

PREFAZIONE

L'Italia, negli ultimi anni, ha avviato un incisivo processo di adeguamento normativo per dotare il nostro Paese di strumenti di contrasto moderni ed efficaci contro le forme di abuso e sfruttamento sui minori.

Sul piano strettamente normativo possiamo affermare che il nostro Paese è sicuramente avanti rispetto a molti altri membri dell'Unione, abbiamo infatti ratificato con sollecitudine tutte le convenzioni ed i protocolli internazionali in materia, ponendoci in prima linea nella lotta contro questo turpe fenomeno.

Per contrastare ogni forma di reato a danno dei minori, il Governo si è impegnato fin da subito con un'azione articolata a più livelli ed anche se la legislazione italiana in materia era abbastanza recente, ha ritenuto necessario studiare un nuovo disegno di legge, divenuto oggi legge dello Stato, che contenesse nuove ed incisive misure contro lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia.

Questo perchè, con lo sviluppo e la diffusione delle nuove tecnologie, in particolar modo della rete di Internet, sono nate purtroppo anche nuove forme di sfruttamento sessuale minorile che necessitavano di una nuova regolamentazione.

La legge studiata dal Governo introduce importanti novità negli strumenti di contrasto alla pedofilia ed alla pedopornografia on-line, un fenomeno in grande espansione che, proprio per la volatilità della rete, è molto difficile da perseguire.

La normativa inasprisce le pene per chi si macchia di reati di pedofilia e pedopornografia on-line ed oltre a colpire la diffusione di materiale pedopornografico, punta sul blocco dei flussi finanziari che ruotano attorno a questi siti mediante la revoca delle convenzioni con le carte di credito, che è il mezzo più usato per i pagamenti su Internet. Il provvedimento sancisce il divieto assoluto di rapporto con minorenni in cambio di denaro e prevede l'esclusione del patteggiamento per i reati di pedofilia e pornografia minorile, evitando così che gli autori dei reati sui minori possano avvalersi dei meccanismi premiali di riduzione della pena.

Per le persone condannate per questo tipo di crimini sono previste pene ancora più severe ed è inoltre comminata l'interdizione perpetua dall'attività nelle scuole di ogni ordine e grado e negli uffici o servizi in istituzioni o strutture prevalentemente frequentate da minori.

Questa legge prevede anche un inasprimento della lotta al turismo sessuale, prevedendo che la giustizia italiana possa punire non solo gli organizzatori, ma anche i partecipanti consapevoli ai viaggi.

Tra le novità contenute nel provvedimento c'è anche l'istituzione, presso il Ministero dell'Interno, del "Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet", a cui è stato affidato il compito di raccogliere tutti i dati, le informazioni e le segnalazioni provenienti dall'Italia o dall'estero, da soggetti pubblici e privati, su siti che diffondono materiale pedopornografico.

Per acquisire e monitorare i dati e le informazioni relative alle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione del fenomeno della pedofilia, è stato inoltre istituito, presso il Ministero per le Pari Opportunità, l'"Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile".

A tal fine è stata autorizzata l'istituzione di un'apposita banca dati all'interno dell'Osservatorio, per raccogliere tutte le informazioni provenienti dalle varie amministrazioni ed operare un attento monitoraggio del fenomeno della pedofilia.

Da un lato abbiamo cercato di adeguare il nostro sistema normativo alle nuove declinazioni del fenomeno, dall'altro abbiamo cercato di puntare sulla prevenzione, operando al tempo stesso un attento monitoraggio del problema.

E' proprio per sostenere le spese relative al coordinamento delle attività di contrasto dello sfruttamento e dell'abuso sessuale dei minori che abbiamo previsto, nella Legge Finanziaria, lo stanziamento di sei milioni di euro l'anno divisi in tre parti uguali per il 2006, il 2007 ed il 2008.

Si tratta di un passo importantissimo che sottolinea la determinazione del nostro Esecutivo a contrastare con ogni mezzo questi terribili reati e al tempo stesso rafforza il ruolo del Ciclope, il Comitato Interministeriale di Coordinamento della Lotta alla Pedofilia, che riunisce dodici Ministeri sotto la guida del Ministero per le Pari Opportunità.

Nel 2002 questo organismo ha elaborato il Primo Piano Nazionale di prevenzione e contrasto della pedo-

filia che ha, tra gli altri, l'obiettivo di raccordare dati e informazioni a livello nazionale e locale sulle attività svolte per la conoscenza e la prevenzione di questo fenomeno. Frutto del Piano Nazionale sono state le nuove norme di contrasto alla pedopornografia on-line racchiuse nella legge di iniziativa Governativa sulla pedofilia.

