

bambino abusato, o identificazione con il genitore "buono" o con il "giustiziere" che deve punire ad ogni costo il colpevole³⁴.

È dunque auspicabile che il professionista che entra in contatto con il complesso mondo della violenza all'infanzia sia in grado di riconoscere l'attivazione dei diversi sentimenti e meccanismi di difesa, che possono condizionare la sua indagine, compromettendo in seguito anche il progetto terapeutico.

Nella professione è auspicabile non eludere le aree di sofferenza con modalità rigide di difesa ma saper accettare e usare "sani" meccanismi depressivi, che derivano dal riconoscere che in ognuno di noi esistono tendenze positive e negative, efficienti ed incapaci, tolleranti, aggressive, costruttive e distruttive con cui si rinuncia all'illusione della onnipotenza, con accettazione della sofferenza, propria ed altrui.

La capacità di riconoscere dentro di sé questo complesso movimento emotivo fornisce al professionista preziose informazioni non solo sul proprio mondo interno, ma anche sul mondo interno del bambino e dell'abusante con cui è in relazione. In tal modo egli può utilizzare le proprie emozioni come una cassa di risonanza delle emozioni altrui.

Riuscire a coniugare questo movimento emotivo con i dati "oggettivi", permette di evitare quei facili errori che nascono dai meccanismi di difesa. Un tale assetto emotivo risulta particolarmente efficace nel lavoro d'équipe, anch'esso da sostenere e monitorare attivamente perché vi possono convergere

³⁴ La proiezione e l'attribuzione esclusiva delle proprie parti negative finisce però per scavare un solco tra se stessi, considerati come gli unici depositari degli aspetti buoni, giusti, solari, e gli altri su cui si proiettano invece le parti cattive, ingiuste, oscure.

Questa scissione è potentemente sollecitata nei casi di abuso, dove il comportamento dell'abusante può essere facilmente etichettato come mostruoso e utilizzato come ricettacolo degli aspetti oscuri dell'operatore. Se i professionisti che si occupano di abusi rimangono intrappolati in questa scissione, perdono la loro funzione di cura, assumendo invece una funzione giudicante, che ne ostacola l'ascolto empatico.

le preoccupazioni e le attivazioni emotive dei singoli membri, con rischi di emparse del servizio ³⁵.

Sottolineare che il venire a conoscenza di un abuso suscita in colui che ascolta un'intensa catena di reazioni emotive, che possono portare ad un blocco della capacità di stabilire un rapporto empatico con l'abusante, costringe a livello sociale a riconoscere che le difficoltà a pensare, sviluppare e realizzare la cultura della terapia non è solo un problema di risorse, di professionisti competenti, ma è anche l'espressione della difficoltà a superare i meccanismi di difesa della collettività, che portano spesso alla costruzione di "mostri" per evitare il confronto con la drammatica "normalità" in cui si consumano molte vicende di abuso e sfruttamento sessuale.

Se è vero che la prevenzione secondaria e terziaria dovrebbero rappresentare sempre obiettivi su cui concentrare il proprio lavoro per tutti coloro che si occupano della salute mentale, esse diventano ancora più importanti nel caso dell'abuso, caratterizzato immancabilmente dalla presenza

³⁵ Come le emozioni dell'osservatore rispecchiano l'assetto emotivo e difensivo del bambino abusato, così l'équipe riflette l'assetto emotivo e difensivo del gruppo familiare cui il bambino appartiene. Il funzionamento del gruppo di professionisti e le sue disfunzioni non dipendono quindi soltanto dalla sua storia pregressa e dalle dinamiche che ne hanno scandito il formarsi e l'attività passata, ma sono attivate dal contesto specifico determinato dall'incontro con il bambino e la famiglia abusante. Ignorare tutto questo determina spesso interventi rigidi, frettolosi, inopportuni, eccessivamente zelanti, o passivamente collusivi, quali, per esempio, separare il bambino dai genitori abusanti senza un'adeguata valutazione delle risorse familiari, oppure, al contrario, aspettare che diventi maggiorenne perché possa sganciarsi dalla famiglia abusante.

