TERZA SEZIONE

LE INIZIATIVE IN SEDE EUROPEA E INTERNAZIONALE

PAGINA BIANCA

1. IL CONFRONTO E IL COORDINAMENTO A LIVELLO EUROPEO E INTERNAZIONALE

L'esame della normativa europea e internazionale, il raccordo delle attività di cooperazione giudiziaria, internazionale e sociale, il rafforzamento dei meccanismi di dialogo e scambio di esperienze attraverso la partecipazione agli organismi europei e internazionali sono funzioni che la legge n. 269/98 individua come di importanza fondamentale allo scopo di dare piena attuazione alle finalità di contrasto dei reati e di tutela delle vittime.

In questo settore, l'impegno italiano a livello sopranazionale ha avuto inizio molto tempo prima dell'approvazione della legge in virtù della presenza dell'Italia negli organismi di indirizzo, normativi, di integrazione interstatuale e di consultazione. La scena europea, com'è naturale, è stata quella sulla quale il governo italiano si è misurato più attivamente nella stesura e diffusione dei primi atti riguardanti il tema della protezione dei minori da ogni forma di violenza familiare ed extrafamiliare.

Vi sono molte politiche e normative dell'Unione europea che si ripercuotono sui bambini e gli adolescenti. L'attenzione attorno al problema delle violenze, in particolare di quelle a sfondo sessuale, crebbe improvvisa nel corso degli anni Novanta a seguito del clamore provocato dal caso Dutroux, verificatosi in Belgio. Il dibattito che ne derivò rese palesi la mancanza di riflessione e d'iniziativa, nonostante l'approvazione della convenzione Onu sui diritti dell'infanzia nel 1989 e lo svolgimento del Primo congresso di Stoccolma del 1991 contro lo sfruttamento sessuale commerciale di minori.

Il rapporto con l'Unione europea: un percorso di cambiamenti

Gli anni che interessano la presente Relazione hanno visto i Paesi europei impegnati nella stesura di un nuovo testo costituzionale entro il quale l'enunciazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza assume maggiore rilievo. Si è trattato di un passo avanti importante che sarà opportuno presidiare nell'attesa di capire come si evolverà l'attuale fase di stallo nella ratifica della carta costituzionale, firmata a Roma il 29 ottobre 2004, atto cui l'Italia ha già adempiuto.

A livello europeo, sino ad oggi prevalevano atti senza efficacia obbligatoria[1] ed una normativa di natura indiretta e derivata inerente altre sfere della convivenza sociale (la tutela della salute, la formazione continua, la parità uomo-donna).

Il testo della Costituzione innova significativamente la normativa di carattere obbligatorio, inserendovi per la prima volta in modo esplicito riferimenti ai diritti di bambini e adolescenti, che si ispirano in modo sostanziale ai contenuti della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino del 1989. Ciò avviene in virtù del fatto che al corpo delle norme fondamentali è allegata, come parte integrante, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, approvata il 7 dicembre 2000 a Nizza. Se la Carta costituzionale europea rappresenta una direttrice minima di carattere generale, per quanto riguarda l'Italia il sistema legislativo è comunque già dotato di istituti di tutela conformi alla normativa europea.

Nell'articolato della Carta dei diritti fondamentali si trovano i riferimenti più importanti aventi sia carattere generale sia specifico. Sui temi della prevenzione e della tutela da abusi e violenze, tra i primi è opportuno menzionare: l'art. 1 (II-61 della Costituzione firmata nel 2004) sulla tutela e il rispetto della dignità della persona, adulta o minorenne che sia; l'art. 3 (II-63) sul diritto all'integrità della persona; l'art. 4 (II-64) che vieta le torture e i trattamenti inumani e degradanti; l'art. 5 (II-65) che vieta la schiavitù, la tratta e il lavoro forzato; l'art. 7 sul rispetto della vita privata e familiare. C'è invece un più espresso richiamo ai diritti dei minori nell'art. 24 (ora art. II-84), che afferma il diritto del bambino alla protezione, alle cure necessarie per il suo benessere, a esprimere liberamente la propria opinione in relazione alle questioni che lo riguardano, nonché l'obbligo delle pubbliche autorità e delle istituzioni private di considerare

[1] Esempio, la raccomandazione del Consiglio del 31 marzo 1992 sulla custodia dei bambini.

come preminente l'interesse del bambino. L'art. 33 (art. II-93) riguarda la protezione della famiglia (del minore) sul piano giuridico, economico e sociale affinché sia messa in condizione di provvedere adeguatamente ai bisogni del minore. Un elemento di novità culturale, da cui potranno discendere conseguenze interessanti in ordine alle pratiche amministrative e giudiziarie di tutela, è che i diritti specifici del minore siano stati enunciati sotto il capo III della Carta intitolato all'uguaglianza. Tale scelta impone il divieto di qualsiasi discriminazione nel riconoscimento dei diritti fondamentali di un bambino e di una bambina, come peraltro sancito dall'articolo 21, che individua quale "nuova" discriminazione anche l'età.

Per quanto attiene allo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti, lo strumento d'azione che ha svolto una funzione di volano per gli interventi e le politiche nazionali è stato il programma Daphne, varato a sostegno delle ONG e delle altre organizzazioni della società civile impegnate nella lotta alla violenza sui bambini, gli adolescenti e le donne. Oggi, la Commissione europea sta dedicando crescente attenzione anche al fenomeno della tratta di esseri umani e di bambini. A tale proposito, a conclusione della Conferenza europea Preventing and Combatting Traffiking in Human Beings (18-20 settembre 2002), è stata adottata la Dichiarazione di Bruxelles in materia di prevenzione e lotta contro il traffico di esseri umani (di qui in avanti la Dichiarazione di Bruxelles). Quest'ultima, pur non essendo un documento ufficiale dell'Unione europea, è diventata il testo di riferimento per i successivi interventi posti in essere dalla Commissione europea in materia.

Nel marzo 2003[2], la Commissione ha istituito un Gruppo di esperti sulla tratta di esseri umani, avente un mandato consultivo e di supporto alle attività della Commissione stessa, che grazie al lavoro del Gruppo di esperti, sta elaborando una nuova comunicazione in materia, come illustrato nella prima sezione della Relazione.

Nel maggio dello stesso anno, alla Dichiarazione di Bruxelles hanno fatto seguito le conclusioni a questa, adottate dal Consiglio europeo dell'8 maggio 2003.

Anche i nuovi mezzi di comunicazione di massa e Internet sono diventati oggetto di intervento da parte della Commissione e dell'Unione europea. Nelle case delle famiglie europee, infatti, entrano ogni giorno nuovi servizi d'informazione che sono potenzialmente difficili da controllare: i bambini sono quindi sempre più esposti al rischio di abuso tramite Internet da parte di chi commercia in pornografia infantile, o di chi organizza il traffico di bambini. Su questi temi la Commissione europea ha adottato un Piano d'azione per promuovere l'uso sicuro di Internet e ha messo a punto alcune iniziative relative alle hotline per favorire la denuncia di siti pedopornografici e materiali potenzialmente illegali.

La cooperazione europea in materia di diritti dell'infanzia trova però due grossi ostacoli: la mancanza di risorse finanziarie specificamente destinate e l'inadeguatezza dell'analisi statistica disponibile sulla condizione dei bambini e degli adolescenti in Europa.

Risorse finanziarie ad hoc, o rese disponibili in un approccio di mainstreaming a favore dei cittadini più piccoli e più giovani, sono indispensabili, al fine di dare concreta attuazione ai diritti enunciati e di favorire la coesione sociale, politica ed economica, anche a vantaggio di bambine e bambini. Il superamento di squilibri interni, resi ancora più gravi con l'allargamento dell'Unione, è un'urgenza, nel solco della lotta allo sfruttamento sessuale, dovendo sanare la grave e drammatica contraddizione che l'allargamento ha prodotto, ovverosia la presenza all'interno di uno spazio politico, sociale ed economico unitario di paesi che sono origine e di paesi che sono destinazione dei flussi della tratta a fini di sfruttamento sessuale, e dei flussi di un turismo sessuale che si muove solo all'interno dello spazio europeo.

Un grimaldello, rispetto al misconoscimento di taluni fenomeni ed emergenze, sarebbe certamente la raccolta sistematica di dati e informazioni sull'infanzia in seno all'Unione Europea: conoscenze di fondamentale importanza per favorire la consapevolezza dei problemi in sede politica e nell'opinione pubblica, nonché per l'elaborazione di politiche, programmi e normative riguardanti i bambini. Le analisi finora condotte, sia qualitative che quantitative, presentano ancora lacune determinate dalla difficile comparabilità dei dati a causa di differenze nei criteri e metodologie di raccolta, livello di disaggregazione e omogeneità delle fonti.

