Normativa europea in materia di violenza

- Mappatura della legislazione esistente negli Stati Membri relativa a qualunque forma di violenza e fornitura dei risultati in maniera tale che possano essere aggiornati, diffusi e fatti ampiamente circolare; includere le raccomandazioni UE all'interno di future direttive in materia di normative contro la violenza.
- Scambio di esperienze e insegnamenti relativi alla legislazione alla sua applicazione, concepita per rafforzare le competenze dei professionisti in materia di esecuzione/applicazione della legge e in campo giudiziario e para-legale e per proporre raccomandazioni pratiche per le riforme e per un migliore applicazione delle stesse.

Partecipazione dei bambini, dei giovani e delle donne nella prevenzione della violenza e sostegno alle vittime

- In collaborazione con i bambini e i giovani, mappature e/o sondaggi sulle attitudini dei giovani verso la violenza; loro suggerimenti per mitigarla o prevenirla, modi concreti tramite i quali i giovani possano essere coinvolti direttamente nella prevenzione, protezione e/o azioni relative al sostegno delle vittime della violenza; raccomandazioni per le azioni da intraprendere.
- Progetti di azione diretta che mobilitano i bambini e i giovani nel sostenere le vittime della violenza nell'ambito di contesti quali la scuola, la famiglia e luoghi di incontro per i giovani (clubs, centri etc.).
- Progetti di azione diretta che vedono la partecipazione di donne sopravvissute ad atti di violenza per fornire sostegno alle vittime e ridurre il rischio che altre donne diventino vittime di violenza, compresa la creazione di reti sostenibili e/o moduli di formazione per rafforzare le competenze.

Indicatori e relativa raccolta di dati

- Al fine di contribuire ad ottenere migliori sondaggi statistici sulla violenza e raccolte di dati armonizzate e comparabili, sarà data priorità allo sviluppo di indicatori e raccolta di dati nelle seguenti aree: violenza sui migranti (bambini, giovani e donne); violenza sui giovani che vivono lavorano nelle strade; violenza nelle famiglie

Estrazione di politiche dai risultati dei progetti terminati nell'ambito del programma Daphne

Sulla base di progetti Daphne finanziati, il Programma può contribuire allo sviluppo di politiche a livello locale, nazionale o europeo. Sarà data priorità agli studi estraggono politiche nelle seguenti aree:

- istituzionalizzazione e de-istituzionalizzazione dei bambini
- violenza nell'ambiente domestico compresa la violenza coniugale
- violenza contro le donne che lavorano in contesti sessuali, comprese le donne in situazioni di lavoro forzato e/o traffico di esseri umani.

Scambio, adeguamento e uso delle buone pratiche esistenti

I progetti presentati nell'ambito di questa categoria di azione devono dimostrare come sono state valutate e identificate le buone pratiche, dovranno essere coinvolti la maggior parte se non tutti gli Stati Membri. Sarà data priorità ai progetti volti a:

- sviluppare, adeguare e implementare moduli di formazione esistenti sviluppati nell'ambito di Daphne
- fornire "capacity building" e condivisione di competenze in materia di trattamento dei perpetratori della violenza

Progetti approvati nel biennio 2003-2004, aventi come capofila soggetti italiani e dedicati alle tematiche della violenza a bambini e adolescenti

Progetto "Dalla parte dei bambini 2: percorso formativi, campagna di sensibilizzazione, strumenti di counseling per adolescenti vittime di violenza"

Obiettivo operativo: quello di realizzare interventi di prevenzione primaria per mezzo di corsi di formazione, sviluppare sul territorio servizi di counseling per adolescenti vittime di violenza.

Il progetto prevede lo studio delle esperienze di counseling già sviluppatesi nei quattro paesi partner del progetto (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia), la preparazione dei corsi di formazione, delle campagne di sensibilizzazione e di uno schema di raccolta dati uniforme, la realizzazione di un corso di formazione per insegnanti e operatori sociali sulla violenza nei confronti di minori, un corso di preparazione per operatori telefonici e la conseguente creazione di linee telefoniche di ascolto e raccolta segnalazioni, la diffusione nei media dei risultati del progetto.

Progetto "Childhood, disability and violence: empowering disability organisations to develop prevention strategies"

Obiettivo operativo: prevenire la violenza nei confronti di famiglie composte da bambini affetti da handicap fisici, soprattutto quando vittime di questa violenza siano i minori.

L'attività di network portata avanti dai partners si focalizza sull'importanza assegnata alle associazioni locali e alle cooperative sociali, sia nella fase di scoperta dei casi di violenza, sia nella fase di descrizione e di prevenzione del fenomeno. Attraverso la raccolta di casi individuali (analisi qualitativa), la raccolta, valutazione critica e ridefinizione delle classificazioni delle varie forme di violenza e dei fattori di rischio, si fissano i principali obiettivi di prevenzione primaria, assegnando alle associazioni ed alle cooperative sociali un ruolo di primo piano nell'agire sui fattori genetici della violenza, con azioni rivolte però all'intera popolazione.

Metodi e strumenti per un approccio integrato e di rete al fenomeno della tratta di minori immigrati non accompagnati (msna)

Obiettivi operativi: creare una rete multi-disciplinare di sostegno ai minori stranieri non accompagnati vittime di tratta, attraverso lo svolgimento di ricerche sul fenomeno,lo sviluppo di una rete di sostegno e di corsi a favore degli operatori

Stop alle mutilazioni genitali femminili

Obiettivi operativi: creare una rete multi-disciplinare ed interistituzionale per sviluppare ricerche, scambio di informazioni, corsi e campagne di sensibilizzazione in materia di mutilazioni genitali femminili Kinda Monitoraggio della prostituzione e dello sfruttamento sessuale di minori e giovani adulti stranieri Obiettivi operativi: sensibilizzare l'opinione pubblica sul fenomeno e le potenziali vittime sui servizi di assistenza legale e sostegno psicologico, attraverso ricerca e comparazione con altri paesi europei, la formazione degli operatori e delle persone a più stretto contatto con le vittime sfruttate.