Uno sguardo capace di abbracciare le dinamiche di tutta l'équipe e di tutta la famiglia è invece in grado di evitare il rischio di contrapporre l'abusante all'abusato, considerando il bambino solo come una vittima innocente di cui sono ignorati i contrastanti movimenti inconsci, e l'adulto solo come un mostro di violenza e perversione, ignorandone la parte di individuo sofferente. Questa scissione, agita a scopo difensivo, inficia tanto l'intervento del singolo professionista, quanto quello dell'équipe, impedendo di integrare gli aspetti intrapsichici di vulnerabilità e impotenza con quelli violenti e perversi.

Questa potente attivazione di emozioni non avviene solo nel professionista o nell'équipe, bensì anche a livello sociale e collettivo ove il confronto con la problematica dell'abuso all'infanzia, che interroga il ruolo di tutta la comunità adulta, può scatenare forti difese.

Il bambino prosegue a essere sempre e solamente vittima passiva, innocente e l'adulto sempre un mostro colpevole a cui si nega una storia dolorosa di bambino abusato, inascoltato.

L'abusante attiva in noi, e ci porta a ripetere, proprio la sua incapacità/difficoltà a stabilire un rapporto empatico, spingendoci in tal modo (come accade a lui), "ad agire" senza poterci fermare a pensare, e ascoltare emotivamente, domandandoci quando e come nasca l'abuso.

di un "agito" che nasce dall'impossibilità di simbolizzare e mentalizzare un disagio emotivo che viene espresso attraverso atti concreti. Garantire ai bambini e agli adolescenti vittime di abuso uno spazio di cura (e questo vale anche per gli abusanti) significa dare loro la possibilità di entrare in relazione con un operatore che può aiutarli a dare senso a ciò che è accaduto trasformando in capacità di elaborazione la tendenza ad agire come risposta all'impossibilità di capire.

Realizzare ciò significa poter uscire dall'impasse emotiva rompendo la catena di agiti che l'accompagna e facilitare la nascita di un possibile progetto d'intervento non solo per il bambino ma anche per gli abusanti.

Quando il dolore per gli eventi della vita è troppo intenso vengono attivati meccanismi di difesa che ne ostacolano l'elaborazione; se invece si riesce a trovare la giusta distanza dalla sofferenza ed è possibile sentire, pensare e rappresentare il dolore, questo diviene più sopportabile. Il lavoro di elaborazione e rappresentazione, analogo a quello compiuto da molti artisti, trasforma la propria vita in una sorta di "opera d'arte". Provocando grandi sofferenze, gli abusi ed i maltrattamenti costringono ad utilizzare le risorse riparative (la parte "buona" della personalità) non solo per difendersi, ma anche per "produrre" maggiore umanità, divenendo più sensibili ed attenti a se stessi e agli altri.³⁶

³⁶ Fordham M. (1944-69) *Il bambino come individuo*, Sansoni, Firenze, 1979; Guggenbuhl-Caig A. (1987), *Realtà e mitologia dell'abuso sessuale sui bambini*, in *Trappole seduttive*, Vivarium, Milano, 1996; Jung C.G. (1921) *Tipi psicologici*, in *Opere*, Vol. 6, Boringhieri, Torino, 1969; Jung C.G. (1928) *L'io e l'inconscio*, in *Opere* vol. 7, Boringhieri, Torino, 1983; Kalsched D. (1996) *Il mondo interiore del trauma*. Moretti e Vitali editori, Bergamo 2001; Montecchi F., *I maltrattamenti e gli abusi sui bambini*, Franco Angeli Editore, Milano, 1998; Neuman E. (1963), *La personalità nascente del bambino. Struttura e dinamiche*, RED, Como, 1991.