---

[2] Forum dell'Unione europea sui diritti umani tenutosi nel 2003.

Il raccordo intergovernativo

Il Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance è una risposta positiva alla domanda di superamento della frammentazione esistente sul piano delle politiche specifiche e delle prassi operative. Il Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance, costituitosi a Parigi il 20 novembre 2000, ha tra i suoi scopi quello di realizzare «uno scambio sulle strategie, i punti di vista e le buone pratiche sulle questioni che riguardano l'infanzia nel contesto delle politiche dell'UE e della Convenzione sui diritti del bambino[3]», partendo dalla constatazione che nonostante i bambini non rappresentino «un elemento concreto della sfera di competenza dell'UE molte decisioni prese dall'UE influiscono direttamente o indirettamente sulla vita dei bambini, come gli strumenti legislativi legati a molti aspetti quali la protezione sociale, il mercato del lavoro, i media, la salute, la giustizia, l'ambiente così come le questioni relative ai consumatori e al cibo». Il Gruppo persegue anche il fine di «lavorare per l'introduzione del mainstreaming delle politiche per l'infanzia e i diritti dei bambini in tutte le politiche dell'Unione». I temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuali, nonché dei maltrattamenti che avvengono all'interno e all'esterno della famiglia, sono stati tra gli argomenti di maggiore riflessione e iniziativa, basti ricordare che attorno a queste tematiche si è sviluppata gran parte dell'attività dell'Italia in occasione del Semestre di Presidenza italiana del Consiglio europeo.

La sua funzione è stata ulteriormente rafforzata dalla creazione della Rete di Osservatori europei "ChildonEurope", che ne rappresenta il braccio operativo. Tale Rete, il cui Segretariato è gestito dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, mantiene con L'Europe de l'Enfance un legame privilegiato di informazione e collaborazione nel perseguimento dei suoi fini, che sono quelli della raccolta, scambio e analisi d'informazioni su leggi, politiche, dati statistici, ricerche e buone pratiche in materia di infanzia e adolescenza, dello scambio; divulgazione di conoscenze sulle metodologie e sugli indicatori utilizzati a livello nazionale e realizzazione di analisi comparative su argomenti specifici. ChildONEurope ha svolto una ricognizione sui sistemi informativi europei dedicati al fenomeno della violenza all'infanzia, valutando le esperienze di raccolta dati realizzate nei paesi che fanno parte, in qualità di membri oppure di osservatori, della rete stessa. La ricognizione ha permesso di ricostruire un primo quadro illustrativo sullo stato del monitoraggio del fenomeno a livello europeo, identificando alcune esperienze significative in materia di costruzione di sistemi informativi e di registrazione dei casi di maltrattamento e abuso sessuale ai danni di minori. La prima fase del lavoro si è conclusa con l'organizzazione di un Seminario europeo degli Stati che aderiscono ChildONEurope, tenutosi a Firenze nel dicembre 2004. Attualmente, è in conclusione la seconda parte che prevede un approfondimento quantitativo delle informazioni raccolte.

---

[3] Terms of reference of the Intergovernmental Group L'Europe de l'Enfance.

2. MONITORAGGIO DELLE ATTIVITÀ DI INDIRIZZO PROMOSSE DALLE PRINCIPALI ISTITUZIONI EUROPEE E INTERNAZIONALI, CON PARTICOLARE ATTENZIONE ALLE INIZIATIVE ASSUNTE IN SEDE OSCE, CAHTEH E DAL GRUPPO DI ESPERTI DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI TRATTA DI ESSERI UMANI

2.1. IL CONTESTO EUROPEO

Consiglio d'Europa

Il 23 giugno 2004, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con raccomandazione, ha riproposto l'abolizione legale di ogni forma di punizione corporale e di trattamenti degradanti inflitti ai minorenni[4] , sottolineando che ancora cinque Paesi membri non proibiscono legalmente ed esplicitamente tali comportamenti.

La raccomandazione considera le punizioni corporali come una forma di violazione dei diritti fondamentali, della dignità umana e dell'integrità fisica, inoltre il fatto che tali punizioni siano considerate legali in alcuni degli Stati membri realizza una discriminazione a danno dei minorenni, nei confronti della protezione più alta accordata in tal senso agli adulti. Si costata che solo una minoranza dei quarantacinque Stati membri proibisce formalmente le punizioni corporali intra e extrafamiliari, mentre alcuni proibiscono tali punizioni solo nel contesto scolastico e non in altri. L'Assemblea sollecita il Comitato dei ministri a intraprendere una campagna che vada a incrementare la consapevolezza dei minori sul divieto delle punizioni corporali e di altre forme di trattamenti inumani e degradanti e a incoraggiare l'utilizzo di forme positive e non violente di educazione.

Durante la 881° Assemblea del 21 Aprile 2004, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha affrontato la problematica della violenza nelle scuole, condividendo la posizione del Congresso delle autorità locali e regionali (CLRAE[5]) coinvolto nella realizzazione del progetto integrato Response to Violence in Everyday Life in a Democratic Society. Scopo del progetto è mobilizzare tutti i dipartimenti e gli organi del Consiglio d'Europa, al fine di supportarne e coordinarne le attività di questi in materia. In particolare, il Comitato afferma che tale fenomeno va affrontato anche all'interno delle scuole, dove comportamenti violenti hanno un impatto più immediato sui minori con ripercussioni sulla vita futura di questi e sul loro comportamento nel contesto sociale. Il Comitato, condivide e supporta pienamente i risultati raggiunti dal progetto integrato e le linee guida da questo prodotte in relazione agli interventi da implementare per l'efficace prevenzione e lotta al fenomeno della violenza nelle scuole, e ribadisce l'importanza di un operato integrato e congiunto da parte delle autorità locali e regionali sul territorio, promuovendo la soluzione pacifica delle controversie anche nell'ambito scolastico.

Il vertice dei Capi di Stato e di Governo dei 46 paesi membri del Consiglio d'Europa, tenutosi a Varsavia il 16 e il 17 maggio 2005, ha dedicato un'attenzione particolare ai temi dell'infanzia, concludendosi con l'adozione di una Dichiarazione e di un Piano d'azione nei quali si pone enfasi sulla lotta contro ogni forma di violenza ai danni delle donne e dei bambini.

I due documenti richiamano gli Stati ad assumere prontamente provvedimenti volti a combattere tale fenomeno, e vi si prevede il varo di un programma d'azione triennale che affronti il problema in modo multisettoriale, a livello sociale, giuridico, educativo e sanitario.

Si rileva con forza il problema dello sfruttamento sessuale dei minori, riaffermando la necessità di attivare: programmi di aiuto, misure di indagine e di tutela efficaci, l'adeguamento dei sistemi legislativi nazionali e maggiore coinvolgimento della società civile.

---

[4] Recommendation 1666 (2004), Europe-wide ban on corporal punishment of children, adopted by the Assembly on 23 June 2004.

[5] Local partnership for preventing and combating violence at school, Recommendation 135 (2003) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (CLRAE) (Reply adopted by the Committee of Ministers on 21 April 2004 at the 881bis meeting of the Ministers' Deputies) CM/Cong(2004)Rec135 final (restricted) 23 April 2004

Colpisce, infine, che sia stata posta chiaramente l'esigenza di procedere ad un coordinamento più stabile e sistematico tra Consiglio d'Europa e Nazioni Unite, specialmente per quanto riguarda l'attuazione del Protocollo opzionale relativo alla tratta dei minori, alla prostituzione e alla pornografia infantile.
Di recente approvazione anche lo strumento vincolante della Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, adottata il 3 maggio 2005. Finalità fondamentali sono la prevenzione e la lotta contro la tratta degli esseri umani in tutte le sue forme, a livello nazionale e internazionale, sia essa legata o meno alla criminalità organizzata, come è stato illustrato nelle precedenti sezioni della Relazione, cui si rimanda.
Nell'ambito della strategia di coesione sociale e di armonizzazione delle legislazioni e delle politiche si inserisce il progetto del Consiglio d'Europa dedicato a "Bambini e violenza", un'iniziativa collegata allo Studio dell'ONU sulla Violenza contro i bambini. Il progetto, di durata triennale, ha avuto inizio nel gennaio 2005, come esito del progetto integrato "Reazioni alla violenza nella vita di tutti i giorni in una società democratica" e delle conclusioni del vertice dei capi di Stato, tenutosi nel maggio 2005 a Varsavia. La finalità del progetto è quella di proteggere efficacemente i bambini da ogni forma di violenza attraverso il conseguimento di una serie d'obiettivi specifici:

I. Coinvolgere i bambini e gli adolescenti nella definizione delle politiche di azione contro la violenza;
II. Assicurare l'applicazione degli standard europei e internazionali nella protezione dei bambini e nell'attuazione dei loro diritti;
III. Definire pratiche operative condivise e applicabile dirette alle varie forme di violenza cui sono esposti bambini e bambine;
IV. Favorire l'assunzione di strategie e piani d'azione nazionali;
V. Formulare proposte di intervento realizzabili a livello locale;
VI. Sostenere la crescita di consapevolezza e la diffusione dell'informazione.