Si tratta insomma, da parte delle Istituzioni, di un ventaglio di interventi concreti diretti ad aggredire il fenomeno dello sfruttamento dei minori nella maniera più completa e moderna possibile.

Stefania Prestigiacomo

PRIMA SEZIONE

**L'AZIONE DEL GOVERNO
E DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI**

PAGINA BIANCA

1. L'IMPEGNO DELL'ITALIA NELLA LOTTA ALL'ABUSO E ALLO SFRUTTAMENTO SESSUALE. LE INIZIATIVE A LIVELLO CENTRALE

Premessa

Il tema della pedofilia è stato oggetto di rinnovata attenzione da parte dell'Italia.

L'impegno, sia a livello governativo sia a livello parlamentare, si è sviluppato negli ultimi dieci anni, attraverso numerose azioni che hanno interessato il settore della prevenzione, del contrasto e dell'assistenza a bambini e adolescenti vittime di violenza: innanzitutto è stata effettuata un'importante riforma che ha interessato il quadro legislativo (con le leggi n. 66/96 e 269/98 recentemente modificata con la nuova legge dal titolo "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia"). Inoltre, sono stati adottati alcuni importanti piani di indirizzo (primo fra tutti il Piano nazionale antipedofilia approvato nell'anno 2002) e avviati specifici programmi a livello nazionale e locale.

Oggi, è una concreta realtà la costruzione di una cultura rispettosa dei rapporti tra adulti e minori e la creazione di un sistema di garanzie per la promozione dei loro diritti e del loro benessere.

Questi risultati si devono alla corale collaborazione e partecipazione di Ministeri, Autorità statali centrali, Amministrazioni regionali e locali, Enti e Società civile.

In particolare, con il primo Piano nazionale antipedofilia sono state avviate diverse attività quali:

- lo sviluppo di progetti per la creazione di servizi specialistici, di strumenti di ascolto (si pensi alla linea Emergenza Infanzia 114) e di strutture e mezzi di coordinamento multisettoriale e interistituzionale a livello decentrato;
- la sensibilizzazione della società e la formazione specialistica degli operatori dei settori educativo, sociale, sanitario, dei media e delle autorità giudiziarie;
- l'avvio di iniziative di informazione rivolte a bambini e adolescenti, con una chiara attenzione a promuovere la loro partecipazione attiva;
- lo svolgimento di indagini e ricerche per la maggiore conoscenza del fenomeno, oltre alla qualificazione e alla mappatura degli interventi.

È inoltre importante ricordare la sperimentazione di strutture di coordinamento centralizzate (si pensi in primo luogo al Comitato interministeriale di lotta alla pedofilia - CICLOPE);

Come tutti i processi destinati a incidere e provocare cambiamenti profondi negli assetti collettivi e individuali di valori, risorse e opportunità, anche quello che ha come finalità la lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale è caratterizzato da repentini salti in avanti e da crisi di crescita, da tentazioni di regressione e da momenti di immobilità.

In realtà, l'osservatorio privilegiato offerto dal lavoro di ricognizione, che sta alla base della Relazione periodica di aggiornamento, consente di affermare che tale processo è ormai inarrestabile. Certamente, ci sono criticità e vischiosità nei cambiamenti in atto a livello globale e nel lavoro puntuale degli operatori aventi specifici compiti di tutela, tuttavia l'attenzione al problema rimane sempre alta. Le iniziative promosse nel corso degli anni recenti hanno decisamente aiutato ciò che si usa definire come la "mentalizzazione della violenza all'infanzia", ovvero sia l'emergere alla consapevolezza e alla conoscenza di operatori e istituzioni che tale problema esiste, è diffuso e richiede interventi di prevenzione precoce, di cura e di reintegrazione sociale, sia delle vittime sia, quando è possibile, degli autori, o autrici, tanto più se anche quest'ultimi sono minorenni.

Oggi è possibile cominciare a riflettere sul valore aggiunto rispetto agli interventi ordinari degli attori coinvolti, ovvero sia cercare di selezionare quelle esperienze e quelle pratiche operative che più di altre si stanno rivelando efficaci.