7. La partecipazione italiana ai programmi europei per la lotta alla violenza contro bambini e adolescenti: Daphne I (2002 e 2003) e Stop II (2002)

Le ONG, le associazioni e più in generale tutte le realtà del privato sociale, insieme alle amministrazioni centrali dello Stato e agli enti locali hanno dimostrato la capacità di sfruttare appieno i programmi europei volti a finanziare attività nel settore della lotta alla violenza, all'abuso e allo sfruttamento di donne e bambini.

Nell'anno 2002, le principali linee di finanziamento utilizzate sono state quelle dei programmi Daphne I e Stop II. Le finalità di quest'ultimo sono oggi entrate a far parte del più ampio programma quadro AGIS (2003 - 2007), adottato il 22 luglio 2002³⁷, che ha sostituito Stop II e tutti i programmi afferenti al titolo VI del Trattato sull'Unione europea relativo allo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. In particolare, AGIS ha sostituito:

- Oisin II, un programma per l'incentivazione di scambi, formazione e cooperazione per le autorità incaricate dell'applicazione della legge ;
- Grotius II generale e penale, orientato all'incentivazione di scambi, formazione e cooperazione destinato agli operatori della giustizia ;
- Falcone, un programma di scambi, di formazione e di cooperazione destinato alle persone responsabili della lotta contro la criminalità organizzata ;
- Hippokrates, un programma di incentivazione delle attività in essere, di scambi, di formazione e di cooperazione nel settore della prevenzione della criminalità.

³⁷ Decisione del consiglio 2002/630/JHA (OJ L 203, 1.8.2002), p. 5.

7.1. Il programma Stop II

Il 28 giugno 2001 il Consiglio ha adottato il programma Stop II, la seconda fase del programma di incentivazione di scambi, formazione e cooperazione destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini³⁸.

Il programma è finalizzato alla prevenzione ed alla lotta contro il traffico di esseri umani e di ogni forma di sfruttamento sessuale dei bambini, comprese la pornografia infantile e la violenza che è collegata allo sfruttamento sessuale, nonché a fornire assistenza alle vittime di tali attività criminali.

Obiettivi del programma sono:

- promuovere e sostenere un approccio multidisciplinare e coordinato al fenomeno della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento sessuale dei bambini, compresa la pornografia infantile su Internet;
- affrontare il fenomeno della tratta degli esseri umani ai fini di sfruttamento sessuale colpendo l'intera catena del traffico (reclutatori, sfruttatori, altri intermediari e clienti);
- incoraggiare e sostenere la creazione di reti e rapporti di cooperazione tra i responsabili della prevenzione e della repressione di tali reati, e tra quelli dell'assistenza alle vittime di tali reati;
- incoraggiare ricerche e studi, nonché la diffusione di metodologie innovative attraverso la redazione di manuali e l'organizzazione di attività di formazione.

Il programma Stop II cofinanzia fino ad un massimo del 70% del costo totale dei progetti presentati da enti, istituzioni o associazioni pubbliche o private negli Stati membri dell'Unione europea, che operano nel settore dell'assistenza alle vittime e della prevenzione e lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini.

³⁸ Decisione 2001/514/GAI del Consiglio del 28 giugno 2001 (GU L 186 del 7.7.2001).

Le attività per le quali si richiede il finanziamento devono coinvolgere soggetti responsabili dell'assistenza alle vittime, della prevenzione e della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, quali i giudici, i pubblici ministeri, il personale delle forze dell'ordine, i funzionari pubblici, gli operatori dei servizi responsabili in materia di immigrazione e di controllo delle frontiere, le autorità competenti per i servizi sociali, i ricercatori ed i rappresentanti di organizzazioni non governative e di volontariato.

Il programma Stop II fornisce sostegno finanziario alle seguenti azioni:

- programmi di scambio e creazione di reti di collegamento;
- conferenze e seminari;
- studi e ricerche;
- formazione e diffusione delle informazioni.