Nel dicembre 2004, il Consiglio d'Europa ha nominato un Comitato di esperti sui bambini e le famiglie, avente il compito di sviluppare progetti e iniziative adeguate a perseguire lo scopo di "supportare la genitorialità nel superiore interesse del minore".
Il mandato del Comitato non è solo quello di lavorare sui problemi della genitorialità, ma anche di affrontare il tema della violenza contro i bambini, non a caso uno dei due gruppi di lavoro, sui quali il Comitato ha articolato i propri lavori, è finalizzato a studiare strategie e prassi per migliorare le capacità delle famiglie nel proteggere bambini e adolescenti dalle violenze provocate all'interno della famiglia stessa, o in contesti esterni, anche tramite i media e le nuove tecnologie della comunicazione.

Unione Europea

Per quanto riguarda le attività d'impulso e indirizzo promosse dall'Unione europea, va ricordato la Risoluzione adottata dal Parlamento europeo durante la riunione del 3 luglio 2003[6] in materia di tratta e bambini soldato. Considerando che il numero di minori vittime di traffici illeciti a livello internazionale è di oltre 1.200.000 unità l'anno e che essi sono trasportati, dislocati, alloggiati al fine di essere sfruttati, il Parlamento ha espresso la necessità di precisare una nuova strategia di lotta alla povertà, fattore che sta alla base di tali fenomeni, rafforzando il già avviato dialogo politico con i Paesi terzi. Nella Risoluzione, il Parlamento costata, che nonostante ci sia una crescente attenzione internazionale sulla questione del traffico di esseri umani[7], il flagello del traffico di bambini è comunque in aumento, perciò si rammarica dell'inadeguatezza e insufficienza delle misure adottate anche dall'Unione europea. È stata quindi auspi-

[6] Risoluzione del Parlamento europeo su Tratta di bambini e bambini soldati, P5_TA-PROV(2003)0334 - B5-0320/2003, processo verbale del Parlamento europeo del 3 luglio 2003, edizione provvisoria.
[7] Come dimostrano la Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite e il suo documento finale Un mondo a misura di bambino, il protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo riguardante la vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia infantile e il protocollo aggiuntivo alla Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale relativo al traffico di esseri umani, in particolar modo di donne e bambini.

cata una più incisiva collaborazione della Commissione con gli organismi internazionali e regionali e si è esortata a mettere a punto una politica comune contro il traffico di minori. Con la Risoluzione si è richiesta anche la nomina di un rappresentante per i diritti dei minori, che assicuri il coordinamento tra le varie politiche dell'Unione e il monitoraggio sui risultati acquisiti. Inoltre, è stata proposta l'emissione di visti di breve durata per motivi sociali, al fine di promuovere la protezione delle vittime di traffici illeciti.
Un altro atto importante assunto in sede europea è stata l'approvazione della seconda fase del Programma d'azione comunitario Daphne. Il Consiglio europeo, il 21 aprile 2004, con decisione[8] ha provveduto all'istituzione della seconda fase del Programma, per il periodo di tempo che va dal primo gennaio 2004 al 31 dicembre 2008[9] . Fine primario del programma à prevenire e combattere tutte le forme di violenza che si verificano nell'ambito privato e pubblico a danno di bambini, giovani e donne e per la protezione delle vittime e dei gruppi a rischio.
Altrettanto importante, come sarà illustrato nel paragrafo due, l'approvazione del Programma Agis. L'obiettivo di Agis è, infatti, quello di creare una rete europea di cooperazione giudiziaria e di polizia e di incentivare la circolazione di esperienze e lo scambio di informazioni, a livello accademico, scientifico, tecnico.

2.2. PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE INIZIATIVE DI OSCE, CAHTEH E GRUPPO DI ESPERTI DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI TRATTA DI ESSERI UMANI

La crescente attenzione nei confronti della tratta ha un riscontro tangibile nelle numerose attività d'indirizzo e d'intervento promosse, anche da organizzazioni governative internazionali ed europee.
In particolare a livello europeo, merita menzione la recente Conferenza dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) in materia di tratta di minori, che si è svolta a Vienna il 18 marzo 2005. Alla Conferenza, organizzata dall'OSCE e promossa dal Rappresentante Speciale sempre dell'OSCE in materia di lotta alla tratta d'esseri umani (OSCE Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings) e dall'Unità d'assistenza anti-tratta (Anti-Trafficking Unit), hanno preso parte più di 250 persone provenienti dai 48 Stati membri e partecipanti alla cooperazione, sotto gli auspici dell'Alleanza contro la tratta di persone (The Alliance Against Trafficking in Persons).
La lotta alla tratta di minori rappresenta un obiettivo prioritario per l'OSCE, ribadito, anche nella Decisione ministeriale di Sofia n. 13 del 7 dicembre 2004, in cui si richiede al Consiglio permanente di elaborare un addendum al Piano d'azione dell'OSCE sulla lotta alla tratta di esseri umani[10] . In essa l'OSCE ha affrontato nuovamente la problematica della tratta degli esseri umani, in relazione agli specifici bisogni di protezione e assistenza dei minori vittime di tratta, proponendo la creazione di sistemi integrati d'assistenza e protezione a favore di questi.
La decisione pone l'accento sulla tratta di donne e di bambini ed evidenzia le modalità attraverso le quali questi ultimi vengono resi particolarmente vulnerabili. Con tale documento l'OSCE s'impegna ad intensificare gli sforzi compiuti, in base a quanto disposto nel suo Piano d'azione per la lotta alla tratta di esseri umani; invita a rafforzare o istituire strutture governative per i minori vittime di tratta; promuove l'attuazione di interventi preventivi sui c.d. pull factors ed un più ampio ricorso al principio dell'extraterritorialità nella repressione del reato, soprattutto in materia di turismo sessuale. Infine, incarica il Consiglio permanente attraverso il Gruppo di Lavoro informale sull'eguaglianza di genere e anti-tratta (Working Group on Gender Equality and Anti-Trafficking) con il supporto del Rappresentante speciale per la lotta alla tratta d'esseri umani e d'altre strutture dell'OSCE, di elaborare, entro il 31 luglio 2004, un'integrazione al Piano d'azione dell'OSCE. Lo scopo è quello di rafforzare l'implementazione di questo, dedicando una maggiore attenzione agli speciali bisogni dei minori vittime di tratta ed includendovi un resoconto sulle buone pratiche riscontrate.

---

[8] Adottata in procedura congiunta con il Parlamento europeo ex art. 251 del Trattato istitutivo dell'Unione europea.
[9] Decisione N. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 che istituisce un programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II), pubblicato GUCE L 143 del 30 aprile 2004.
[10] Decision n. 557, OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, PC.DEC/557.