Datav Azione di diffusione dati sui teenagers vittime di violenze

Prosecuzione del progetto Atav

Obiettivi operativi: questo progetto vuole diffondere i risultati del progetto, informando i minori potenziali vittime di violenza, innescando dibattito all'interno degli istituti scolastici e con gli insegnanti sulle varie forme di violenza e sui servizi di ascolto.

Sviluppo di strumenti per garantire l'integrità delle Lasses (FGM)

Obiettivi operativi: testare e sviluppare strategie volte a contrastare la fgm perpetrata nei confronti di giovani vittime di mutilazione genitale femminile, all'interno delle comunità di immigrati presenti nei paesi partner del progetto (It, Spagna, Olanda, Svezia, Germania, Danimarca).

Ricerca demografica delle comunità presenti nei paesi membri, analisi materiale dei precedenti Daphne sull'argomento per campagne di sensibilizzazione, realizzazione di un kit di informazione e formazione e

la realizzazione di un sito web multilingue.

Violenza assistita: percezione di professionisti e bambini (5-11 anni)

Obiettivi operativi: fornire strumenti utili per affrontare e rilevare il fenomeno della violenza assistita. Questi obiettivi si perseguono attraverso un approccio multi-disciplinare che permetta l'elaborazione di strumenti di analisi condivisi, standardizzabili e utilizzabili su scala internazionale.

Occorre realizzare un'indagine a carattere conoscitivo sulla percezione della violenza assistita da parte degli operatori di settore e dei bambini dai 5 agli 11 anni, accompagnate da un workshop di condivisione dei risultati e un seminario rivolto agli addetti ai lavori, concluse poi da un report finale.

3.2. COOPERAZIONE GIUDIZIARIA: IL PROGRAMMA AGIS

Il programma quadro AGIS ha preso il posto di cinque precedenti programmi europei: Grotius II - criminal, Oisin II, Stop II, Hippokrates, Falcone. Tutti questi programmi sono confluiti, a partire dal 2003, in Agis. Il Consiglio ha infatti deciso di creare "un singolo programma quadro (...) che velocizzerà la cooperazione attraverso un approccio coordinato e multi-disciplinare, coinvolgente i diversi soggetti responsabili, impegnati a prevenire e combattere il crimine all'interno dell'Unione europea"¹⁴.

Previsto per il periodo 2003-2007, Agis si presenta come strumento di sostegno e di aiuto agli operatori del mondo giudiziario, ufficiali delle forze dell'ordine, rappresentanti dei servizi di assistenza alle vittime, appartenenti ai venticinque paesi membri dell'Unione europea ed agli Stati candidati.

L'obiettivo di Agis è 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.

Il programma incoraggia, non ultimo, gli Stati membri a compiere passi verso un'effettiva cooperazione con i paesi candidati e con i paesi terzi, non limitando l'impatto dei progetti ai confini europei, e permettendo così una più efficace azione di contrasto nei confronti della criminalità transnazionale.

I beneficiari ultimi dell'iniziativa comunitaria sono anche qui i cittadini europei, venendo assicurato loro "un alto livello di protezione nel contesto dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia"⁴⁵.

Gli obiettivi del programma sono lo sviluppo e l'implementazione dell'attività delle polizie europee, la promozione ed il rafforzamento del lavoro di rete, la cooperazione, locale e regionale, fra gli Stati membri, lo scambio e la diffusione di informazioni, esperienze e buone prassi, il potenziamento della formazione e di ricerche scientifiche e tecniche in materia.

Le attività, individuate dall'articolo 4 della decisione quadro, sono la formazione, l'organizzazione di conferenze, seminari, studi e ricerche, la diffusione dei risultati acquisiti, l'impulso alla cooperazione fra polizie, autorità giudiziarie ed altre organizzazioni, impegnate nella prevenzione e nel contrasto del crimine, sostenendo la creazione di networks⁴⁶.

Il programma Agis è finanziato da un budget complessivo di 77 milioni di euro, e la Commissione ha già proposto, in vista della sua scadenza nel 2007, la sua sostituzione con il nuovo programma quadro sulla salvaguardia della libertà e la sicurezza.

Dei più di 200 progetti ricevuti dalla Commissione, 112 sono stati finanziati⁴⁷.

[&]quot;Considerando 7, Decisione del Consiglio europeo del 22 luglio 2002, creante un programma quadro di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia criminale.

⁴⁵ Articolo 1, Decisione del Consiglio europeo del 22 luglio 2002.

¹⁶ Articolo 4, Decisione del Consiglio europeo del 22 luglio 2002.

⁴⁷ Dati tratti dal Primo rapporto annuale al Consiglio ed al Parlamento sull'attuazione del programma Agis, presentato dalla Commissione, Anno 2003, Bruxelles, 19 aprile 2005.

L'Italia è il primo paese ad utilizzare le risorse offerte da Agis, con 59 progetti presentati e 27 finanziati (24.1% del numero complessivo di progetti sostenuti), seguita da Germania (39 presentati, 24 finanziati, 21.4%), Regno Unito (27 presentati, 14 finanziati, 12.5%) e Irlanda (12 presentati, 9 finanziati, 8%)⁴⁸. I primi tre Stati rappresentano il 57.8% dei progetti presentati ed il 58% dei progetti finanziati⁴⁹.

Quanto ai settori di intervento, il 48.2% delle risorse stanziate per l'anno 2003 sono andate alla cooperazione delle polizie europee, seguito dal 37.5% utilizzato per il finanziamento di progetti di prevenzione e contrasto del crimine organizzato e di specifiche forme di criminalità, il 7.1% ad azioni di cooperazione giudiziaria ed il 4.5% ad interventi di assistenza alle vittime⁵⁰.

Analizzando invece la tipologia delle attività promosse, tenuto presente quanto indicato dall'articolo 4 della decisione⁵¹, la voce comprendente formazione, conferenze e seminari, ha assorbito il 66.9% del bilancio annuale, mentre il 26.8% è andato alla realizzazione di ricerche, studi specializzati, studi di fattibilità e alla creazione di networks, e un ridotto 4.5% a operazioni congiunte.

