legislative e sanitarie in tutto il mondo. Tale progetto nella sua prima fase (gennaio 2002-marzo 2004), ha, tra l'altro, realizzato un portale web (www.stopfgm.org). Nella seconda fase (marzo 2004-marzo 2006) è stata prevista la realizzazione di un numero monografico della rivista Innocenti Digest pubblicata dall'Istituto Innocenti dell'UNICEF (Firenze), dedicato alle mutilazioni dei genitali femminili. Sono state inoltre definite delle linee guida da parte dell'UNICEF per la programmazione e pianificazione di interventi di prevenzione delle mutilazioni dei genitali femminili per program officer e altre figure professionali coinvolte in attività di monitoraggio e valutazione, e delle linee guida per la collaborazione tra paesi e con le agenzie delle Nazioni Unite (OMS, UNFPA, UNIFEM, UNICEF), con relativa pubblicazione di un documento strategico comune. La terza fase, prevista