Obiettivo primario della Conferenza sulla di tratta di minori, svoltasi a Vienna il 18 marzo 2005, era sviluppare un approccio comune sugli interventi di contrasto contro la tratta di bambini e fornire delle informazioni di base comuni dalle quali poi elaborare l'addendum integrativo al Piano d'azione OSCE, tenendo in considerazione l'interesse e il benessere del bambino stesso. A tal fine, la Conferenza ha radunato esperti provenienti da tutti i paesi membri dell'OSCE e si è articolata in sezioni di lavoro su tematiche specifiche: le investigazioni in materia di crimini sessuali, il ruolo dei parlamentari nella lotta alla tratta e allo sfruttamento sessuale dei bambini, la pornografia minorile e la pedo-pornografia on-line.
L'Italia ha preso attivamente parte alla Conferenza in questione e, quindi, ai lavori preparatori dell'integrazione al Piano d'azione, attraverso il Ministero delle Pari Opportunità che ha provveduto, tra le varie attività, alla compilazione, in quella sede, del Country Information Questionnaire relativo alla ricerca Child Trafficking in Europe coordinata dell'UNICEF-IRC (International Reseach Centre). La Conferenza ha rappresentato un primo passo verso la realizzazione dell'addendum richiesto ed un utile momento di scambio d'informazioni e di riflessione sul ruolo giocato dalla domanda di servizi sessuali forniti da bambini e sul triste impiego d'internet in questo contesto; inoltre è stata posta una particolare enfasi sull'individuazione di strategie, di soluzioni efficaci e di modalità di cooperazione più strutturate tra i vari attori.
L'addendum, così come richiesto nella Decisione ministeriale di Sofia n. 13/04, è stato elaborato dal Gruppo di lavoro informale sull'eguaglianza di genere e anti-tratta con il supporto del Rappresentante speciale e dell'Unità d'assistenza anti-tratta dell'OSCE. Adottato dal Consiglio permanente il 7 luglio 2005, l'addendum al piano d'azione affronta le esigenze specifiche di tutela e assistenza dei minori vittime di tratta[1] e individua una serie di raccomandazioni a livello nazionale. In particolare invita a:

- criminalizzare la tratta di minori, inclusa la tratta interna, in conformità al Protocollo delle Nazioni Unite per la prevenzione, la soppressione e la repressione della tratta di persone, specialmente di donne e bambini, addizionale alle Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale del 2000;
- elaborare e/o potenziare efficaci politiche e programmi di prevenzione della tratta di minori e di riduzione della vulnerabilità di questi;
- sviluppare meccanismi nazionali di coordinamento e di riferimento al fine di adottare specifiche misure di tutela e di assistenza basate sulle esigenze specifiche dei minori vittime;
- facilitare la ricerca e la raccolta di dati, nonché rafforzare la cooperazione e migliorare lo scambio di informazioni fra gli Stati;
- promuovere attività specifiche di formazione per forze di polizia; fornire indicazioni al personale di strutture competenti sui metodi appropriati ed efficaci per individuare i minori vittime di tratta;
- assegnare al minore vittima, subito dopo l'individuazione, un rappresentante legale in tutte le fasi dell'assistenza, del (re)inserimento e/o del rimpatrio e assicurare la tutela dei suoi diritti;
- elaborare misure penali e civili, che siano conformi allo stato di diritto e adeguate alla minore età degli interessati;
- accordare ai minori vittime presunte di tratta che non siano cittadini o residenti del Paese in cui sono stati individuati, uno status appropriato che consenta loro di soggiornare nel Paese, almeno a titolo temporaneo, nonché il diritto ad accedere all'assistenza medica e psicologica, all'assistenza legale, ai servizi sociali e all'istruzione.

L'addendum mira a far sì che ogni caso sia considerato singolarmente e che ogni sforzo necessario sia intrapreso per il raggiungimento di una soluzione duratura che preveda per il minore una delle seguenti possibilità:

- il rimpatrio e reinserimento nel Paese d'origine;
- l'integrazione locale nel Paese in cui essi sono stati individuati oppure il trasferimento in un Paese terzo;
- oppure, qualora sia nell'interesse del minore, fare ritorno nel Paese d'origine, mettendogli a disposizione un'assistenza adeguata che lo accompagni per tutto il processo di rimpatrio.

---

[1] Decisione n. 685, Addendum al piano di azione dell'OSCE, per la lotta alla tratta di esseri umani: affrontare le esigenze specifiche di tutela e assistenza dei minori vittime di tratta, PC.DEC/685, 7 luglio 2005.

2.3. L'ATTIVITÀ IN SENO AL COMITATO AD HOC PER LA LOTTA ALLA TRATTA D'ESSERI UMANI-CAHTEH

Per quanto riguarda le iniziative intraprese in sede di Consiglio d'Europa, va ricordato che a seguito dell'adozione della Raccomandazione (2000)11, realizzando che le caratteristiche delle misure da adottare contro la tratta degli esseri umani divenivano sempre più evolute ed urgenti, si ritenne necessaria l'adozione di un documento legalmente vincolante strutturato sul pieno rispetto dei diritti umani delle vittime di tratta e destinato a bilanciare le questioni concernenti, da una parte la protezione dei diritti umani e dall'altra la persecuzione dei reati e dei perpetratori.

Nonostante la presenza di diversi strumenti internazionali in materia, la Convenzione europea avrebbe beneficiato di un contesto operativo più limitato ed uniforme all'interno della regione del Consiglio d'Europa, fornendo disposizioni più precise e puntuali, tali da consentirgli di spingersi oltre l'individuazione di standard comuni già individuati nei precedenti documenti internazionali. Quindi, l'intenzione era d'adottare uno strumento regionale, che andasse ad integrare e completare gli sforzi intrapresi a livello internazionale, in particolare in materia di tutela dei diritti umani e protezione delle vittime di tratta, sulla scia della positiva esperienza riscontrata con un approccio simile nel campo della protezione dei diritti dei bambini, del riciclaggio di denaro sporco e del traffico di stupefacenti.

L'idea, di elaborare una convenzione europea sulla tratta d'esseri umani, emerse ufficialmente durante la riunione tripartita del 14 febbraio 2003, a cui presero parte gli alti rappresentanti del Consiglio d'Europa, dell'OSCE e delle Nazioni unite che strinsero un accordo di cooperazione per l'elaborazione del documento in questione e per lo sviluppo di un'azione pan-europea anti-tratta.

La proposta d'elaborazione di una Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta degli esseri umani fu approvata dal Comitato dei ministri in occasione della sua 838° riunione del 30 aprile 2003, durante la quale fu, inoltre, istituito sotto l'autorità del Comitato dei Ministri, il CAHTEH[12] (Comitato and hoc per la lotta alla tratta d'esseri umani).

Compito principale, tra gli altri, del CAHTEH è stato redigere la Convenzione europea sulla lotta alla tratta d'esseri umani, dedicando una particolare attenzione ai diritti delle vittime di tratta e predisponendo un sistema generale di protezione e assistenza di queste e dei testimoni, con un approccio basato sulla parità di genere e dedicando una particolare enfasi alle attività di prevenzione, investigazione, persecuzione e cooperazione internazionale.

I lavori preparatori presero il via nel settembre 2003 e si svilupparono in otto riunioni, realizzate rispettivamente nel settembre e dicembre 2003, febbraio, maggio giugno/luglio, settembre/ottobre e dicembre 2004 e febbraio 2005. La bozza di Convenzione fu adottata durante la riunione del dicembre 2004 e fu trasmessa al Comitato dei Ministri per essere poi sottoposta all'Assemblea parlamentare. Nel gennaio 2005, l'Assemblea parlamentare emise il proprio parere sulla bozza di Convenzione[13] e il CAHTEH prese in considerazione gli emendamenti proposti dall'Assemblea parlamentare nel corso della sua ultima ed ottava riunione realizzata dal 22 al 25 febbraio 2005.

L'Italia, in qualità di Stato membro del Consiglio d'Europa, ha preso parte direttamente a quest'ultima riunione durante la quale è stato discusso il progetto di Convenzione e gli emendamenti da apportare a questo. A seguito di tale incontro è stata elaborata l'ultima e definitiva versione del documento, che è stato adottato dal Consiglio d'Europa durante la riunione del Comitato dei ministri del 3 e 4 maggio 2005[14].

Obiettivo della convenzione è prevenire e combattere la tratta d'esseri umani in tutte le sue forme, a livello nazionale e internazionale a prescindere dalla sua connessione a gruppi criminali organizzati e alla presenza di presupposti di sfruttamento. In essa fondamentale e ben delineato risulta essere il principio della protezione e di promozione dei diritti della vittima, principi che vanno implementati senza alcuna forma di discriminazione. Tuttavia, il valore aggiunto di questo documento risiede essenzialmente nell'approccio basato sui diritti umani, nella protezione delle vittime e nell'aver provveduto all'istituzione di un sistema di monitoraggio indipendente, destinato a vigilare sull'implementazione, da parte degli Stati ratifican-

[12] Ad hoc Committee on action against trafficking in human beings sito web: www.coe.int.

[13] Opinion No. 253 (2005), 26 January 2005.