Infine, pare interessante rilevare il numero di progetti, presentati dai diversi soggetti legittimati a proporre un'azione, sotto l'egida del programma Agis.

Le Autorità nazionali centrali hanno ricevuto il 51.1% dei finanziamenti previsti, circa 4.8 milioni di euro, Ong e Università il 24.5%, per una cifra che si aggira sui 2.3 milioni di euro, mentre le Regioni e gli enti locali poco più di 540mila euro (5.9%).

Il 2003 può essere visto come l'anno di sperimentazione del programma, ed alcuni aspetti di esso sono stati oggetto di modifica e adeguamento.

Il numero di progetti presentati, per un totale di quasi 32 milioni di euro, dimostra con evidenza l'interesse suscitato, presso i potenziali beneficiari, dal nuovo programma europeo.

I problemi principali, rilevati in sede di valutazione dei progetti, hanno investito aspetti amministrativi e sostanziali delle domande presentate, molto spesso difformi a quanto richiesto dagli standards fissati dalla Commissione e previsti nella modulistica.

Ciononostante, a giudizio della Commissione, il programma Agis ha centrato l'obiettivo previsto, ponendosi come strumento di impulso, in grado di rispondere alle esigenze degli Stati membri.

Si allude cioè alla piena applicazione delle principali normative europee (Mandato di Arresto europeo, legislazione contro il terrorismo, legislazione contro il traffico di esseri umani, assistenza alle vittime, ecc.) allo sviluppo della cooperazione giudiziaria e della cooperazione di polizia, alla previsione di azioni transnazionali di contrasto e prevenzione, condotte dalle organizzazioni statali in una prospettiva europea.

3.3. UNA RIFLESSIONE SULLE ESPERIENZE: RISULTATI DI UN'INDAGINE SUI PARTECIPANTI ITALIANI AI PROGETTI DAPHNE E AGIS NEGLI ANNI 2002-2004

Con questa indagine si è inteso raccogliere informazioni sull'esperienza di progettazione a livello europeo contattando direttamente i protagonisti delle attività realizzate. Le considerazioni che seguono si basano sull'analisi delle risposte (70% dei questionari) ad un breve questionario di rilevazione, simile per Daphne e Agis, in cui si domandava agli enti di evidenziare criticità e aspetti positivi della esperienza complessiva del progetto realizzato sotto l'egida dell'Unione europea. I questionari sono stati inviati alle realtà italiane capofila di progetti finanziati, solo a quelli aventi come beneficiari i minori o come tematiche aspetti relativi alla vita e alla protezione del minore.

Dai dati raccolti emerge che la motivazione principale che ha mosso i soggetti a partecipare ai programmi Daphne e Agis è fondamentalmente l'esigenza di innovare e sviluppare le attività condotte dalle organizzazioni (ricorre in tutti i questionari), mentre individualmente esse hanno posto l'accento sulla volontà di operare a livello europeo o di accedere ad uno spazio di confronto con altre realtà europee impegna-

49 Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Vedi supra.

te nel medesimo ambito per ampliare anche le fonti di finanziamento.

Le principali difficoltà hanno investito la determinazione del budget o il reperimento di partner europei, necessari per beneficiare dei fondi Daphne e Agis, oltre che la definizione dei termini di impatto del progetto sulle cause del problema specifico sul quale interveniva. In fase realizzativa, le organizzazioni hanno incontrato problemi nel rispetto del time planning e soprattutto del budget pianificato.

A favore dei beneficiari si è sviluppato un maggiore spazio di accesso ai servizi di assistenza e supporto alle vittime, mentre per gli enti si va rafforzando la capacità di lavorare in rete, il miglioramento della propria credibilità a livello nazionale (la partecipazione ad un progetto europeo sembra divenire un marchio di qualità per il mondo delle ong), ed infine, per i gruppi target, si è sviluppata una maggiore consapevolezza in relazione ai temi sviluppati dai singoli progetti, una maggiore propensione a lavorare ed a confrontare la propria attività in una dimensione europea.

Per quanto riguarda l'influenza dei progetti europei sull'azione del legislatore e sulle politiche pubbliche, si rileva una maggiore conoscenza e consapevolezza del fenomeno, cui è seguita più attenzione ed un più deciso risalto dato alle iniziative intraprese, assieme ad una significativa apertura alla conoscenza di esperienze e modalità di intervento sviluppate in altri paesi.

Fra le buone pratiche, rappresenta un punto importante, l'esplorazione e l'utilizzo di nuovi strumenti volti a cogliere l'attenzione del vasto pubblico.

Si sono così realizzate nuove campagne di informazione, si è perseguita una sovraesposizione mediatica e nuovi linguaggi, adottati in seminari e focus group, per coinvolgere e innescare positive reazioni e interazioni fra gli enti organizzatori e i destinatari intermedi e finali dei progetti.

Per migliorare la partecipazione ai programmi, in particolare dal punto di vista qualitativo, valorizzandone anche i risultati, gli intervistati ritengono che sarebbe necessario dare continuità ai progetti, allargando le attività su più anni o progetti successivi e sinergici, creare un database nazionale dei progetti per riuscire a far circolare i risultati a livello nazionale e locale. Si dà risalto anche alla necessità di realizzare incontri periodici tra i rappresentanti delle associazioni e gli enti che godono già di finanziamenti europei, permettendo così lo scambio di esperienze e di informazioni.

4. LA COOPERAZIONE ITALIANA PER I MINORI

Il ruolo dell'Italia nella cooperazione internazionale è guidato dal Ministero degli affari esteri, che svolge anche un'intensa attività di coordinamento. Il Ministero presiede il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), istituito con decreto del Ministro degli affari esteri del 15 febbraio 1978 presso la Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani (DGAPM), con lo scopo di assolvere agli obblighi assunti dall'Italia nel campo dei diritti umani. In particolare, il CIDU predispone i rapporti periodici sull'attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (CRC) e sui relativi Protocolli opzionali sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati e nella prostituzione e pornografia minorile.