1.1. L'APPROCCIO ADOTTATO NELL'AGGIORNAMENTO PERIODICO

L'analisi utilizza quale cornice teorica di riferimento i contenuti della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ratificata dall'Italia nel 1991, e l'approccio di salute pubblica raccomandato dall'Organizzazione Mondiale della Salute, in considerazione del riconoscimento della violenza all'infanzia come uno dei più gravi problemi mondiali di salute pubblica, dati i gravi effetti a breve e lungo termine, che essa produce a livello psicologico, emotivo, relazionale e fisico.

È una scelta di carattere metodologico che si richiama alle raccomandazioni espresse in sede ONU nel corso dell'esame dei risultati dello Studio mondiale sulla violenza all'infanzia promosso dal Segretariato generale delle Nazioni Unite e avviato nel 2003¹ allo scopo di promuovere una migliore comprensione del problema e delle sue cause, dare impulso ad un'azione di sviluppo basata sui diritti umani a livello locale, nazionale, regionale e internazionale e motivare gli Stati a adempiere ai loro obblighi in materia di protezione, prevenzione, intervento e cura dei bambini.

Sia la prospettiva basata sui diritti sia l'approccio di salute pubblica sono per definizione multidisciplinari e multisettoriali, la loro integrazione genera uno schema complesso di obiettivi, attori, funzioni e macrotipologie di interventi che risulta particolarmente utile nel condurre una ricognizione valutativa delle azioni poste in essere in Italia nel quadro della lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale.

Con la Convenzione sui diritti dell'infanzia costituisce una prospettiva importante di lettura delle strategie italiane contro ogni forma di violenza all'infanzia² perché essa chiarisce come tali politiche siano un atto dovuto del mondo adulto, affermando in modo chiaro e definitivo che il bambino è un soggetto di diritto, cioè un soggetto cui devono essere riconosciute opportunità di sviluppo e garanzie di cittadinanza formale e sostanziale, sia in quanto singolo sia come membro della famiglia e della società.

La Convenzione supera pertanto una concezione del minore quale ricettore passivo di cure e di attenzioni particolari, proponendo un'idea forte di bambino e bambina in quanto centri soggettivi di diritti compiuti: diritti civili, libertà di espressione e comunicazione, diritti economici, sociali e culturali, diritti penali.

La Convenzione propone, quindi, un'utile definizione di protezione del bambino, come salvaguardia del suo percorso di sviluppo e garanzia delle risorse e degli strumenti necessari a soddisfarlo mediante l'impegno degli Stati e delle realtà di governo decentrate ad adoperarsi a implementare in modo sostanziale tali diritti, attraverso la creazione e il potenziamento dei servizi e degli strumenti necessari ad assicurare ai bambini e alle loro famiglie i mezzi e le condizioni per poterne godere concretamente (artt. 3, 4, 5, 12, 27). Per quanto riguarda l'impegno a preservare ogni bambino e bambina da maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale, l'art. 19 della Convenzione richiede che gli Stati adottino ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa atta a tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio, di maltrattamento fisico o mentale, di abbandono e di sfruttamento, mediante la previsione e la concreta realizzazione di programmi sociali, misure di prevenzione e assistenza sanitaria, procedure giudiziarie di tutela³.

L'approccio di salute pubblica adottato dall'OMS offre una prospettiva dinamica di analisi del fenomeno e dei contesti di intervento perché esso pone l'enfasi sulla dimensione della prevenzione. Si fonda su evidenze (evidence based), assumendo come fine ultimo quello di scardinare tutti i fattori d'insorgenza, di diffusione e di riproduzione delle varie forme di abuso e sfruttamento, compresi quelli di tipo sociale, politico-istituzionale, economico e culturale, sui quali possono agire efficacemente, e autorevolmente, i

¹ Nel 2001, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite richiese (Risoluzione 56/138) la realizzazione di uno studio sulla violenza all'infanzia per dare seguito alla raccomandazione del Comitato ONU sui diritti del fanciullo di condurre un monitoraggio a livello mondiale sul fenomeno e sulle misure adottate dagli Stati.

² Il termine "infanzia" deriva da in-fari (colui che non può parlare), dove una parte, l'incompetenza linguistica, ha finito per designare il tutto, cioè il soggetto. Storicamente l'infanzia non è mai detta da sé ma da altri, è più oggetto che soggetto di discorso. Con la Convenzione questa parola, o meglio il suo soggetto, l'infante, trova invece un significato nuovo di soggetto attivo e parlante.