[14] Per ulteriori informazioni si consulti il sito web: http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/

ti, delle previsioni in essa contenute. Infatti, il sistema di monitoraggio è affidato a un gruppo di 10-15 esperti, il GRETA (Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings) che siedono a titolo personale rappresentativi delle varie aree geografiche, per un periodo di 4 anni. Inoltre, la Convenzione dedica un'enfasi particolare all'individuazione di misure dedicate alle questioni concernenti le investigazioni, la persecuzione del reato e quelle in materia di diritto procedurale, in cui si sottolinea l'importanza della cooperazione tra le autorità competenti nei diversi paesi e tra questi e la società civile a livello nazionale.
La convenzione è stata aperta alla firma dal 16 al 17 maggio 2005 da parte del Consiglio d'Europa in occasione del Summit dei Capi di Governo tenutosi a Varsavia; al 12 ottobre 2005 questa risulta sottoscritta da 15 stati.
Inoltre, sempre nel contesto europeo va ricordata il lavoro svolto dal già menzionato Gruppo di esperti dell'Unione Europea sulla tratta degli esseri umani. Istituito con decisione dalla Commissione[15] europea , nel marzo 2003, il Gruppo ha essenzialmente funzioni consultive e di impulso agli interventi da parte della Commissione. A tale proposito al momento della sua stessa istituzione gli fu richiesto di elaborare un rapporto sulla tratta di essere umani in Europa, al fine di fornire alla Commissione nelle informazioni esaustive e tali da consentirgli la stesura di una Comunicazione sul tema entro la fine del 2005.
L'Italia ha preso attivamente parte alla stesura di tale rapporto presentato un Position paper alla Bozza del rapporto del Gruppo di esperti sulla tratta di esseri umani, presentato e discusso in occasione del Workshop consultivo nell'ambito del Forum del Unione europea in materia di prevenzione e crimine organizzato, tenutosi a Bruxelles il 26 ottobre 2004.
Il Position paper, elaborato del Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è principalmente focalizzato sulle questione legate alla prevenzione, all'assistenza e protezione delle vittime e alla concreta persecuzione del reato. Sulla base delle proprie competenze ed esperienze, il Centro nazionale di documentazione ha formulato delle osservazioni sul contenuto della bozza di rapporto elaborata del Gruppo di esperti e una serie di raccomandazione sugli aspetti che si riteneva andassero integrati o meglio approfonditi nella formulazione del rapporto conclusivo, da realizzare entro il dicembre 2004. In particolare, per quanto riguarda la prevenzione del fenomeno si ribadisce: l'importanza di intervenire contemporaneamente sia sui c.d. fattori di spinta e sui fattori tiranti (push and pull factors), dato l'identico impatto di questi sulle vittime di tratta; lo sviluppo di campagne di sensibilizzazione sull'implicazione dell'utilizzo di prestazioni sessuali ad opera di minori; lo sviluppo di servizi di assistenza più efficienti nei paesi di origine a supporto delle madri sole, dell'infanzia e dell'adolescenza e della famiglia in generale; la realizzazione di ricerche più limitate per tematica e per area geografica in modo da produrre dati più attendibili non basati esclusivamente sulla percezione del fenomeno; la promozione della registrazione alla nascita e la realizzazione di interventi più efficaci contro la violenza intra-familiare nei paesi di origine. In materia di protezione delle vittime, si enfatizza il ricorso alle politiche di riduzione del danno (drop-in centers), ai progetti di promozione e assistenza sulla base del peer to peer e il coinvolgimento nei programmi d'assistenza per minori vittime di famiglie affidatarie adeguatamente preparate e supportate per un approccio multi-culturale e sensibile alle questioni di genere.
Infine, in relazione alla concreta persecuzione del reato, si conferma l'importanza di armonizzare le legislazioni nazionali, l'implementazione del principio nell'extra-territorialità senza il ricorso alla condizione della "doppia incriminazione", la sistematizzazione di reti di investigazione sulla base di accordi bi e multi-laterali e la promozione della diffusione del c.d. visto per motivi umanitari, senza alcuna subordinazione del rilascio di questo alla collaborazione della vittima con la giustizia, dato i buoni risultati registrati a seguito del suo impiego nell'esperienza italiana.
A livello europeo l'Italia è impegnata istituzionalmente anche attraverso il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che in sede di Comitato Minori, costituito con decreto del Ministro per le Politiche comunitarie in data 25 set-

[15] Decisione della Commissione del 25 marzo 2003 che istituisce un gruppo consultivo denominato «Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani», pubblicata GUCE L 79, del 26 marzo 2003.

tembre 2002 nell'ambito dell'Osservatorio per il monitoraggio comparativo dell'attuazione delle direttive comunitarie in Italia, ha trattato i temi dell'abuso all'infanzia, dello sfruttamento sessuale di minori e della tratta. Su queste tematiche, il Comitato ha svolto numerosi incontri e studi in relazione all'attuazione, da parte dell'Italia, delle Convenzioni internazionali riguardanti l'infanzia. Compiti assegnati al Comitato, i cui lavori si sono conclusi nel settembre 2004, erano: studiare, approfondire e, ove possibile, elaborare una strategia di intervento innovativa in relazione ad una migliore comprensione del mondo minorile e ad una affermazione di giustizia in sensi ampio. In particolare, il Comitato doveva realizzare uno studio comparativo dei sistemi vigenti negli Stati membri dell'U.E., approfondire il livello di tutela dei diritti, la qualità e quantità delle azioni amministrative, le politiche sociali intraprese, anche con riferimento alla situazione esistente nei paesi, in quel periodo, candidati.

2.4. IL CONTESTO INTERNAZIONALE:LE NAZIONI UNITE

Nel 2001, l'Assemblea generale delle Nazioni unite con risoluzione 56/138 richiese la realizzazione di uno studio sulla violenza all'infanzia e nel 2002 ed a seguito di ciò il Comitato ONU sui diritti umani adottò la risoluzione 2002/96 sui diritti del fanciullo, nella quale si proponeva che il segretario generale delle Nazioni unite Kofi Annan nominasse un esperto indipendente per condurre lo studio, in collaborazione con l'Ufficio dell'alto commissariato per i diritti umani l'UNICEF e l'Organizzazione mondiale della sanità. Il progetto ha preso concretamente avvio nel 2003, con la nomina di Paulo Sérgio Pinheiro, esperto indipendente brasiliano, alla guida del gruppo di lavoro che sta coordinando lo studio mondiale inaugurato ufficialmente nel 2004. Lo scopo principale del progetto è quello di predisporre un'analisi approfondita circa la prevalenza, la natura e le cause della violenza all'infanzia, i fattori di rischio e i fattori di protezione per giungere a definire un set minimo di linee d'azione da porre all'attenzione degli Stati membri, del sistema delle Nazioni unite e della società civile.

Lo studio ha adottato un approccio basato sui diritti dell'infanzia, così come questi sono delineati della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, che afferma il diritto di bambine e bambini alla salvaguardia della propria integrità psichica e fisica e alla protezione da «ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali» (art. 19).

Lo studio si focalizza sulla violenza che avviene in contesti sia pubblici (scuole, servizi residenziali e di cura, strutture di detenzione e servizi della giustizia) sia privati, con particolare enfasi sulla violenza che ha luogo all'interno delle relazioni familiari. Le informazioni sono state raccolte attraverso la diffusione di questionari rivolti ai governi, alle ONG e alle associazioni della società civile. La raccolta di informazioni da parte dell'ONU è stata quasi completata e l'Italia è stata uno dei primi paesi a rispondere. Il questionario inviato ai governi si componeva di sette parti riguardanti i seguenti settori: la cornice legislativa[16] ; la struttura istituzionale e le risorse disponibili per affrontare il problema della violenza all'infanzia[17] ; il ruolo della società civile[18] ; la posizione di bambini e adolescenti in quanto attori di iniziative sui temi della violenza; le politiche e i programmi finalizzati; i sistemi di raccolta e analisi dei dati, lo stato della ricerca a livello nazionale; e le azioni volte a promuovere attenzione al problema, le attività di advocacy e di formazione degli operatori. Tematiche trasversali affrontate sono state la violenza e le discriminazioni legate al genere e alla condizione di infermità psico-fisica, le pratiche tradizionali dannose per i minori, la violenza nei mezzi di comunicazione di massa e in Internet e lo sfruttamento sessuale[19].

---

[16] Il recepimento d'atti internazionali, le norme e le procedure contro specifici atti di maltrattamento e abuso, la struttura del sistema giudiziario deputata alla tutela dei minori, l'età minima del consenso informato, le misure contro lo sfruttamento sessuale, la pornografia e altra informazione dannosa, obblighi di segnalazione e procedure di segnalazione

[17] Scopo di questa sezione del questionario è quello di identificare l'esistenza di strutture di coordinamento multisettoriale.

[18] Descrizione di iniziative significative promosse dalla società civile, il tipo di sostegno offerto dalle istituzioni pubbliche e dai governi.

[19] Recentemente, su richiesta della Commissione per i diritti umani e durante la sua 60° sessione, il Segretario generale ha presentato, l'8 marzo del 2005, il suo Rapporto sullo stato d'attuazione studio sulla violenza a danno dei bambini. Progress report of the Secretary-General on the study on the question of violence against children, E/CN.4/2005/75, 8 March 2005.