La Commissione si è sempre riservata la facoltà di sottoporre all'approvazione del comitato Stop un elenco di azioni specifiche e di misure complementari:

- progetti di particolare interesse sotto l'aspetto delle priorità del programma o della cooperazione con i Paesi candidati;
- misure complementari, quali seminari, riunioni di esperti o altre attività di diffusione delle informazioni ottenute nell'ambito del programma Stop II.

Indicatori di qualità dei progetti non erano presenti nei primi bandi del Programma, ma sono stati introdotti successivamente per sostenere una sempre maggiore specializzazione e professionalizzazione nella costruzione dell'idea e nella redazione del progetto. Si pensi, ad esempio, a criteri quali:

- la dimensione europea del progetto e la possibilità di partecipazione dei Paesi candidati, dato che i progetti devono coinvolgere un minimo di tre Stati membri o due Stati membri ed un Paese candidato;
- la coerenza degli argomenti trattati con i lavori intrapresi o previsti nell'ambito delle priorità del Consiglio;

- il valore operativo e pratico del progetto (ad esempio, l'importanza annessa alla diffusione delle conoscenze presso gli ambienti professionali interessati);
- il numero ed il grado di preparazione delle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, sempre che si tratti di persone che possano trarre profitto dal progetto sia direttamente sia attraverso contatti con partecipanti ai progetti;
- i partner associati all'organizzazione del progetto, e il grado di apertura di quest'ultimo a persone provenienti da diversi Paesi e appartenenti a diverse discipline;
- la complementarità dei progetti, ad esempio la misura in cui i progetti possono essere integrati in un'organica e coerente linea di azione finalizzata alla prevenzione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento sessuale dei bambini: si vuole così evitare la semplice giustapposizione di operazioni isolate;
- la complementarità dei progetti con i progetti Stop già realizzati o in corso di realizzazione.

Per l'anno 2002, il bando adottato dalla Commissione mirava a sostenere le finalità della Risoluzione sull'apporto della società civile alla ricerca di bambini scomparsi o sessualmente sfruttati³⁹ adottata dal Consiglio il 27 settembre 2001. L'attenzione a tale risoluzione è stata motivata dal fatto che all'art. 4 il Consiglio invita la Commissione a predisporre uno studio relativo:

- alla realtà e all'ampiezza del fenomeno dei bambini scomparsi o sessualmente sfruttati;
- all'esistenza, al ruolo e alla struttura degli organismi della società civile presenti negli Stati membri che contribuiscono attivamente alla ricerca

³⁹ GU C 283 del 9.10.2001.

- di bambini scomparsi o sessualmente sfruttati, nonché alle modalità del loro intervento e della cooperazione con le autorità competenti;
- alle questioni giuridiche connesse con l'intervento di tali organismi, in particolare quelle relative alla trasmissione di dati riservati da parte delle autorità competenti, all'incidenza dell'intervento di tali organismi sui procedimenti penali e alle norme in materia di protezione dei dati.

Nell'anno 2002, il bando ha previsto uno stanziamento di fondi totale pari a 2 milioni di euro, ripartiti sulle quattro linee operative del programma.

Tavola 1 - Ripartizione fondi del bando relativo all'anno 2002

Programmi di scambio e creazione di reti	650 000
Conferenze e seminari	350 000
Studi e ricerche	450 000
Formazione e diffusione delle informazioni	350 000
Progetti specifici e misure complementari (fino ad un massimo di 300 000)	200 000
Totale	2 000 000

Fonte: Commissione europea

La prima edizione del Programma ha coperto gli anni 1996-2000⁴⁰ con un budget complessivo di 6 500 000 ECU. Nella Relazione 2001, contenuta nel V Rapporto della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'implementazione dei programmi del Titolo VI, sono presentati alcuni dati sui quali è interessante soffermare brevemente l'attenzione perché disegnano un profilo della progettazione europea in questa materia, degno di attenzione.

⁴⁰ Azione comune 96/700/JHA, GU n. L 322 del 12.12.96.