³ Tale richiamo ad impegni concreti e multisettoriali è rafforzato anche in altri articoli nei quali si sottolinea: l'importanza della collaborazione a livello nazionale, bilaterale e multilaterale per impedire che i fanciulli siano vittime di abuso e sfruttamento sessuale (art. 34); nonché l'imprescindibile necessità di operare in una prospettiva di lungo periodo garantendo al bambino e alla bambina ogni adeguato provvedimento per agevolare il riadattamento fisico e psicologico e il reinserimento nel rispetto della loro persona e della loro dignità (art. 39).

governi centrali e gli enti locali⁴.

Come raccomandato dall'OMS (2002), sarà quindi utile assumere un modello interpretativo e operativo di tipo sistemico, che consenta di individuare (e di conseguenza agire su) cause, fattori di rischio, prassi di intervento e risorse a livello:

- individuale, identificando i fattori biologici e della storia personale degli individui, che influenzano il comportamento dei soggetti e aumentano il rischio che questi commettano o diventino vittima di violenza;
- familiare e delle relazioni personali extrafamiliari, indagando come tali relazioni costituiscano elementi che possono accrescere il rischio di vittimizzazione o di agire in modo violento;
- comunitario, individuando le condizioni che possono favorire la violenza, come, ad esempio, la disoccupazione, la contiguità con centri di spaccio della droga, eccetera;
- sociale, cioè ricercando quali fattori facilitano il crearsi di un clima che in qualche modo incoraggia o inibisce la violenza, ad esempio la disponibilità di armi da fuoco oppure norme sociali e culturali quali quelle che privilegiano i diritti dei genitori rispetto a quelli dei figli, che legittimano posizioni di dominio maschile su donne e bambini, eccetera.

In un'ottica ecologica, una strategia di prevenzione dovrà quindi essere articolata lungo due dimensioni: quella temporale e quella del target dell'intervento.

La prevenzione definita secondo la dimensione temporale appartiene alla tradizionale tripartizione tra interventi preventivi primari, finalizzati ad impedire l'insorgenza della violenza e la sua rilevazione precoce; interventi secondari, quali risposte a breve termine a eventi verificatisi e di cui si vuole impedire la recidiva; e gli interventi terziari, focalizzati sugli effetti a lungo termine, sulla riparazione dei danni e sul contrasto alla cronicizzazione.

Dal punto di vista dei target di intervento, ogni livello di prevenzione includerà interventi universali, cioè rivolti alla totalità della popolazione; interventi specifici sui gruppi a rischio e interventi finalizzati prevalentemente orientati su chi commette atti di abuso e sfruttamento.

I settori chiamati a dare un contributo sono quelli: giudiziario/legale, sociale, sanitario, educativo, politico e della comunicazione. In ognuno di essi dovrebbero trovare risposta i tre livelli della prevenzione attraverso misure universali, specifiche e finalizzate.

La comune finalità di prevenzione globale della violenza all'infanzia porta a identificare alcuni compiti trasversali (Ispan, 2003):

- offrire misure di prevenzione e protezione rivolte all'intera popolazione, a popolazioni a rischio e a bambini e famiglie che hanno già vissuto l'esperienza di abusi;
- provvedere interventi riparativi e di cura a bambini sospettati di essere vittime di maltrattamento e alle loro famiglie;
- individuare gli elementi di vulnerabilità e i fattori protettivi rispetto all'abuso, e su questi agire in base alle competenze professionali e istituzionali del settore;
- promuovere iniziative di formazione e specializzazione settoriali e intersettoriali;
- condurre attività di ricerca per contribuire ad una migliore conoscenza del problema e delle misure di prevenzione e contrasto;
- monitorare e valutare tutti gli interventi settoriali e intersettoriali per valutarne la loro efficacia.

Da questa prospettiva composita, l'azione di governo trova una cogente giustificazione nel fatto che gli abusi e lo sfruttamento sessuale dei bambini rappresentano, da un lato una grave inadempienza nel dare attuazione ai loro diritti alla sicurezza, alla protezione e ad uno sviluppo armonioso, e, dall'altro essi sono espressione di una patologia sociale e di una grave fonte di danno fisico e psicologico, che mina lo sviluppo individuale di un soggetto e il benessere presente e futuro della società.

⁴ Le strategie d'azione che ne derivano si basano su quattro "step":

1. la definizione e la verifica della magnitudo del problema;
2. l'identificazione della sua eziologia;
3. la formulazione e la sperimentazione di metodologie e di strumenti per affrontarlo;
4. la valutazione sistematica e l'applicazione su larga scala delle misure d'intervento preventivo che hanno dato i migliori risultati.