Il Ministero partecipa, inoltre, sia a organismi nazionali di coordinamento quali il Comitato CICLOPE e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, sia a organismi internazionali quali la Commissione diritti umani dell'ONU e il Gruppo di lavoro sui diritti umani del Consiglio dell'UE (COHOM).

Il Ministero degli affari esteri ha realizzato una serie di iniziative di cooperazione allo sviluppo in favore di bambini adolescenti e giovani in accordo con le Linee guida della Cooperazione italiana sulla tematica minorile. I programmi sono sempre realizzati in collaborazione con i Governi beneficiari e attraverso una strategia multisettoriale integrata rivolta ai giovani, quali futuri attori dello sviluppo dei loro paesi. I programmi intervengono per il rafforzamento dei processi di pace e della democrazia, sostengono le istituzioni a livello centrale e decentrato, rafforzano la rete delle organizzazioni della società civile sul territorio, promuovono sistematicamente la partecipazione comunitaria, rafforzano le organizzazioni giovanili dei giovani beneficiari, facendoli partecipare alla realizzazione dei servizi di base e alla informazione, sensibilizzazione e monitoraggio sugli interventi in loro favore.

La Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Esteri italiano finanzia e realizza, direttamente o attraverso le Organizzazioni Internazionali e le ONG (Organizzazioni non governa-

tive) italiane, vari progetti mirati alla prevenzione e alla lotta al traffico di bambini, bambine e adolescenti a rischio per vendita di organi, per sfruttamento sessuale anche attraverso il turismo, per il loro utilizzo nei conflitti armati e per tutte le altre forme peggiori di sfruttamento, definite dalla Convenzione ILO n. 182, e dalla relativa Raccomandazione n. 190, quali nuove forme di schiavitù. La Convenzione, sottoscritta a Ginevra nel 2000 e ratificata dal nostro Paese nel 2002, costituisce una priorità nelle Linee Guida della Cooperazione Italiana sulla tematica minorile.

Nell'area della prevenzione e lotta allo sfruttamento del lavoro minorile nelle forme peggiori e a ogni forma di violenza e abuso, le iniziative più importanti interessano:

a. Africa. In Senegal, è stato finanziato il programma bilaterale Lotta alle peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile, realizzato con l'Unicef per 1,4 milioni di euro, per la realizzazione di un intervento integrato di sviluppo sociale che vuole contribuire a ridurre e abolire le forme peggiori di sfruttamento del lavoro, di violenza e di abuso. In Etiopia, il Ministero sostiene un programma bilaterale - affidato alle Ong - di Lotta allo sfruttamento del lavoro minorile nelle sue peggiori forme, localizzato nella Regione di Addis Abeba e nella Regione Oromia, con un contributo di 2,6 milioni di euro. Il programma ha come obiettivo specifico la facilitazione dell'accesso dei minori a rischio di esclusione sociale ai servizi di base quali educazione e sanità, il reintegro sociale dei bambini soggetti alle forme peggiori di sfruttamento. b. America centrale. In Guatemala, Salvador e Honduras è stato finanziato un Programma Regionale in collaborazione con l'ILO (International Labour Organisation), nel quadro del programma IPEC (International Program on the Elimination of Child Labour), per la prevenzione e l'eliminazione del lavoro minorile nelle discariche. Il contributo erogato è pari a 2,2 milioni di dollari, l'intervento è stato avviato in collaborazione con la Regione Piemonte. L'obiettivo del progetto è di contribuire alla prevenzione ed eliminazione del lavoro minorile in un settore ad altissimo rischio nel quale i minori coinvolti sono spesso vittime anche di sfruttamento sessuale. In Nicaragua è stato realizzato un programma bilaterale con l'Unicef, e con il coinvolgimento di Regioni e ONG italiane, per un valore complessivo di 1.5 milioni di euro, finalizzato al sostegno dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza e Lotta alla povertà e alle peggiori di sfruttamento del lavoro minorile, la tratta, lo sfruttamento e l'abuso sessuale.

La Cooperazione italiana ha perseguito una strategia coerente di sostegno ad iniziative anti-tratta, sia attraverso il contributo volontario annuale alle Organizzazioni Internazionali sia attraverso il finanziamento di progetti mirati.

Area prioritaria d'intervento è stata la Regione Balcanica, con particolare riferimento ad Albania, Kossovo, Serbia-Montenegro, Macedonia, Croazia, realizzate attraverso OIM, Banca Mondiale e Unicef. In particolare, un'iniziativa bilaterale sull'Albania - per la prevenzione del fenomeno dei minori non accompagnati e a rischio di tratta - presenta un carattere fortemente innovativo coinvolgendo, quali partner della DGCS, tre Regioni: Puglia, Marche ed Emilia Romagna.

In Africa, la cooperazione interviene da anni in Nigeria con un programma, svolto con l'UNICRI e l'ECPAT Italia (End Prostitution Child Pornography and Traffiking of Children of Sexual Purposes), contro la tratta di minori e giovani donne dalla Nigeria in Italia ai fini di sfruttamento sessuale. Il programma, cui sono stati destinati circa 800.000 dollari, opera sia sul piano sociale, rafforzando le associazioni locali per le attività di prevenzione, assistenza e recupero delle ragazze vittime della tratta, sia sul piano istituzionale, definendo e sperimentando meccanismi di cooperazione tecnica tra magistratura e forze di polizia italiane e nigeriane.

In Mali e Costa D'Avorio è attivo il programma Lotta al traffico di minori, condotto con l'OIM con un contributo italiano di 850.000 euro. Il programma prevede il coinvolgimento a tutti i livelli delle istituzioni nazionali e locali e delle Ong attive sul territorio.

Nel continente africano, con l'UNICEF e l'IRC, la Cooperazione italiana ha contribuito alla ricerca Africa-"Policy Responses" per la preparazione del Piano d'Azione U.E. contro il traffico di esseri umani - minori e giovani donne, nell'ambito delle consultazioni U.E.-Africa dove l'Italia insieme alla Svezia è referente per la tematica specifica.

