ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CX**
n. **1**

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE RECANTE NORME CONTRO LO SFRUTTAMENTO DELLA PROSTITUZIONE, DELLA PORNOGRAFIA, DEL TURISMO SESSUALE IN DANNO DI MINORI, QUALI NUOVE FORME DI RIDUZIONE IN SCHIAVITÙ

(anni 2000 e 2001)

(Articolo 17, comma 1, della legge 3 agosto 1998, n. 269)

Presentata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali

(MARONI)

Trasmessa alla Presidenza il 5 agosto 2002

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

Introduzione dell'Onorevole Ministro Roberto Maroni ..... *Pag.* 13

Considerazioni introduttive ..... » 17

Parte I: Lo sfruttamento sessuale dei minori: prostituzione, turismo sessuale e pornografia ..... » 25

1. La prostituzione minorile: profilo descrittivo e spunti di riflessione ..... » 27

1.1 Oltre la « selettività » dello sguardo ..... » 27

1.2 I contorni della questione: distinzioni e contiguità .. » 30

1.3 Una fenomenologia articolata: diverse condizioni, diversi mercati, diverso ruolo delle famiglie e degli adulti ..... » 33

1.4 La prostituzione in condizione di tratta ..... » 36

1.5 La prostituzione in contesti di forte deprivazione economica e culturale: uno sguardo sulla prostituzione minorile italiana ..... » 43

1.6 La prostituzione come attività di economia informale: i minorenni stranieri che si prostituiscono ..... » 46

1.7 La prostituzione come fonte di guadagno in contesti di « normalità » ..... » 50

1.8 La domanda di prostituzione minorile ..... » 53

1.9 Aree critiche nell'azione di contrasto della prostituzione minorile ..... » 57

2. Turismo sessuale e minori: profilo descrittivo e spunti di riflessione ..... » 58

2.1 Origini del fenomeno ..... » 58

2.2 Le cause ..... » 59

2.3 Chi sono i bambini prostituiti ..... » 60

2.4 I clienti ..... » 62

2.5 Il turista sessuale italiano e le mete più ambite ..... » 65

2.6 Gli organizzatori di viaggi a sfondo sessuale ..... *Pag.* 65

2.7 Alcune proposte di modifica dell'articolo 16 della legge n. 269/98 ..... » 66

2.8 Il reato di turismo sessuale in danno di minori e lo stato di attuazione della legge n. 269/98 ..... » 68

2.9 Alcune iniziative internazionali contro il turismo sessuale ..... » 69

2.10 I nodi problematici nell'attività di contrasto e prevenzione del fenomeno ..... » 71

3. Il fenomeno della pedo-pornografia e Internet: profilo descrittivo e spunti di riflessione ..... » 74

3.1 La definizione del fenomeno di pornografia minorile .. » 74

3.2 Alcune caratteristiche del fenomeno pornografia infantile ..... » 75

3.3 La pedo-pornografia e Internet ..... » 77

3.4 Le strategie di contrasto ..... » 80

3.5 Problematiche e dinamiche sottostanti il fenomeno . » 87

3.6 Prospettive di azione ..... » 90

Parte II: Violenza e sfruttamento sessuale sui minori: i dati disponibili ..... » 93

1. L'entità dei fenomeni di violenza e sfruttamento sessuale dei minori ..... » 95

1.1 Violenza sessuale in pregiudizio di minori ..... » 97

1.2 Gli interventi degli Uffici di Servizio sociale per i minorenni della Giustizia minorile ..... » 106

2. Le forme di sfruttamento ..... » 108

2.1 Un'indagine sulle Procure della Repubblica ..... » 109

2.2 La prostituzione minorile ..... » 112

3. L'utilizzo del web come mezzo di sfruttamento a sfondo sessuale e pedo-pornografico ..... » 114

3.1 Il fenomeno della pedo-pornografia e Internet ..... » 114

3.2 Le attività investigative ..... » 115

4. Alcuni spunti di riflessione ..... » 117

Parte III: Violenza e sfruttamento sessuale sui minori: lo stato di applicazione della legge 3 agosto 1998 n. 269 negli orientamenti della giurisprudenza che la interpreta e nell'attenzione del legislatore ..... *Pag.* 119