L'analisi basata sui diritti dell'infanzia pone l'accento sulle ragioni etiche, morali e di pari opportunità intergenerazionali, per investire nel potenziamento delle misure di prevenzione e di assistenza alle vittime a partire dai diritti e dai bisogni dei soggetti in età evolutiva. L'approccio di salute pubblica enfatizza, invece, il fatto che ogni strategia di prevenzione dell'abuso e dello sfruttamento ha senso per la collettività nel suo insieme, dal punto di vista sociale ed economico.

1.2. LE AZIONI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Il Governo e le Amministrazioni centrali rappresentano il cuore del settore politico - istituzionale, giacché responsabili delle azioni che normano, indirizzano e programmano a livello nazionale tutti gli altri settori.

I dati e le informazioni raccolti sono presentati secondo lo schema logico previsto dalla stessa legge n. 269/98 (art. 17, comma 3) nell'indicare i compiti del coordinamento a livello centrale:

- a) acquisizione di dati e informazioni, a livello nazionale ed internazionale, sull'attività svolta per la prevenzione e la repressione e sulle strategie di contrasto programmate o realizzate da altri Stati;
- b) promozione, in collaborazione con i Ministeri della pubblica istruzione, della Sanità, dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, della Giustizia e degli Affari esteri, studi e ricerche relativi agli aspetti sociali, sanitari e giudiziari dei fenomeni di sfruttamento sessuale dei minori;
- c) partecipazione, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, agli organismi comunitari e internazionali aventi compiti di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale.

In materia di abuso e sfruttamento sessuale le misure assunte nei tre filoni di attività sopra delineati, hanno avuto sia carattere specifico sia carattere universale. In una prospettiva non solo informativa, ma anche promozionale le prime, sono state prevalentemente attività di tipo legislativo, quali l'approvazione della Legge 11 agosto 2003, n. 228 "Misure contro la tratta di persone" e la nuova legge di iniziativa Governativa, "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo internet", finalizzato alla riforma di alcune norme inerenti le leggi n. 269/98 e n. 66/96.

Altre azioni specifiche fanno capo all'operato ordinario dei Ministeri, che hanno mantenuto in agenda il sostegno a progetti di prevenzione, sviluppo di organismi di coordinamento in sede nazionale e soprannazionale, promozione di progetti e partecipazione a processi normativi di livello europeo e internazionale. Le azioni aventi carattere universale sono prevalentemente attività di indirizzo e programmatiche.

S'intravede una sostanziale capacità di rispondere positivamente agli impegni posti dalla Convezione ONU sui diritti del fanciullo, ma è meno evidente la capacità di farlo in un'ottica di salute pubblica, in particolare per quanto attiene la possibilità di valutare puntualmente gli esiti delle azioni intraprese in termini di efficacia, non potendo l'Italia, ancora oggi, avvantaggiarsi su un sistema sufficientemente adeguato di raccolta dei dati.

L'analisi che segue non vuole certo essere una ricostruzione esaustiva del lavoro compiuto dal Governo e dalle Amministrazioni centrali in questo settore. Ciò che si offre all'attenzione del Parlamento è una mappatura di orientamento, così come scaturisce dalla ricognizione effettuata attraverso l'invio ad amministrazioni centrali, Regioni ed enti locali di un questionario di rilevazione strutturato per macrotipologie e tipologie di interventi al fine di cogliere le caratteristiche principali del lavoro svolto.

Si auspica, tuttavia, che la Relazione fornisca elementi di conoscenza in grado di sostenere le funzioni specifiche dei membri del Parlamento, che in questa materia possono ricoprire un importante ruolo di riforma, di allocazione delle risorse e d'impulso.

1.2.1. IL LAVORO DEL COMITATO INTERMINISTERIALE DI COORDINAMENTO PER LA LOTTA ALLA PEDOFILIA. LE INIZIATIVE CENTRALI IN ATTUAZIONE DEL PRIMO PIANO NAZIONALE DI LOTTA ALLA PEDOFILIA: IL SERVIZIO PUBBLICO 114 - EMERGENZA INFANZIA

Il Piano Nazionale di prevenzione e contrasto della pedofilia costituisce ancora oggi il punto di riferimento fondamentale per l'analisi degli interventi attuati e in corso di attuazione da parte del Comitato Ciclope e delle Amministrazioni centrali che ne fanno parte.