La ricerca, pubblicata nella collana "Innocenti Insight" con il titolo "Child Trafficking in West Africa: Policy Responses", è stata condotta in otto Paesi dell'Africa Occidentale (Benin, Burkina Faso, Camerun, Costa d'Avorio, Gabon, Mali, Nigeria e Togo) per delineare nuove linee d'azione contro il traffico dei

minori.

Il progetto ha consentito di raccogliere importanti dati ed informazioni sulla situazione del fenomeno nei Paesi coinvolti, mappando le principali rotte del traffico e individuando i principali protagonisti nelle azioni di lotta e contrasto.

In America centrale la cooperazione italiana è presente in Repubblica Dominicana con il programma Lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti anche attraverso il turismo sessuale a danno dei minori di età, attuato in collaborazione con l'UNICEF e ECPAT Italia, con un contributo di 800.000 euro. L'impegno italiano in questo paese è particolarmente importante perché la Repubblica Dominicana è meta di consistenti flussi turistici, con una forte presenza di turismo italiano. Parte di questo turismo è purtroppo rappresentata dal turismo sessuale, che vede spesso vittime adolescenti e bambini in giovanissima età. Il programma prevede e realizza una formazione mirata di operatori e soggetti istituzionali per la prevenzione e la lotta alla pedopornografia nazionale e internazionale anche attraverso internet, con il valido contributo di esperti italiani del Ministero degli interni, della Giustizia, della Difesa e del Turismo.

Nella Regione Centro Americana/Carabi, in collaborazione con il TACRO (The Americas and Caribbean Regional Office) dell'UNICEF, è stato lanciato il programma Lotta al traffico di bambini ed adolescenti vittime di pedopornografia on line, sfruttamento sessuale anche nel turismo e di adozioni internazionali clandestine, con un contributo di 2,7 milioni di euro. L'iniziativa riguarda Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama, Costa Rica, Belize e Messico. Nei primi quattro Paesi sono state realizzate azioni di prevenzione e contrasto del fenomeno e di sostegno alle giovani vittime, con il coinvolgimento di ONG e di esperti italiani; in tutti e otto i Paesi, invece, è stata avviata una ricerca a livello regionale per accertare l'entità del problema e disegnare una mappatura dei flussi della tratta.

Anche l'Asia orientale è una regione nella quale si distingue l'impegno della cooperazione messa in campo dall'Italia. Qui, in collaborazione con l'Ufficio regionale dell'UNICEF (EAPRO: East Asia and the Pacific Regional Office), e specificamente in Cambogia, Vietnam, Laos, Indonesia, Filippine e Thailandia, è stato finanziato il programma Lotta al traffico dei minori per sfruttamento sessuale, con un contributo di oltre 5 milioni di euro.

Infine, l'UNICRI sta per realizzare in collaborazione con ECPAT International in Asia, Africa, America Latina e Europa dell'Est il "Global Program Against the Trafficking of Human Beings", con un contributo italiano di 980.000 euro. La DGCS finanzia il segmento di età 0-18 anni, con particolare riguardo alla tratta dei minori per scopi di sfruttamento sessuale ai fini commerciali. Il programma prevede anche lo sviluppo di azioni di cooperazione decentrata con quelle istanze locali che vedono la presenza sul loro territorio di minori stranieri sfruttati sessualmente, provenienti dalle aree geografiche interessate dalla ricerca.



QUARTA SEZIONE

LE DIVERSE FORME DI ABUSO E SFRUTTAMENTO SESSUALE DI BAMBINI, BAMBINE E ADOLESCENTI: I DATI LEGATI ALLA NORMATIVA NAZIONALE



Premessa

nati praticamente in tempo reale.

Negli ultimi anni si è sviluppata una maggiore sensibilità nell'organizzazione di sistemi informativi sugli aspetti che riguardano disagio e violenza all'infanzia. L'esigenza nasce dalla consapevolezza che i dati ad oggi esistenti riguardanti questi fenomeni forniscono solo una piccola parte della realtà e che tutte le considerazioni, sia a livello quantitativo che qualitativo, sulla tematica "abuso e maltrattamento" si riferiscono a dati che per loro natura non possono esaurire le numerose domande che emergono dalla complessità del fenomeno. Le informazioni disponibili hanno molto spesso caratteristiche di sinteticità risultando quasi sempre difficilmente confrontabili tra loro, e ciò rende complicata l'identificazione di strategie di prevenzione, contrasto e repressione che siano mirate ed efficaci.

È evidente che le caratteristiche che emergono dall'analisi dei dati certi, cioè i dati che si riferiscono alle segnalazioni all'Autorità giudiziaria, non possono essere rappresentative dell'intero universo. È ragione-vole pensare che la componente non conosciuta del fenomeno dell'abuso sessuale e dello sfruttamento sessuale di minori abbia caratteristiche diverse da quella conosciuta, anche per il semplice fatto che nel primo caso, a differenza del secondo, non si è verificata nessuna segnalazione all'Autorità giudiziaria. In questo contesto il riferimento principale è rappresentato dal dato istituzionale in possesso delle Autorità giudiziarie e quindi per competenza dei Ministeri. In particolar modo il Ministero dell'Interno con il Dipartimento di Pubblica sicurezza è molto attivo nel monitoraggio di alcuni aspetti del fenomeno riferiti all'abuso sui minori grazie al funzionamento di un sistema informativo che riesce a fornire dati aggior-

L'analisi quantitativa del fenomeno che verrà proposta di seguito prenderà dapprima in considerazione le fattispecie di reato relative alle legge 15 febbraio 1996, n. 66, Norme contro la violenza sessuale (Fonte Ministero dell'Interno - Dipartimento di pubblica sicurezza), e successivamente le fattispecie di reato relative alla legge 3 agosto 1998, n. 269, Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù (Fonte Istat - Statistiche giudiziarie penali).