1. La Legge 3 agosto 1998 n. 269 e gli orientamenti della giurisprudenza che la interpreta ..... » 121

1.1 Cenni sulla scarsità delle pronunce e sull'importante ruolo della Cassazione ..... » 121

1.2 L'oggetto della tutela normativa nella sentenza 31/5/00 n. 13 della Cassazione ..... » 122

1.3 Il delitto di prostituzione minorile ..... » 124

1.4 Il delitto di pornografia minorile: alcune considerazioni generali ed analisi del reato previsto dall'articolo 600-*ter*, comma primo, del codice penale ..... » 128

1.5 Il reato di pornografia minorile disciplinato dall'articolo 600-*ter*, secondo comma, del codice penale ... » 135

1.6 Le ipotesi del reato di pornografia minorile previste dall'articolo 600-*ter*, terzo comma, del codice penale .. » 136

1.7 Il reato di pornografia minorile dall'articolo 600-*ter*, comma quarto, del codice penale ..... » 139

1.8 Il reato di detenzione di materiale pornografico ..... » 139

1.9 Le iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile ..... » 141

1.10 La tratta dei minori ..... » 144

1.11 Osservazioni sulle altre disposizioni della legge n. 269 del 1998 ..... » 145

2. Rassegna dei Disegni di legge di modifica della legge n. 269 del 1998 ..... » 149

2.1 Disegni di legge della XIII Legislatura recanti norme contro la pedofilia ..... » 152

2.2 Disegni di legge della XIV Legislatura recanti norme contro la pedofilia ..... » 153

2.3 Disegni di legge della XIII Legislatura recanti norme contro la tratta di persone ..... » 154

2.4 Disegni di legge della XIV Legislatura recanti norme contro la tratta di persone ..... » 154

Parte IV: Atti internazionali e innovazioni legislative nazionali rilevanti in materia di tutela e protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale ..... » 155

1. Gli Atti internazionali e regionali in materia di abuso e sfruttamento sessuale di bambini approvati dalle Nazioni unite, dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa negli anni 2000 e 2001 ..... » 157

1.1 Protocollo facoltativo alla Convenzione di New York, sulla vendita di bambini, prostituzione infantile e pornografia infantile ..... *Pag.* 160

1.2 Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un programma d'azione comunitario sulle misure preventive volte a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne ..... » 165

1.3 Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia ..... » 167

1.4 Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne ..... » 172

1.5 Decisione del Consiglio dell'UE relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet ..... » 175

1.6 Protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro il Crimine organizzato transnazionale, sulla prevenzione, eliminazione e condanna del traffico di persone, in particolare di donne e bambini ..... » 177

1.7 Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del CE agli Stati Membri su una campagna contro il traffico di bambini per bloccare le rotte dell'Europa dell'est: il caso della Moldavia ..... » 180

1.8 Decisione del Consiglio dell'UE che istituisce una seconda fase del programma di incentivazione e di scambi, di formazione e di cooperazione destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini . » 182

1.9 Raccomandazione del Comitato dei Ministri del CE agli Stati membri sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale ..... » 184

1.10 L'Impegno e il Programma d'Azione degli Stati dell'Europa e dell'Asia centrale, adottato durante la Conferenza « La protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale » di Budapest ..... » 189

1.11 L'Accordo globale di Yokohama, adottato durante il Secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini ..... » 191

1.12 Conclusioni ..... » 193

2. Novità nel quadro legislativo italiano ai fini della protezione dei minori vittime di maltrattamenti e abusi. Osservazioni sulle linee di tendenza emergenti nel panorama degli interventi giudiziari familiari e minorili . *Pag.* 198

2.1 I nuovi articoli 330 e 333 del codice civile e le disposizioni contro la violenza familiare ..... » 198

2.2 Cenni sui contenuti delle nuove disposizioni normative ..... » 199

2.3 Analisi e confronto delle due leggi ..... » 200

2.4 Le disposizioni sul procedimento relativo alla potestà del genitore alla luce della sentenza 16/30 gennaio 2002 n. 1 ..... » 205

2.5 Il nuovo ruolo dei servizi sociali territoriali per l'ascolto del minore nei procedimenti di separazione e divorzio alla luce dell'articolo 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo ..... » 207

2.6 Il procedimento per l'esecuzione dei provvedimenti giudiziari di affidamento dei figli minori alla luce della nuova prospettiva ..... » 209