I lavori del Comitato sono affiancati da un Comitato scientifico di esperti di livello nazionale e da un Comitato tecnico di supporto alle attività dell'Osservatorio, costituito all'interno dello stesso Comitato Ciclope, allo scopo di acquisire dati e informazioni, a livello nazionale e internazionale, sulle attività svolte per la prevenzione e la repressione, e ogni altro dato utile per la migliore conoscenza del fenomeno. Nel dare seguito alle proprie funzioni di coordinamento a livello centrale, gli obiettivi sui quali sono stati indirizzati le attività del Comitato e delle strutture appena ricordate, sono quelli del:

- confronto interistituzionale per favorire lo scambio di informazioni, dati ed esperienze;
- ricerca e comparazione legislativa a livello europeo sulle principali norme per la protezione dei bambini e delle bambine dalle varie forme di pedofilia;
- elaborazione e predisposizione di proposte e strumenti per la raccolta sistematica di dati qualitativi e quantitativi sul fenomeno della pedofilia.

Come illustrato più avanti nelle sezioni di approfondimento tematico, uno dei principali esiti degli indirizzi di intervento contenuti nel Piano Nazionale di lotta alla pedofilia, è stato il provvedimento modificativo della legge n. 269/98, prima citato, recentemente approvato.

Un altro frutto è stato la creazione della linea telefonica di Emergenza Infanzia 114, un servizio pubblico nazionale di risposta alle situazioni di emergenza che coinvolgono bambini, bambine e adolescenti. Questa iniziativa rappresenta l'adempimento di indirizzi di azione cui l'Italia è chiamata a uniformarsi e di impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione di atti e dichiarazioni in sede europea e internazionale⁵. La creazione del 114, di cui segue nel paragrafo successivo una puntuale descrizione degli sviluppi attuali e dei primi risultati, colloca inoltre l'Italia nel novero delle pochissime nazioni europee dotate di un servizio pubblico gratuito di aiuto a bambini e adolescenti in difficoltà (altre importanti linee telefoniche pubbliche si trovano in Grecia - "Social Help" - e in Francia - "Allô enfance maltraitée").

⁵ A questo proposito è opportuno menzionare, tra gli altri: la Dichiarazione adottata al termine della Conferenza multilaterale dei Paesi dell'Europa e dell'Asia centrale Protection of Children against Sexual Exploitation di Budapest del 1991; la Dichiarazione finale d'impegni adottata al Secondo congresso Mondiale contro lo sfruttamento sessuale commerciale di minori di Yokohama (1991); la Raccomandazione n. 1371 su "Abuso e trascuratezza dell'infanzia" adottata il 23 aprile 1998 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, e la Raccomandazione n. 16 su "La protezione dell'infanzia dallo sfruttamento sessuale" adottata dal comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 31 ottobre 2001; nonché la più recente Risoluzione n. 1307 su "Sfruttamento sessuale dell'infanzia: tolleranza zero", adottata dall'Assemblea del consiglio d'Europa il 27 settembre 2002, sono tutti documenti nei quali si richiede agli Stati di impegnarsi nella creazione di una linea telefonica gratuita rivolta ai minori che si trovano a rischio di vittimizzazione o hanno già subito la violenza dell'abuso e dello sfruttamento sessuali.

Il Comitato CICLOPE

Al fine di dare attuazione agli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale, primo fra tutti la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, adottata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176 e al fine di ottimizzare le politiche nazionali finalizzate al contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, si è provveduto, nella primavera del 2002, a costituire presso il Dipartimento per le Pari Opportunità il Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia (CICLOPE). L'art. 17 della legge n. 269/98 attribuisce, infatti, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri "le funzioni di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, relative alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale".

Con il DPCM 14 febbraio 2002, reiterato in data 06 maggio 2005, tale funzione è stata delegata al Ministro per le Pari Opportunità che presiede, quindi, il comitato CICLOPE.

Del Comitato fanno parte i seguenti Ministeri:

1. Ministero degli Affari Esteri
2. Ministero delle Attività Produttive
3. Ministero delle Comunicazioni
4. Ministero della Giustizia
5. Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie
6. Ministero dell'Interno
7. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
8. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
9. Dipartimento per le Politiche Comunitarie
10. Ministero per i Rapporti con il Parlamento
11. Ministero della salute

Al fine di poter dar un contributo incisivo per ciò che concerne la comunicazione, nel Comitato è presente anche il Presidente della Rai.