1.LE VITTIME, LE SEGNALAZIONI DI REATO E LE PERSONE DENUNCIATE PER LE FATTISPECIE DI REATO INTRODOTTE DALLA LEGGE N. 66/96

Il periodo di riferimento sul quale si baserà l'analisi dei dati è piuttosto recente e riguarda gli anni che vanno dal 2002 al 2004. Verranno inoltre confrontati i dati relativi ai primi sei mesi del 2004 e del 2005 allo scopo di poter avanzare un'ipotesi sull'andamento del fenomeno nell'ultimo anno, tenendo in considerazione su base esperienziale, che i dati provvisori del 2005 potrebbero essere soggetti a forti variazioni.

Infine, è opportuno sottolineare che i dati presentati, frutto della collaborazione tra gli Uffici minori delle Questure, le forze di Polizia e il Ministero dell'Interno e comprendenti informazioni sulle caratteristiche delle vittime e degli autori dei reati, rappresentano solo una parte dei delitti denunciati all'Autorità giudiziaria.

1.1. LE VITTIME NELLE DIVERSE FATTISPECIE DI REATO E LA LORO ETÀ

Il numero totale delle vittime minorenni segnalate all'Autorità giudiziaria e cioè il numero dei soggetti passivi nei reati consumati e tentati per le fattispecie di reato attinenti alla legge n. 66/96, è in deciso aumento: si passa dai 598 casi del 2002 ai 782 casi del 2004 per un aumento percentuale nel periodo considerato pari al 30%. La maggior parte delle vittime si colloca nella classe di età tra gli 11 e i 14 anni e, in particolar modo, nel corso dell'ultimo anno di rilevazione, si osserva un ulteriore allontanamento quantitativo tra la classe 11-14 anni e la classe 15-17 anni, che rappresenta la seconda classe modale anche in relazione all'ampiezza delle tre classi.

L'analisi delle caratteristiche che contraddistinguono le vittime segnalate assume particolare rilevanza se si considerano le stesse nelle diverse tipologie di reato.

Violenza sessuale (art. 609 bis e ter c.p.)

Il numero più alto di vittime minorenni segnalate all'Autorità giudiziaria per le diverse fattispecie di reato attinenti alla legge n. 66/96, riguarda la "violenza sessuale" rubricata sotto l'art. 609 bis e ter c.p. con: 475 vittime di violenza sessuale nel 2002, 663 vittime nel 2003 e 671 vittime nel 2004. L'andamento mostra un notevole incremento tra il 2002 e il 2003 (+ 40,0%) ed un sostanziale assestamento tra il 2003 e il 2004. La crescita riguarda soprattutto la fascia di età più bassa (0-10 anni) che passa dalle 167 vittime del 2002 alle 253 del 2003 (pari ad un incremento percentuale di circa il 52%) per poi scendere leggermente nel 2004 fino a 236 vittime. Per questa tipologia di reato, così come per le altre, la classe di età più importante dal punto di vista quantitativo è quella relativa alle vittime tra gli 11 e i 14 anni che riscontra un'incidenza media nei tre anni considerati di circa il 40% del totale.

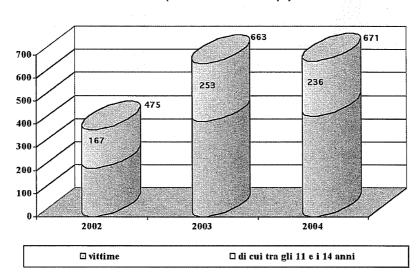


Figura 1 - Vittime segnalate all'Autorità giudiziaria per la fattispecie di reato "violenza sessuale" (art. 609 bis e ter c.p.) - Anni 2002-2004

Atti sessuali con minorenne (art. 609 quater c.p.)

Le vittime minorenni segnalate all'Autorità giudiziaria per "atti sessuali con minorenne" (art. 609 quater c.p.) sono nell'arco dei tre anni considerati in diminuzione. Si passa infatti dagli 80 casi del 2002 ai 47 del 2003 per poi risalire nel corso del 2004 a 69 casi. Gli 11-14enni rimangono anche in questo caso la classe di età più a rischio essendo quelli con l'incidenza più alta rispetto al totale. Per i 15-17enni il dato è in leggera crescita e quindi in controtendenza rispetto al valore totale; infatti, le vittime segnalate nel corso del 2002 erano state 10 mentre ne risultano 18 nel corso del 2004.

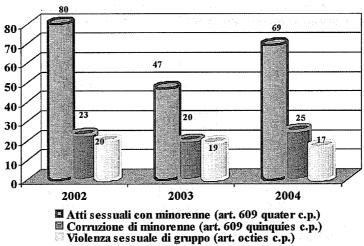
Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies c.p.)

Le vittime minorenni segnalate all'Autorità giudiziaria relativamente alla fattispecie di reato "corruzione di minorenne" (art. 609 quinquies c.p.) sono state 68 nel corso dell'intero triennio 2002-2004. Da segnalare che i casi riguardanti i 15-17enni sono stati nel triennio appena 4, per le altre due classi di età, 0-10 anni e 11-14 anni, la distribuzione non registra variazioni significative: i minori di 0-10 anni i casi di violenza segnalati nel periodo sono stati 29 di cui 10 nel 2002, 10 nel 2003 e 9 nel 2004; per gli 11-14enni i casi di violenza segnalati sono stati 12 nel 2002, 9 nel 2003 e 14 nel 2004, per un totale 2002-2004 di 35 casi.

Violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies c.p.)

Così come per la "corruzione di minorenne" anche per la "violenza sessuale di gruppo" (art. 609 octies c.p.) i numeri che emergono sono piuttosto bassi. Nel corso del triennio 2002-2004 il totale delle vittime minorenni segnalate all'Autorità giudiziaria sono state 56. Nel corso del 2002 dei 20 casi di violenza sessuale segnalati all'Autorità giudiziaria, 2 segnalazioni riguardavano i minori di 0-10 anni, 8 riguardavano gli 11-14enni e 10 i 15-17enni. Successivamente, le segnalazioni che riguardavano i minori di 0-10 anni sono state 15 nel 2003 e nessuna nel 2004, per gli 11-14enni sono state 3 nel 2003 e 9 nel 2004 mentre per i 15-17enni sono state una soltanto nel corso del 2003 e 8 nel corso del 2004.