Tavola 2 - Numero progetti finanziati per tipologia degli enti proponenti capofila

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Enti istituzionali	4	19	13	17	14	8
di cui						
Università	1	3	3	4	5	3
Ministeri	3	15	10	5	5	5
Altri	0	1	0	8	4	0
Organizzazione non governative e Organizzazioni internazionali	1	6	5	3	4	10
Totale progetti	5	25	18	20	18	18

Fonte: Commissione europea

Il programma Stop I e II, come gli altri del titolo VI, ha costituito una linea di supporto finanziario prevalentemente dedicata a soggetti istituzionali, per i quali la Commissione ha desiderato promuovere iniziative di formazione, aggiornamento professionale e creazione di rapporti di collaborazione a livello europeo.

Il primo bando del 1996 prevedeva un budget limitato a 500.000 ECU, gli anni successivi hanno segnato, invece, l'incremento del numero dei progetti e l'avvio della messa a regime della progettazione con un budget fisso pari a 1.500.000 ECU (Tav. 2).

Ad eccezione dell'anno 2001, la maggior parte dei progetti finanziati riguarda gli enti istituzionali: 80% nel 1996, 76% nel 1997, 73% nel 1998, 85% nel 1999, 78% nel 2000, 44% nel 2001.

7.1.1. Il nuovo programma AGIS

Con Decisione del Consiglio della UE del 22 luglio 2002 (2002/630/GAI) è stato istituito il nuovo Programma quadro AGIS sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, che ha sostituito i programmi Grotius II – Penale, Stop II, Oisin II, Hippokrates e Falcone, istituiti dal Consiglio per offrire

risorse e strumenti atti al rafforzamento della cooperazione tra i servizi di polizia e servizi giudiziari degli Stati membri e al miglioramento della conoscenza dei rispettivi sistemi di polizia e giudiziari, nonché ordinamenti giuridici ed amministrativi.

L'istituzione di un unico programma quadro era stata auspicata da tempo dal Parlamento europeo e dal Consiglio al fine di coordinare tutte le linee di finanziamento e di programmazione.

Con AGIS si è voluto ampliare la dimensione europea dei progetti prevedendo, come condizione per l'ammissione al finanziamento, la partecipazione di tre Stati membri o di due Stati membri ed un Paese candidato all'adesione.

Il programma persegue:

- lo sviluppo di uno spazio giudiziario europeo in materia penale e l'introduzione di strumenti europei per promuovere la cooperazione transfrontaliera;
- il miglioramento delle capacità professionali degli operatori dei servizi giudiziari, dei funzionari della polizia e delle autorità doganali mediante una migliore conoscenza della legislazione, delle procedure e delle strategie vigenti nei diversi Stati europei;
- l'elaborazione di metodi, strumenti e conoscenze per migliorare la cooperazione tra le autorità.

AGIS sostiene progetti che rientrano nei seguenti settori relativi al titolo VI del Trattato sull'Unione europea:

- a. la cooperazione giudiziaria generale e in materia penale, compresa la formazione;
- b. la cooperazione tra le autorità incaricate dell'applicazione della legislazione vigente in ciascun Paese europeo;
- c. la cooperazione tra le autorità giudiziarie o altri organismi pubblici o privati negli Stati membri che operano nel settore della prevenzione e della lotta contro la criminalità, organizzata o di altra natura;

- d. la cooperazione tra Stati membri volta a garantire un'effettiva protezione degli interessi delle vittime nei procedimenti penali.

Il programma cofinanzia progetti di una durata massima di due anni presentati da istituzioni ed enti pubblici o privati, tra cui organizzazioni professionali, organizzazioni non governative, associazioni, organismi di rappresentanza dei settori economici, istituti di ricerca, istituti di formazione di base e superiore.