Con la costituzione di tale Comitato è stato di fatto compiuto un importante passo in avanti con riguardo all'esigenza di un raccordo operativo centralizzato tra le varie Istituzioni che, a diverso titolo e con diverse competenze, svolgono attività inerenti alla lotta contro la pedofilia, al fine di valorizzare le azioni adottate dalle singole Amministrazioni nel perseguimento di una strategia condivisa finalizzata a contrastare, con la maggiore incisività possibile, il fenomeno pedofilia. Un primo ed importante compito svolto dal CICLOPE è stato quello di effettuare una rassegna delle attività curate da ogni singola Amministrazione che compongono il Comitato con riguardo al fenomeno pedofilia, oltre a sostenere l'implementazione di proposte operative nelle quali si riflettono sia i contenuti e le raccomandazioni degli atti internazionali che compongono il contesto di riferimento sopranazionale, sia la realizzazione di un programma che tende ad inserire in un quadro organico l'impegno istituzionale nella lotta alla pedofilia.

Le linee di azione individuate per il contrasto e la prevenzione della Pedofilia sono state incentrate su aspetti preventivi, di protezione e di assistenza alle vittime nonché repressivi, e si sono concretizzate

nella consapevolezza e nella condivisione da parte di tutti i rappresentanti dei dicasteri presenti, che occorre concentrare l'attenzione e conseguentemente approfondire il massimo impegno sulla costruzione di una "rete" di coordinamento dell'attività di rilevazione e monitoraggio del fenomeno relativo allo sfruttamento e abuso sessuale dei minori.

La realizzazione di un sistema informativo integrato sul fenomeno pedofilia, infatti, oltre a svolgere un'opera di semplificazione e accelerazione del flusso di informazioni già note, sperimentate e praticate, sarà in grado di proporsi come un effettivo propulsore di conoscenze, consentendo alle Amministrazioni di entrare in relazione tra loro.

Il sistema, in altri termini, potrà assolvere ad una finalità di comunicazione sia interna alle singole Amministrazioni coinvolte, al fine di agevolare i flussi informativi e potenziarne lo scambio interfunzionale, che esterna nei confronti di altre Amministrazioni e utenti del sistema informativo consentendo di raggiungere l'obiettivo di armonizzare ed elaborare le fonti al fine di soddisfare le esigenze informative che sono alla base di politiche mirate di prevenzione, di sostegno, di aiuto e di repressione del fenomeno.

Comitato Scientifico

L'attività del Comitato Scientifico ha seguito due principali strategie operative:

1. L'approfondimento teorico di tematiche specifiche;
2. L'impostazione di un lavoro preparatorio per la costituzione di uno strumento di rilevazione statistica sul fenomeno degli abusi sui minori;

Queste attività fanno parte di una strategia operativa che prevede la piena sinergia con il lavoro del Comitato Tecnico e che sfrutta il carattere d'interdisciplinarietà delle competenze presenti nei due Comitati, adottando un approccio "problem oriented" al fine di dare un incremento di valore alla conoscenza del fenomeno della pedofilia e di consentire lo sviluppo di politiche che si fondino su approfondimenti informativi, in linea con la complessità e l'impatto del fenomeno sulla società.

Per quanto riguarda l'attività di approfondimento teorico, il Comitato Scientifico ha condotto analisi specifiche sul diritto sostanziale nazionale, sulla giurisprudenza penale, sulla casistica attinente ai reati di pedofilia commessi attraverso l'uso di internet - al fine di individuare le criticità esistenti e l'elaborazione di strumenti che consentano il loro superamento. Dall'esame delle statistiche sono emersi dati che aiutano a comprendere l'evoluzione del fenomeno degli abusi sui minori: si evidenzia ad esempio che la molestia sessuale commessa attraverso l'uso di internet è in aumento e che le Forze di Polizia stanno rispondendo con un rafforzamento delle attività investigative in questo campo. Dal 1998 al 2004, infatti, in Italia la Polizia Postale e delle Comunicazioni ha effettuato 2.273 perquisizioni con 145.587 siti monitorati, di cui 138 su territorio nazionale tutti oscurati ma con solo 4 bambini identificati. Ma, oltre ai dati numerici, è emersa anche una complessa ed aberrante realtà fatta di una vera e propria comunità all'interno della quale esistono ideologi, tecnici, commercianti, avvocati, esperti informatici, fotografi e fruitori che interagiscono tra loro. All'interno di questa comunità l'atteggiamento nei confronti della pedofilia non è affatto comune a tutti: accanto al "pedofilo classico" ossia alla figura di persona perversa, si è oggi diffusa l'immagine del seguace di una nuova corrente culturale che tende, in ossequio alla cultura classica, a dipingere un volto "pulito" della pedofilia, abbozzando una giustificazione "filosofica" atta a fugare i sensi di colpa che impediscono a molti di passare dal mondo virtuale all'adescamento e alla violenza.