Di sicuro lo studio rappresenta un'attività particolare svolta dalle Nazioni unite in materia d'abuso e maltrattamento ai danni dell'infanzia e dell'adolescenza a cui però si accompagnano iniziative, che potremmo definire di prassi nel contesto ONU. Infatti, nel corso della 59a sessione della Commissione per i diritti umani è stato esaminato il rapporto del Relatore speciale Juan Miguel Petit, sulla vendita di minori, la prostituzione minorile e la pornografia che mette in scena minori[20] , presentato il 6 gennaio 2003. Il rapporto concentra la sua attenzione sulle conseguenze legali della vendita, della prostituzione e della pornografia minorile e approfondisce la criminalizzazione dei minori coinvolti in tali pratiche, considerati in alcuni ordinamenti giuridici nazionali come veri e propri criminali invece che vittime. Dal rapporto emergono sostanzialmente due ordini d'ostacoli agli interventi mirati contro tali fenomeni: da un lato, una consistente mancanza di dati che permettano di delineare la natura e le dimensioni di questi fenomeni e, dall'altro, l'assenza in molti ordinamenti giuridici nazionali di disposizioni specifiche che puniscano queste azioni. Durante la 60a sessione della Commissione sui diritti umani, il 5 gennaio 2004 è stato esaminato il secondo rapporto del Relatore speciale Juan Miguel Petit, sempre in materia di vendita di bambini[21], prostituzione infantile e pornografia che mette in scena bambini . Il documento concentra la sua attenzione sulla prevenzione dello sfruttamento sessuale dei minori e si basa sulle informazioni fornite dai governi, dalle organizzazioni internazionali e dalle organizzazioni non governative in risposta a questionari specifici inviati dal Relatore speciale. Nel testo s'illustrano gli elementi che caratterizzano le cosiddette buone pratiche, i cui ingredienti essenziali appaiono essere: volontà politica, approccio multidisciplinare, presenza istituzionale nella società, conoscenza del fenomeno, coordinazione tra le diverse istituzioni, partecipazione dei minori e delle loro famiglie, attenzione alle questioni di genere e alle esigenze di quei gruppi esposti maggiormente al rischio dello sfruttamento sessuale e investimenti adeguati di risorse umane e finanziarie. In altre parole, conclude il Relatore speciale, per poter concretamente operare al fine di prevenire il fenomeno è necessario un approccio multidisciplinare di tipo olistico.

Per quanto riguarda l'Assemblea generale, il 19 aprile 2004 è stata svolta la prima valutazione sullo stato di implementazione della Dichiarazione e del Piano d'azione A World Fit for Children adottati durante la Sessione speciale per l'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite (UNGASS), tenutasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002[22] . L'Assemblea ha invitato gli Stati membri, che non l'abbiano già fatto, a elaborare e adottare un Piano d'azione nazionale e, dove necessario, Piani d'azione regionale, e a individuare misure e obiettivi da realizzare entro scadenze determinate, disponendo una nuova riunione plenaria entro il 2007 per verificare i progressi compiuti nel dare attuazione alla Dichiarazione e al Piano d'azione A World Fit for Children, così come essi emergeranno dal rapporto che è stato richiesto al Segretario generale.

Durante la sua 59° Sessione, l'Assemblea delle Nazioni unite ha esaminato il rapporto del Segretario generale in materia di tratta di donne e bambine per il periodo compreso tra giugno 2002 e maggio 2004[23] , documento presentato il 28 luglio 2004 così come precedentemente richiesto dalla stessa Assemblea generale[24] . Il rapporto afferma che molteplici sono le azioni intraprese in ambito nazionale, regionale e internazionale e che molti sono gli Stati nei quali sono state adottate disposizioni normative e politiche d'intervento specifiche in materia, alcune con un approccio basato sulla persecuzione dei trafficanti (persecution-oriented), altre con un approccio più ampio che affronta sia le cause più profonde del fenomeno, sia la protezione delle vittime di questo (comprehensive approach). Tuttavia, il rapporto ribadisce l'importanza di far sì che la persecuzione dei trafficanti e la protezione delle vittime vada di pari passo e, affinché l'intervento di contrasto sia efficace, è essenziale che questo implichi la non persecuzione delle vittime della tratta per immigrazione illegale o per violazione delle leggi nazionali in materia di lavoro. Nelle conclusioni si pone l'accento sull'importanza di incrementare la cooperazione tra giudici, agenti di

---

[20] Report submitted by Mr. Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child. pornography in accordance with Commission on Human Rights resolution 2002/92, E/CN.4/2003/79, 6 January 2003 (consultabile sul sito www.unhchr.ch).

[21] Report submitted by Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, E/CN.4/2004/9, 5 January 2004.

[22] A/RES/58/282, Resolution adopted by the General Assembly, Follow-up to the outcome of the special session on children, 19 April 2004.

[23] Report of the Secretary-General, A/59/185, 28 July 2004, Trafficking in women and girls.

[24] Con risoluzione 57/176 del 18 dicembre 2002.

polizia, autorità competenti in materia di migrazione, istituzioni accademiche, organizzazioni non governative e società civile, in modo da poter sviluppare e implementare un approccio multidisciplinare al fenomeno.

Il Comitato sui diritti del fanciullo delle Nazioni unite, il 2 aprile 2004, ha esaminato lo stato di presentazione dei rapporti da parte degli Stati in base a quanto disposto nella Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo e nei suoi due Protocolli opzionali[25] . Stimando che al 19 marzo 2004, la Convenzione risulta ratificata da 192 Stati ed il Comitato sui diritti del fanciullo ha ricevuto 276 rapporti nazionali di cui 180 iniziali, 85 secondi rapporti periodici (è il caso dell'Italia) e 11 terzi rapporti periodici. Dato il decrescere del numero dei rapporti presentati dagli Stati ratificanti con il passare del tempo, il Comitato nel giugno del 2003 ha deciso di inviare una lettera di sollecito a quegli Stati parte che non hanno mai inviato neanche il rapporto iniziale ed individua una serie di raccomandazioni in relazione all'obbligo di presentazione del rapporto. In particolare due di queste raccomandazioni, ad applicazione temporanea e a carattere eccezionale, forniscono delle linee guida per quegli Stati che incontrano dei problemi con la presentazione dei rapporti nei tempi previsti dall'art. 44 della Convenzione. Per quanto riguarda il Protocollo opzionale relativo al coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, al 19 marzo 2004, questo risulta ratificato da 70 Stati ed è stato sottoscritto da 115 Stati. Il Protocollo opzionale è entrato in vigore il 12 febbraio 2002. Alla stessa data, il Protocollo opzionale relativo alla vendita di bambini, alla prostituzione dei bambini e alla pornografia raffigurante bambini, entrato in vigore il 18 gennaio 2002, risulta essere stato ratificato da 71 Stati e sottoscritto da 108[26]. Gli Stati che hanno ratificato i Protocolli opzionali, dopo due anni dall'entrata in vigore dell'atto e successivamente, sono tenuti a presentare un rapporto sullo stato di implementazione e a includere il contenuto di questi rapporti specifici nel rapporto generale dovuto ex art. 44 della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo. L'Italia ha provveduto alla presentazione di entrambi i rapporti a maggio 2004 ed entrambi sono già all'esame del Comitato sui diritti del fanciullo.

Per quanto riguarda le gravi forme di violenze a cui sono sottoposti i bambini coinvolti nei conflitti armati, l'Assemblea generale, sempre durante la sua 59° sessione[27] , ha esaminato il V rapporto sui bambini e conflitti armati del Segretario generale presentato il 9 febbraio 2005 all'Assemblea generale e al Consiglio di Sicurezza stesso[28]. Il rapporto realizza un resoconto sui progressi raggiunti, in relazione alla lotta contro l'uso di bambini nei conflitti armati, sulle gravi violazioni e abusi di cui sono oggetto i minori, sul piano d'azione volto al monitoraggio sistematico e complessivo del fenomeno, sulla individuazione di buone pratiche per la creazione di programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione, e sulle misure di contrasto alle attività transfrontaliere illecite che cagionino danno ai bambini.

Il rapporto, che copre il periodo novembre 2003-dicembre 2004, raccoglie informazioni fornite dalle operazioni di peace-keeping (UN-PKO), dalle field missions (UN-CT), dalla Task force sui bambini ed i conflitti armati (CAAC), da Stati membri, Organizzazioni governative regionali e Organizzazioni non governative. Per quanto attiene i conflitti presi in considerazione, il rapporto tocca anche il problema, emerso nel 2004, delle denunce per abuso o sfruttamento sessuale presentate nei confronti di peace-keepers, e sottolinea la necessità che il Consiglio prenda misure, concrete e determinate, laddove nulli o insufficienti siano stati i progressi riscontrati.