I beneficiari delle azioni sono: operatori della giustizia (i magistrati, gli avvocati, gli ufficiali di polizia giudiziaria, ecc.); ufficiali ed agenti incaricati dell'applicazione della legge; funzionari di altre autorità pubbliche; rappresentanti di associazioni, di organizzazioni professionali e della ricerca che partecipano alla lotta e alla prevenzione della criminalità; rappresentanti dei servizi incaricati dell'assistenza alle vittime, compresi i servizi pubblici responsabili in materia d'immigrazione e i servizi sociali.

Il programma sostiene le seguenti categorie di azioni:

- a. formazione;
- b. programmi di scambi di personale e tirocini;
- c. studi e ricerche;
- d. divulgazione dei risultati conseguiti nell'ambito del programma;
- e. cooperazione tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge e le autorità giudiziarie degli Stati membri o altri organismi pubblici o privati degli Stati membri che operano nel settore della prevenzione e della lotta contro la criminalità, ad esempio fornendo sostegno finalizzato alla costituzione di reti;
- f. conferenze e seminari.

Le risorse finanziarie disponibili per l'attuazione del programma nel periodo 2003-2007 sono pari a 65 milioni di euro⁴¹.

⁴¹ Il 7 marzo 2003 è scaduto il termine per la presentazione delle domande di finanziamento in base al primo bando attuativo di AGIS adottato nel gennaio 2003 (2003/C 5/06). Per l'anno 2003 è stato previsto un finanziamento del programma pari a 11.780.000 di euro suddivisi come mostrato nella tavola che segue.

Programma AGIS per il 2003	Milioni di EUR
1. Sviluppo di uno spazio giudiziario europeo in materia penale; attuazione di strumenti europei per promuovere la cooperazione transnazionale	1.800
2. Miglioramento delle capacità professionali degli operatori della giustizia; azioni di formazione, scambi e tirocinii	4.300
3. Elaborazione di metodi, strumenti e tecniche per sostenere la cooperazione tra le autorità; costituzione di reti	1.200
4. Promozione della cooperazione tra autorità omologhe e scambio di informazioni tra i servizi	1.000
5. Elaborazione di strategie multidisciplinari per promuovere la cooperazione tra la polizia o le autorità giudiziarie e le altre autorità non governative, le organizzazioni e il settore delle imprese	0.800
6. Ricerche sulle strategie e le tecniche per combattere tipi particolari di reati; valutazione delle politiche perseguite	1.100
7. Scambio di informazioni e di esperienze e divulgazione delle migliori pratiche	0.800
8. Cofinanziamento delle organizzazioni non governative	0.780
Totale	11.780

Le proposte da presentare per l'annualità 2003 dovevano essere orientate su uno o più dei seguenti settori e aree tematiche:

I. Elaborazione di uno spazio giudiziario europeo in materia penale

- a. attuazione di strumenti europei nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale
- b. promozione dei diritti di difesa e delle garanzie processuali per indagati e imputati nelle cause di tutta l'Unione europea
- c. miglioramento della conoscenza reciproca degli ordinamenti giuridici degli Stati membri

II. Rafforzamento della cooperazione tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge

III. Prevenzione e lotta contro la criminalità organizzata; partenariati e cooperazione tra le pubbliche autorità e il settore privato. Questa categoria di progetti è finalizzata a migliorare la lotta contro alcuni tipi di reato mediante una migliore conoscenza delle organizzazioni criminali e delle tecniche con cui operano. Tra i temi specifici che devono essere posti al centro di questa categoria di azioni (prevenzione e lotta contro il traffico di droga, reati informatici, reati finanziari, ecc.), è indicata la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini. Si raccomanda che i progetti siano finalizzati: al miglioramento delle tecniche e delle procedure di indagine e tipi di prova; a studi e indagini sui vari fenomeni criminosi; al coordinamento tra le indagini di polizia e misure di controllo amministrativo nei confronti delle organizzazioni sospette; all'assistenza e protezione per le vittime che cooperano con le autorità in qualità di testimoni.