Per quanto concerne il secondo obiettivo di lavoro, il Comitato Scientifico ha affrontato, congiuntamente al Comitato Tecnico, l'analisi relativa ad un progetto per la creazione di una banca dati inerente alle misure di prevenzione e repressione del fenomeno pedofilia, congiuntamente all'individuazione degli strumenti di sostegno alle famiglie.

L'istituzione di uno strumento di rilevazione statistica è prevista anche all'interno del disegno di legge n.3503 "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet", in cui viene specificato che tale strumento verrà istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità e che con decreto del Ministro per le

Pari Opportunità verranno definite le modalità di attuazione e di organizzazione della banca dati, anche per quanto attiene all'adozione dei dispositivi necessari per la sicurezza e la riservatezza dei dati. La scheda prevede l'inserimento dei dati da parte di tutti gli attori istituzionali coinvolti nella lotta a tali crimini, quali in particolare la Polizia Criminale, la Polizia Postale e delle Comunicazioni (soprattutto per quanto concerne la pedofilia via internet), il Dipartimento di Giustizia Minorile (per quanto riguarda i minori autori di reato sessuale). Sarà inoltre importante l'inserimento dei dati da parte del servizio Emergenza Infanzia 114. Tale banca dati avrà anche come interlocutore naturale l'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Ciò consentirà anche di acquisire le informazioni relative a specifici contesti territoriali. Tale relazione attiverà quindi un flusso informativo bidirezionale da cui trarranno vantaggio per i loro fini istituzionali, ambedue le Amministrazioni coinvolte.

I due Comitati hanno congiuntamente ritenuto che tale importante strumento statistico non debba avere una finalità unicamente informativa, ma in senso più ampio e complesso debba raggiungere i seguenti obiettivi:

- una maggiore visibilità e fruibilità di una ampia e variegata quantità e qualità della documentazione prodotta dai singoli soggetti istituzionali coinvolti nel progetto;
- la costruzione di un modello di comunicazione integrata che, nonostante la diversità dei punti di vista istituzionali (le diverse Amministrazioni coinvolte nel progetto) e l'approccio eterogeneo al fenomeno che da ciò deriva, sia in grado di fornire un prodotto unitario di informazione e documentazione sul problema della pedofilia e dell'abuso sessuale dei minori;
- il superamento di visuali settoriali e la conoscenza del fenomeno nella sua forma sociale complessa;
- l'individuazione di tematiche e di aree specifiche nelle quali operare ai fini della prevenzione e del controllo.

Comitato Tecnico

1. La costruzione di un sistema informativo

Il Comitato Tecnico è stato istituito il 17 giugno 2003 per decreto del Ministro Stefania Prestigiacomo e rappresenta uno dei tre organismi in cui si articola l'Osservatorio del Comitato CICLOPE. Questo organismo rappresenta lo strumento operativo del Comitato Scientifico e cura le indagini e la raccolta dei dati secondo il piano di lavoro da questo predisposto.

Il Comitato è costituito da un gruppo di esperti nominati dal Ministro per le Pari Opportunità, coordinato dalla Segreteria Tecnica del Ministro e dagli uffici del Capo del Dipartimento per le Pari Opportunità. Il Comitato si pone l'obiettivo di dare un incremento di valore alla conoscenza del fenomeno degli abusi sui minori e di consentire lo sviluppo di politiche che si fondino su approfondimenti informativi, in linea con la complessità e l'impatto del fenomeno sulla società.

Il Comitato Tecnico ha collaborato attivamente con il Comitato Scientifico per la realizzazione di una scheda di rilevazione che consentisse la creazione della citata banca dati nazionale prevista nel DDL n.3503 "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet".

Le prossime fasi di lavoro del Comitato Tecnico, decise congiuntamente al Comitato Scientifico sono le seguenti:

1. Il reperimento dei dati;
2. L'elaborazione dei dati ottenuti;
3. Il confronto con gli operatori e con coloro che si occupano a diverso titolo e con diverse professionalità del fenomeno;

Nel corso delle riunioni, i membri del Comitato Tecnico hanno riflettuto sulle potenzialità future di questo innovativo strumento statistico e sulle migliori modalità di gestione e comunicazione dei dati. I sog-