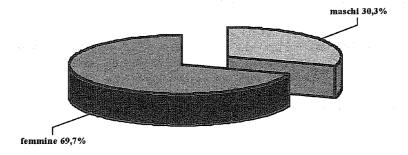
Figura 2 - Vittime segnalate all'Autorità giudiziaria per le fattispecie di reato riconducibili agli artt. 609 quater, quinquies e octies c.p. - Anni 2002-2004



1.2. LE VITTIME SECONDO IL SESSO E LA CITTADINANZA

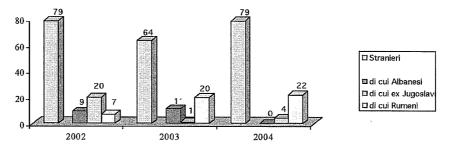
Nel periodo 2002-2004 e per ogni anno considerato, tra le vittime minorenni segnalate all'Autorità giudiziaria per i reati attinenti alla legge n. 66/96 prevale costantemente la componente femminile con un rapporto medio pari a poco più di 2 vittime di sesso femminile per ogni vittima di sesso maschile. Nel corso del 2002 a fronte delle 598 vittime segnalate le femmine sono state 428 pari al 72% del totale; nel corso del 2003 l'incidenza percentuale delle femmine sul totale delle vittime segnalate scende al 66% (494 vittime di sesso femminile rispetto al totale di 749 vittime), mentre nel corso del 2004 la stessa incidenza percentuale risale al 72%, registrando a fronte delle 782 vittime segnalate 561 vittime di sesso femminile.

Figura 3 - Vittime segnalate all'Autorità giudiziaria secondo il sesso per le e fattispecie di reato riconducibili agli artt. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p. - Periodo 2002-2004



Sempre in relazione al periodo 2002-2004, tra le vittime minorenni segnalate all'Autorità giudiziaria l'incidenza percentuale delle vittime italiane è molto alta: la loro quota percentuale si colloca sempre al di sopra del 75%, ma che nel 2003 è addirittura pari al 90%. In pratica, ogni 10 vittime segnalate solamente una era di cittadinanza straniera. Si deve comunque tenere in considerazione che in proporzione alla popolazione presente (residente e non residente) sul territorio nazionale, il rapporto italiani stranieri non è poi così alto. In questo caso, la definizione di un tasso medio annuo sulla popolazione residente è di difficile applicazione vista la difficoltà di stabilire la dimensione quantitativa della componente straniera non residente. La componente straniera è comunque molto importante anche in relazione alle caratteristiche interne che presenta e alla "dinamicità" che la contraddistingue. Infatti, tra le vittime segnalate di cittadinanza straniera si registrano continui cambiamenti nella sua composizione soprattutto per ciò che riguarda alcune cittadinanze. Ad esempio, nel corso del 2002 delle 79 vittime minorenni di cittadinanza straniera, 20 provenivano dalla ex Jugoslavia, 9 dall'Albania e dal Marocco e 7 dalla Romania. L'anno successivo tra le 64 vittime straniere solamente una è cittadina della ex Jugoslavia, mentre aumentano considerevolmente le vittime con cittadinanza rumena che contano 20 casi. Nel corso del 2004 si conferma il forte calo relativo alla ex Jugoslavia che conta appena 4 casi a fronte dei 79 totali; inoltre, si azzera completamente la componente albanese e si conferma la cittadinanza minorile più a rischio quella rumena con circa 22 casi su 79.

Figura 4 - Vittime segnalate all'Autorità giudiziaria secondo la cittadinanza straniera per le e fattispecie di reato riconducibili agli artt. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p. - Periodo 2002-2004



L'aumento delle vittime di cittadinanza rumena sembra essere condizionato soprattutto dall'aumento della componente maschile; in effetti, mentre nel corso del 2002 a fronte delle 7 vittime registrate solo una era di sesso maschile, nel 2003 l'incidenza dei maschi è di 4 su 20, mentre nel 2004 tra le 22 vittime rumene segnalate si contano 9 maschi.

In relazione alle caratteristiche delle vittime di cittadinanza straniera si evidenzia, inoltre:

- la proporzione di 2 vittime di sesso femminile per ogni vittima di sesso maschile viene rispettata anche tra le vittime segnalate di cittadinanza straniera;
- a fronte del forte incremento di minori vittime segnalati all'Autorità giudiziaria per i reati di violenza sessuale, non corrisponde un aumento proporzionale delle vittime di cittadinanza straniera che rimangono nel 2004 agli stessi livelli del 2002.

1.3. LE VITTIME SECONDO LA REGIONE DI RESIDENZA

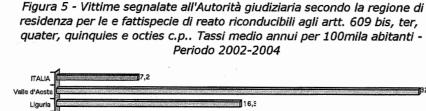
Nel triennio 2002-2004 la regione che registra il tasso medio annuo più alto (numero di vittime per 100mila abitanti residenti della stessa età) di minori segnalati all'Autorità giudiziaria in quanto vittime di violenze sessuali (ci si riferisce alle tipologie di reato attinenti alla legge n. 66/96) è la Liguria, seguita dalla Toscana e dalla Lombardia. In pratica, a fronte di un valore medio nazionale di 7,2 segnalazioni all'Autorità giudiziaria di minori vittime di violenza sessuale per ogni 100mila minori residenti, in Liguria se ne contano in media ogni anno 16,3, in Toscana 11,6 e in Lombardia 9,3. L'analisi non tiene conto volontariamente del tasso medio annuo calcolato per la Valle d'Aosta il cui valore è molto alto (32,1) a fronte però di numeri molto piccoli di vittime (addirittura zero casi nel corso del 2004) e di popolazione minorile residente.