IV. Prevenzione dei reati di: criminalità urbana, criminalità connessa al traffico di droga, delinquenza giovanile.

V. Assistenza alle vittime. Questa categoria di progetti mira al miglioramento delle capacità professionali degli operatori nei servizi interessati e al rafforzamento della cooperazione tra le pubbliche autorità e tra loro e il settore privato.

I progetti possono comprendere azioni di formazione, studi e ricerche, incontri e seminari, divulgazione dei risultati ottenuti, attività per promuovere la cooperazione tra i servizi responsabili dell'applicazione della legge, le autorità giudiziarie e altre organizzazioni pubbliche e private negli Stati membri che prestano assistenza alle vittime di reati.

Ciascun progetto non può ricevere un finanziamento superiore al 70 % del costo complessivo, tuttavia è prevista l'erogabilità di contributi fino al 100% del costo per due categorie specifiche di progetti: le azioni di sistema, a supporto dell'attuazione del programma stesso, e progetti specifici richiesti dalla Commissione allo scopo di perseguire pienamente gli obiettivi annuali.

I progetti specifici sono decisi annualmente e indicati nei bandi di finanziamento; per quanto riguarda le misure di sistema, queste devono essere finalizzate alla valorizzazione dei risultati conseguiti nei programmi precedenti; alla diffusione di documenti che illustrino buone pratiche; all'adeguamento dei manuali sulle procedure e le pratiche di cooperazione utilizzati dalle autorità nazionali di uno Stato membro alla situazione di un altro Stato membro e/o di un Paese candidato, previa valutazione preventiva della loro qualità.

Nella gestione del Programma, la Commissione è assistita da un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione, avente funzione consultiva. La Commissione è tenuta a informare periodicamente il Parlamento europeo sullo stato di avanzamento nell'applicazione di AGIS, riferendo annualmente sul programma di lavoro adottato e sui progetti cofinanziati. Essa, inoltre, è chiamata a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio: una relazione annuale sull'attuazione del programma (la prima relazione sarà presentata entro il 30 giugno 2004); una relazione intermedia di valutazione; una comunicazione sulla necessità di dare prosecuzione al programma (entro il 30 settembre 2006); e, infine, una relazione finale di valutazione del programma nel suo complesso entro il giugno 2008.

7.2. Il programma Daphne 2000 - 2003

Il programma Daphne rappresenta uno degli strumenti principali sui quali si fonda la strategia dell'Unione europea contro ogni forma di violenza, basata su una logica di "tolleranza zero".

Nell'aprile 2002, la Commissione ha adottato la Relazione di medio termine sul programma Daphne (COM 2002, n. 169) in conformità all'articolo 9, paragrafo 2 della decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁴² che istituisce il programma Daphne e richiede che la Commissione presenti, nel corso del secondo anno del programma, una relazione di valutazione al Parlamento europeo e al Consiglio.

La Commissione ha riconosciuto che la linea di finanziamento Daphne ha avuto un successo e una risonanza nettamente superiori alle aspettative.

Il programma Daphne riguarda tutti i tipi di violenza: quella sessuale e domestica, quella ai danni di minori e tra coetanei, la violenza istituzionale negli istituti e nelle scuole, la violenza nei confronti di gruppi minoritari come gli omosessuali, i portatori di handicap, le minoranze etniche, la tratta e lo sfruttamento sessuale commerciale.

L'obiettivo principale è sostenere le attività delle organizzazioni e delle autorità pubbliche locali impegnate nella prevenzione della violenza e nella tutela delle donne, dei bambini e più in generale di tutti coloro che sono vittime di soprusi e violenze. Daphne conferisce un valore aggiunto a tali attività, incoraggiando lo scambio di idee e di buone pratiche mediante la formazione di reti e di partenariati e mediante l'attuazione di progetti pilota.

In occasione del secondo Congresso contro lo sfruttamento sessuale a fini commerciali dei bambini, svoltosi a Yokohama nel dicembre 2001, Daphne è

⁴² Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, relativa ad un programma d'azione comunitaria sulle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (programma Daphne) [Gazzetta ufficiale L 34, 09.02.2000].

stato riconosciuto come il più importante programma di lotta contro la violenza.