In fine, recentemente Durante la 61° sessione della Commissione per i diritti umani è stato presentato il terzo rapporto realizzato dal Relatore speciale in materia di vendita di bambini, prostituzione e pornografia minorile[29].

---

[25] Submission of Reports by States Parties, to the Convention on the Rights of the Child and its two Optional Protocols and related status of submission of reports, CRC/C/139, 2 April 2004.

[26] I due Protocolli opzionali sono stati adottati dall'Assemblea generale con la Risoluzione 54/263, del 25 maggio 2000 e sono stati aperti alla firma, alla ratifica e all'adesione, il 5 giugno 2000.

[27] In attuazione di quanto richiesto con risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1539 del 2004, a tale proposito di veda anche le Risoluzioni 1379 (2001) e 1460 (2003).

[28] Report on children and armed conflict of the Secretary-General, A/59/695-S/2005/72, 9 February 2005.

[29] Report submitted by Mr. Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, E/CN.4/2005/78, 23 December 2004.

Il rapporto si concentra sul fenomeno della pedopornografia on-line ed è basato sulle informazioni fornite dai Governi e dalle organizzazioni internazionali governative e non governative, mediante le risposte fornite al questionario inviato a queste dal Relatore speciale stesso. In questo, si riscontra che il cyberspace ospita preoccupanti quantità di materiale pedopornografia e che le chat-room diventano sempre più di frequente il canale preferito degli sfruttatori sessuali per prendere contatto con il minore e organizzare l'incontro con questo. A tale proposito si rileva che alcuni Stati hanno adottato delle disposizioni normative specifiche in materia d'adescamento a mezzo Internet. La ricerca elabora un'analisi delle diverse definizioni normative di pedopornografia a mezzo Internet in uso a livello nazionale, rilevando l'assenza di definizioni e disposizioni specifiche, che lasciano di conseguenza il minore completamente sprovvisto di tutela e protezione in questo frangente. Di conseguenza, il rapporto invita all'adozione di disposizioni normative specifiche che perseguano ogni singolo partecipante alla catena della pornografia minorile, ad approntare un codice di condotta per i fornitori di servizi su Internet e ad assicurare una legislazione in materia di pedopornografia che protegga i minori fino al 18° anno, senza alcun riferimento all'età del consenso.

3. LA PARTECIPAZIONE ITALIANA AI PROGRAMMI EUROPEI

3.1. DAPHNE II: EVOLUZIONE DEL PROGRAMMA DI TUTELA DELLE VITTIME DI VIOLENZA

La prima fase del programma Daphne prende avvio nel maggio 1997, sotto il nome di "Daphne Initiative", risultato dell'incontro di Bruxelles dell'aprile del 1997, voluto dalla Commissione, su tratta e sfruttamento sessuale, cui parteciparono membri di ong, dei governi degli Stati membri, del Parlamento e della Commissione europea.

Daphne si basa sul riconoscimento della violenza come grave crimine e seria aggressione al benessere della società, e affronta il fenomeno con un approccio basato sulla vittima, ultimo beneficiario d'ogni intervento.

In un'ottica di cooperazione fra Stati, i principali punti dell'Iniziativa indicano nella ricerca, nella raccolta e analisi dei dati sul fenomeno, nell'individuazione e nella circolazione di buone pratiche, in iniziative di formazione, campagne di informazione, azioni dirette a supporto delle vittime, il percorso da seguire nell'azione di prevenzione e contrasto al fenomeno.

Rilevato l'alto numero di progetti proposti (428 nel primo anno, 270 nel 1998, 354 nel 1999), e quindi il ruolo assunto da Daphne, nel 2000 viene creato il programma Daphne I (2000-2003, 20 milioni di euro di finanziamento)[30].

In una prospettiva di continuità, la seconda fase del programma europeo, grazie all'esperienza maturata negli anni precedenti, riesce a colmare alcune delle lacune esistenti e ad eliminare gli aspetti legati ad una progettazione legata in parte all'emergenza.

Il Programma Daphne differisce dalla precedente Iniziativa sotto tre aspetti prevalenti:

- non è più limitato alle ong ed al volontariato, riconoscendo agli enti locali la possibilità di proporsi come leader di progetto;
- si apre agli Stati candidati dell'Europa centrale e orientale, a Cipro, Malta e Turchia, ai paesi appartenenti all'EEA/EFTA;
- consente la presentazione di progetti pluriannuali (2-3 anni), in luogo del precedente limite di dodici mesi.

[30] Decisione n. 293/2000/CE, del Parlamento e del Consiglio del 29 gennaio 2000.

Quanto agli obiettivi, questi prevedono:

- la creazione di reti di livello europeo fra ong e la promozione della cooperazione fra le stesse e autorità competenti;
- l'attuazione di misure di protezione e di prevenzione della violenza;
- studi e ricerche volte ad individuare e analizzare le cause di violenza, metodi d'intervento attuativi di prevenzione, supporto e reinserimento sociale;
- l'organizzazione di campagne di informazione tese a diffondere la consapevolezza del fenomeno, sia a favore del pubblico, sia a favore di vittime, potenziali vittime, operatori.

Si realizza un sito web dedicato al programma, utile strumento di riferimento per le nuove organizzazioni applicanti, efficace volano d'informazioni e conoscenze, con la creazione di una libreria virtuale (progetti e materiali prodotti), i links delle associazioni partecipanti ai progetti, i report annuali, i bandi pubblicati e la relativa modulistica.
Nel solco dei risultati ottenuti, ciò che l'Unione considera prioritario è la volontà di "assicurare continuità ai progetti finanziati dal programma Daphne, proseguendo nell'acquisizione di esperienze e nell'offerta di opportunità volte a promuovere il valore aggiunto europeo derivante da tali esperienze[31]. Nasce quindi il Programma Daphne II (2004-2008, 50 milioni di finanziamento), terza fase dell'azione europea in materia[32].
Il nuovo corso del programma, forte dell'esperienza sviluppata in questi anni, deve consentire "lo scambio d'esperienze in materia, maturate nel corso delle azioni intraprese, negli Stati membri, compreso lo scambio d'informazioni sulle diverse normative, sulle sanzioni e sui risultati conseguiti.(...) Occorre scegliere con cura i settori in cui portare avanti le attività mediante una selezione di progetti che apportino un maggiore valore aggiunto a livello comunitario e mostrino il cammino da fare, mediante la sperimentazione e la divulgazione di nuove idee, per prevenire e combattere la violenza, nel contesto di un approccio multidisciplinare[33]" .
Un punto centrale del nuovo corso di Daphne è il potenziamento e lo sviluppo di nuovi strumenti finalizzati alla circolazione e diffusione dei risultati.
Un limite, risultante da una valutazione ex post dei sette anni di Daphne, era legato alla scarsa attitudine dei soggetti partecipanti e all'insufficiente attenzione rivolta alla diffusione dei risultati e degli outputs, all'insufficiente messa "sul mercato", messa in rete, degli aspetti rilevanti delle ricerche e degli studi condotti.
È questo il motivo per cui particolare enfasi è rivolta, nel Daphne II, agli interventi e agli obiettivi che mirano a interessare, coinvolgere in varia misura, oltre a vittime e potenziali vittime, altresì aggressori, potenziali aggressori e la società civile in generale.
Nell'Allegato alla decisione del 2004[34], fra i vari obiettivi indicati, si legge inoltre della volontà di "sostenere ed incoraggiare la collaborazione tra le organizzazioni non governative (Ong) e le altre organizzazioni, come le autorità locali (a livello competente), attive nella lotta contro la violenza[35]" .
E la specificazione di quanto le reti svolgono ci dice che "svolgono in particolare attività dirette ad affrontare i problemi connessi alla violenza, al fine di (...) realizzare un quadro comune per l'analisi del fenomeno (...), valutare i diversi tipi e l'efficacia delle misure e delle pratiche finalizzate alla prevenzione (...), promuovere attività che affrontino il problema a livello internazionale e nazionale[36]".
Ancora, il punto 7 è interamente dedicato ad azioni di sensibilizzazione rivolte ad un pubblico specifico, il cui fine è la promozione di "una politica di tolleranza zero nei confronti della violenza, di assistere le vittime e i gruppi a rischio e di denunciare gli episodi di violenza[37]" .