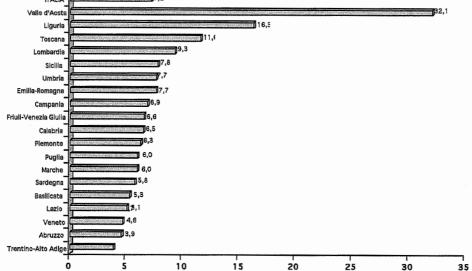
Al contrario, le regioni che hanno un tasso medio annuo abbondantemente al di sotto del valore medio nazionale sono: il Molise (2,4 minori vittime di violenze sessuali segnalate all'Autorità giudiziaria per ogni 100mila minori residenti; anche in questo caso però valgono le considerazioni fatte per la Valle d'Aosta), il Veneto con 4,7 segnalazioni e il Trentino Alto Adige con 3,9. Le regioni non elencate hanno tutte un valore del tasso medio annuo molto vicino al valore medio nazionale.

Restringendo l'analisi ai soli valori assoluti, si evidenzia che la Lombardia è la regione con il numero più alto di segnalazioni pari a 402 casi nel periodo 2002-2004, seguita dalla Campania con 262 casi e dalla Sicilia con 240.

Relativamente agli andamenti annuali per alcune regioni si registra un aumento nel corso dei tre anni considerati: il Piemonte passa dai 29 casi di segnalazioni di violenza su minori del 2002 ai 52 del 2004; la Lombardia passa dai 93 casi del 2002 ai 169 nel 2004; il Veneto dai 16 casi del 2002 ai 44 del 2004; la Puglia da 26 casi a 67 nello stesso periodo; la Sicilia dai 47 casi del 2003 ai 96 del 2004.

La Toscana e l'Umbria sono invece le due regioni che registrano una diminuzione nel periodo considerato; la prima passa dagli 84 casi registrati nel 2002 ai 42 del 2004, mentre la seconda passa dai 22 casi del 2002 ai 4 del 2004.





1.4. LE SEGNALAZIONI E LE PERSONE DENUNCIATE ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA PER I REATI DI VIOLENZA SESSUALE SUI MINORI

All'aumento del numero di vittime minorenni segnalate per i reati relativi alla legge n. 66/96 corrisponde, per gli stessi reati, un significativo aumento delle segnalazioni di reato e delle persone denunciate all'Autorità giudiziaria.

Per ciò che riguarda le segnalazioni di reato (numero di segnalazioni pervenute agli uffici giudiziari periferici), l'aumento percentuale relativo al periodo 2002-2004 è stato pari al 28%. In termini di valori assoluti, nel 2002 le segnalazioni di reato sono state 493, per aumentare poi l'anno successivo fino a 565 ed arrivare a 632 nel 2004.

Leggermente più basso è l'incremento percentuale delle persone denunciate all'Autorità giudiziaria che passano nel periodo considerato dalle 587 del 2002 alle 733 del 2004 (sono state 666 nel 2003) per un incremento percentuale di circa il 25%.

È interessante sottolineare che, in media, ad ogni segnalazione di reato pervenuta all'Autorità giudiziaria corrispondono circa 1,2 persone denunciate. Non tutte le tipologie di reato presentano però le stesse caratteristiche, per tale motivo, così come già avvenuto per le vittime, l'analisi verrà affrontata per ogni singola tipologia di reato.

Violenza sessuale (art. 609 bis e ter c.p.)

Per i reati di "violenza sessuale" sui minori (art. 609 bis e ter c.p.) si registrano nel corso del triennio 2002-2004 incrementi sia nel numero di segnalazioni di reato, che passano dalle 407 del 2002 alle 527 del 2004 (per un incremento percentuale di circa il 30%), sia nel numero delle persone denunciate, che passano dalle 462 del 2002 alle 597 del 2004 (per un incremento percentuale di circa il 25%).

Una quota significativa delle segnalazioni di reato viene immediatamente risolta considerato che delle 527 segnalazioni del 2004 ne rimangono da risolvere solamente 20, pari al 3,8% di tutte le segnalazioni. È naturale che il numero di segnalazioni risolte dipenda dal periodo di tempo trascorso dalla segnalazione; infatti, delle 407 segnalazioni di reato del 2002 ne rimangono da risolvere solamente 7, pari all'1,7% del totale.

La variabile "tempo" sembra influire anche sulla condizione di arresto delle persone denunciate all'Autorità giudiziaria: delle 462 persone denunciate nel corso del 2002, 235 pari al 50,9% risultano in stato di arresto; questa percentuale diminuisce per le persone denunciate nel 2003 e nel 2004 e risulta essere rispettivamente il 43,3% e il 42,7%.

Per la fattispecie di reato "violenza sessuale" ad ogni segnalazione corrisponde in genere una sola persona denunciata, anche se ci sono stati casi nei quali i soggetti segnalati sono stati plurimi. Infatti il rapporto tra le persone denunciate e le segnalazioni di reato all'Autorità giudiziaria è di 1,1.

Atti sessuali con minorenne (art. 609 quater c.p.)

Il numero di reati segnalati all'Autorità giudiziaria per "Atti sessuali con minorenne" (art. 609 quater c.p.) sono stati 55 nel 2002, 39 nel 2003 e infine di nuovo 55 nel 2004. Nei tre anni considerati quasi tutte le segnalazione di reato risultano essere risolte con l'avvenuta identificazione e denuncia del responsabile del delitto: rimangono irrisolte 2 segnalazioni relative al 2002 e 3 segnalazioni relative al 2004.

Anche il numero di persone denunciate all'Autorità giudiziaria per questa tipologia di reato è in una situazione di equilibrio: 57 persone denunciate nel 2002 (di cui 17 si trovano in stato di arresto), 44 nel 2003 (di cui 25 si trovano in stato di arresto) e 59 nel corso del 2004 (di cui 27 si trovano in stato di arresto). Anche per la fattispecie di reato "atti sessuali con minorenne" ad ogni segnalazione corrisponde in genere una sola persona denunciata (il rapporto tra le persone denunciate e le segnalazioni di reato all'Autorità giudiziaria è in media di 1,1). Anche in questo caso il numero di persone denunciato è più basso del numero di vittime.