Al Consiglio di Siviglia, nel giugno 2002, la Presidenza spagnola dell'UE ha presentato un documento intitolato *Good practice. Guide to mitigate the effects of and eradicate violence against women* (Buone pratiche. Guida per mitigare gli effetti e sradicare la violenza nei confronti delle donne) che cita il programma Daphne come un esempio di buona pratica nella messa in rete di ONG e come un programma che ha realizzato buoni risultati.

Anche sotto la Presidenza italiana c'è stato un esplicito riconoscimento degli importanti risultati del programma Daphne, richiamato nella Dichiarazione finale dell'incontro informale dei ministri europei responsabili per l'infanzia, svoltosi a Lucca il 25 e il 26 settembre 2003.

Nella risoluzione del 4 settembre 2002 sull'esame della Relazione di medio termine del programma Daphne 2000-2003, il Parlamento europeo ha sottolineato la necessità di strategie efficaci per combattere la violenza e l'importanza di continuare il programma dopo il 2003, chiedendo alla Commissione di presentare una proposta per un programma d'azione che inglobi tutte le esperienze acquisite dopo il 1997, destinandovi un finanziamento adeguato.

Il programma Daphne costituisce di per sé una buona pratica anche alla luce della *Relazione su Violenza e salute* presentata dall'Organizzazione Mondiale della sanità il 3 ottobre 2002 a Bruxelles, nella quale si raccomanda agli Stati di promuovere misure preventive, di supportare le vittime degli atti di violenza e di migliorare la collaborazione e lo scambio di informazioni in materia di prevenzione della violenza.

Il Programma, inoltre, risponde al dettato della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ribadisce, tra l'altro, il diritto alla

dignità, all'eguaglianza e alla solidarietà⁴³. La Carta prevede una serie di disposizioni mirate a tutelare e promuovere l'integrità fisica e psichica, la parità di trattamento tra uomini e donne, i diritti del fanciullo e la non discriminazione nonché a proibire i trattamenti disumani o degradanti, la schiavitù, il lavoro forzato e il lavoro minorile.

7.2.1. Dall'iniziativa al programma Daphne

Fin dalla sua entrata in vigore nel 1997, allora era denominato Iniziativa Daphne, questo strumento ha interagito in modo sinergico con altri programmi, in particolare con Stop, con l'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani (IEDDU) - che ha sovvenzionato azioni di tutela dell'infanzia al di fuori dell'Unione⁴⁴-, con il Piano d'azione (1999-2002) per promuovere la sicurezza nell'utilizzazione di Internet - che prevede il sostegno a misure contro la produzione e diffusione della pornografia infantile su Internet -, con il programma Odysseus⁴⁵ - finalizzato a estendere e potenziare i meccanismi di cooperazione esistenti nel settore dell'asilo e dell'immigrazione negli Stati membri dell'Unione- e con linee di finanziamento *ad hoc* per progetti di sensibilizzazione e contrasto rispetto al fenomeno del turismo sessuale.

Nel Rapporto di medio termine si afferma che grazie al potenziamento della cooperazione e alle numerose campagne di informazione e sensibilizzazione del pubblico, i progetti dell'iniziativa/programma Daphne hanno esercitato un notevole influsso, non solo sulla percezione da parte dei cittadini della violenza, ma anche sullo sviluppo delle politiche dell'UE. Le istituzioni pubbliche locali ne hanno tratto vantaggio per individuare,

⁴³ GU C 364, del 18.12.2000, pag. 1.

⁴⁴ Nel 2000, ha stanziato oltre 1 milione di euro per progetti destinati alla lotta contro la tratta dei bambini, le moderne forme di schiavitù e lo sfruttamento dei minori in Gabon, Benin, Togo e Nigeria.

⁴⁵ Azione comune 98/244/JAI, GU L 99 del 31/3/1998