---

[31] Considerando n.10, Decisione n.803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
[32] Decisione n.803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
[33] Considerando n.12, Decisione n.803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
[34] Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
[35] Punto 5, Allegato alla Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
[36] Quest'ultimo punto (sembra voler dare rilievo all'attività di lobbying).
[37] Punto 7, Allegato alla Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

Nel corso dei lavori parlamentari, si sono sottolineati con forza il ruolo ed il peso che possono assumere i mezzi di comunicazione nel raggiungimento degli obiettivi, laddove si è evidenziato "l'importante ruolo svolto dai mezzi di comunicazione nella prevenzione della violenza, mediante la trasmissione di un'immagine non discriminatoria e non stereotipata (...) dei bambini e delle vittime di violenze in generale, (...) e come strumenti che possono aiutare gli operatori e governi ad accrescere la consapevolezza del problema e ad attuare programmi in materia[38]" .

La lettera d dell'Allegato indica infatti un'azione specifica nella "promozione, attraverso i mezzi di comunicazione di massa, di campagne pubblicitarie di condanna delle azioni di violenza e di sostegno alle vittime, sotto forma di aiuto psicologico, morale e pratico"[39] .

Per il Parlamento europeo diventa dunque fondamentale "sensibilizzare il grande pubblico attraverso campagne di informazione mirate, portatrici di messaggi che, da un lato, condannino la violenza e, dall'altro, sostengano le vittime"[40].

La Commissione inoltre si è proposta d organizzare e annualmente un meeting, che consenta uno scambio d'informazioni e porti alla valutazione intermedia dei progetti in atto. Il primo si è svolto a Bruxelles nel giugno del 2005, riunendo i responsabili dei progetti in corso di realizzazione e lo staff della Commissione responsabile del Programma per una giornata di lavoro dedicata, tra gli altri, ai temi del management e di strategie per una efficace diffusione dei risultati.

La Commissione intende realizzare anche corsi di formazione sugli aspetti finanziari e di reporting legati alla gestione dei progetti, trattiene una percentuale vicina al 15% del budget complessivo (circa 7.5 milioni di euro), per la diffusione dei risultati (attraverso il coinvolgimento di esperti o di organizzazioni di riconosciuta esperienza) e l'attuazione di altri interventi.

La Commissione può ricorrere, nell'esecuzione del programma, ad organizzazioni di assistenza tecnica, che saranno finanziate nell'ambito del quadro globale di bilancio[41] , offrendo così un deciso sostegno alle ong dei nuovi Stati membri, povere di esperienza e di conoscenze sufficienti dell'acquis Daphne.

La Commissione, infine, ha visto attribuirsi uno spazio maggiore nel nuovo Daphne, in relazione all'attuazione di alcuni obiettivi del programma, affinché tutti i settori del programma siano pienamente coperti[42] . Ci si riferisce alla previsione di azioni complementari, finanziate dal programma e intraprese su iniziativa della Commissione.

Tali attività sono raggruppate nell'invito a presentare proposte per il trasferimento, l'adattamento e l'utilizzazione dei risultati disponibili: fra queste l'elaborazione d'indicatori e statistiche, attività di ricerca o altre iniziative dirette a garantire l'espansione della base di conoscenze e a "divulgare le informazioni e i risultati ottenuti" dal programma Daphne.

Il perseguimento delle azioni complementari può vedere anche un impegno e coinvolgimento operativo diretto della Commissione.

Un ulteriore aspetto di novità del Daphne riguarda il beneficiario dell'intero programma: la vittima.

Frutto forse della consolidata esperienza acquisita dall'Unione nel corso di questi sette anni di operato, la tutela della vittima si allarga innanzitutto alle attività di elaborazione ed attuazione di progetti per il trattamento, destinati non più alle sole vittime, ma anche alle persone a rischio, fra cui "i bambini e i giovani, testimoni di episodi di violenza domestica"[43] , aprendo dunque alla nuova frontiera della violenza assi-

---

[38] Emendamento 31 della relazione finale A5-0280/2003 del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (programma Daphne II) (COM(2003) 54 - C5-0060/2003 - 2003-0025(COD)).

[39] Punto 7, lett. d, Allegato della Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. Secondo una ricerca di Eurobarometro, i cittadini preferiscono ricevere informazioni sull'UE attraverso la televisione e i quotidiani. "Attitudes and expectations of viewers in terms of Television programmes with European content - Qualitative study of the 25 members of the European Union". Fieldwork: August-September 2004, November 2004.

[40] Emendamento 32 della relazione finale A5-0280/2003 del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (programma Daphne II) (COM(2003) 54 - C5-0060/2003 - 2003-0025(COD)).

[41] Allegato, titolo II, ultimo comma, della Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

[42] Azioni Complementari, Allegato, della Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

[43] Punto 6, Allegato della Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

stita. I progetti di trattamento dovranno essere rivolti anche agli autori, agli aggressori, secondo una prospettiva di recupero e reinserimento del reo, cui la Commissione sta dedicando una particolare attenzione.

Dalla valutazione sull'implementazione del programma Daphne, a livello europeo e italiano, si rileva che le principali organizzazioni, partecipanti ai progetti finanziati, sia come coordinatori, sia come partners, siano le Organizzazioni non governative, presenti per il 56% dei progetti come partners, per il 65% come capofila.

Se si aggiunge il dato delle "istituzioni di carità" (charity institutions), presenti con il 6% in entrambe le categorie individuate (partners e capofila), si vede come il mondo dell'associazionismo sia fortemente legato all'iniziativa Daphne.

Centri di ricerca, Università e Istituzioni pubbliche, partecipano, rispettivamente, al 4, 12 e 15% dei progetti in qualità di partners, all'11, 7 e 8% in veste di coordinatori.

Per quanto riguarda i tipi di violenza affrontati dai progetti finanziati i principali temi trattati sono, in ordine di importanza, la violenza in seno alla famiglia su donne e minori, la violenza legata al genere e la violenza sessuale; aspetti come il bullismo, la violenza contro adolescenti omosessuali e ai danni di donne e minori disabili rimangono ancora aree di nicchia. Sugli aspetti della tratta e della prostituzione coatta si osserva una partecipazione relativamente limitata, ma è opportuno ricordare che su questi temi esistono anche altre linee di finanziamento attivate nei settore della lotta all'emarginazione e all'esclusione sociale.

Per chiudere, considerando i beneficiari finali complessivamente si nota uno sbilanciamento sulle tematiche che riguardano le donne, tuttavia è necessario precisare che spesso, trattando ad esempio tematiche come la violenza domestica, il tema della protezione dei bambini vi è integrato come componente essenziale degli interventi di assistenza e delle politiche di prevenzione.

In data 2 gennaio 2006 è stato pubblicato un nuovo bando nell'ambito del programma europeo Daphne II a sostegno della lotta alla violenza sui bambini, i giovani e le donne.

A differenza degli altri anni la partecipazione al programma sarà aperta oltre che alle persone giuridiche pubbliche/private senza scopo di lucro degli Stati Membri (UE a 25), dei paesi EEA/EFTA (Islanda Liechtenstein e Norvegia) e di Bulgaria, Romania e Turchia anche a quelle di Albania, Bosnia Herzegovina, Croazia, Ex Repubblica Yugoslava di Macedonia, Serbia e Montenegro a condizione che abbiano concluso accordi di specifici con la Commissione per la partecipazione al Programma.

Priorità tematiche del nuovo bando saranno:

Violenza fra pari e meccanismi di protezione

- Mappature, studi, sondaggi ed indagini per comprendere gli atti di violenza dei bambini sui loro pari, dei giovani sui giovani, sulle giovani ragazze e le donne da parte di loro pari (compresa l'identificazione dei fattori di vulnerabilità, profilo dei perpetratori, circostanze e contesti nell'ambito dei quali sono commesse le violenze, risposte attuali).
- Mappatura delle ricerche disponibili e della programmazione nel campo della violenza fra pari e protezione dalla violenza fra pari con riguardo all'identificazione di buone pratiche e insegnamenti meritevoli e azioni per condividere le conclusioni con i professionisti del settore a livello europeo.
- Sviluppo, sperimentazione e implementazione (con il coinvolgimento dei destinatari) di meccanismi per prevenire la violenza fra pari, proteggere i bambini vulnerabili, i giovani e le donne, e trattare in maniera adeguata con i perpetratori di tali atti di violenza.
- Sviluppo, sperimentazione e implementazione di programmi da impiegare negli istituti di educazione (di primo secondo terzo ordine, professionale e altro) al fine di aumentare la comprensione della violenza fra pari e promuovere la tolleranza zero della stessa.
- Raccomandazioni a livello Europeo su contesti, strutture e azioni concepite per avere un impatto sulle circostanze e i contesti della violenza fra pari al fine di ridurla o di eliminarla.