2.7 La mediazione nelle misure contro la violenza familiare e nei procedimenti di separazione e divorzio .. » 212

2.8 Quali prospettive ..... » 217

Parte V: Le iniziative a livello centrale ..... » 221

1. Il governo e i ministeri ..... » 223

1.1 L'impegno del Governo ..... » 223

1.2 Ministero del lavoro e delle politiche sociali ..... » 229

1.3 Ministero per le pari opportunità ..... » 237

1.4 Ministero degli affari esteri ..... » 240

1.5 Ministero dell'interno ..... » 245

1.6 Ministero della Difesa – L'azione dell'Arma dei Carabinieri ..... » 255

1.7 Ministero della Giustizia ..... » 256

1.8 Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ..... » 263

1.9 Ministero della salute ..... » 269

1.10 Ministero delle attività produttive ..... » 274

1.11 Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio . » 277

1.12 Ministero delle comunicazioni ..... » 279

1.13 Ministero per l'innovazione e le tecnologie ..... » 282

2. Gli organismi di coordinamento, indirizzo e controllo .. *Pag.* 283

2.1 Commissione parlamentare per l'infanzia ..... » 283

2.2 Commissione speciale in materia di infanzia e di minori del Senato ..... » 285

2.3 Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'unità nazionale Europol ..... » 285

2.4 Autorità garante per la protezione dei dati personali . » 287

2.5 Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ..... » 289

Parte VI: La riforma in atto nel settore sociosanitario. Le conseguenze per i servizi territoriali e le realtà del terzo settore impegnate nella prevenzione e nel contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale ..... » 291

1. Prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento dei minori: le funzioni pubbliche nei rapporti fra istituzioni e terzo settore ..... » 293

1.1 Il percorso della recente riforma ..... » 295

1.2 I processi di riforma avviati dalla legge quadro n. 328 del 2000: punti di riferimento, contenuti e problematiche ..... » 298

2. I centri di prevenzione e protezione dall'abuso nel nuovo contesto normativo dei servizi sociali e sanitari italiani . » 315

2.1 Lo sviluppo spontaneo dei servizi contro l'abuso in Italia e la situazione attuale ..... » 318

2.2 I possibili sviluppi delle riforme e le conseguenze sul sistema dei servizi ..... » 325

3. La Rete territoriale di coordinamento. Esperienze dei Tribunali per i minorenni ..... » 329

Parte VII: I progetti e gli interventi di prevenzione, protezione e tutela dei minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale ..... » 335

1. I progetti di cooperazione internazionale a favore dell'infanzia ..... » 337

1.1. Progetti di cooperazione specificamente riguardanti lo sfruttamento sessuale ..... » 338

2. La partecipazione ai programmi dell'Unione europea ... » 346

2.1 Programma Daphne ..... » 346

2.2 Programma Stop II ..... *Pag.* 351

2.3 Programma Falcone ..... » 354

2.4 Programma Grotius II ..... » 356

2.5 Programmi Odysseus, Oisin II e Hippokrates ..... » 357

3. Le iniziative delle Regioni ..... » 360

3.1 Regione Piemonte ..... » 361

3.2 Regione Valle d'Aosta ..... » 365

3.3 Regione Lombardia ..... » 366

3.4 Provincia autonoma di Trento ..... » 366

3.5 Provincia autonoma di Bolzano ..... » 366

3.6 Regione Veneto ..... » 367

3.7 Regione Friuli Venezia Giulia ..... » 369

3.8 Regione Liguria ..... » 369

3.9 Regione Emilia Romagna ..... » 370

3.10 Regione Toscana ..... » 371

3.11 Regione Umbria ..... » 372

3.12 Regione Marche ..... » 373

3.13 Regione Lazio ..... » 374

3.14 Regione Abruzzo ..... » 375

3.15 Regione Molise ..... » 376

3.16 Regione Campania ..... » 377

3.17 Regione Puglia ..... » 377

3.18 Regione Calabria ..... » 378

3.19 Regione Sicilia ..... » 378

3.20 Regione Sardegna ..... » 378

4. Interventi di prevenzione e assistenza ai minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale a livello locale ..... » 380

4.1. Un aggiornamento dei dati sui progetti finanziati con la legge n. 285 del 1997 ..... » 380

4.2. Quadro sintetico sullo stato attuale degli interventi contro la violenza all'infanzia ..... » 382

4.3 Interventi specifici sulla prostituzione ..... » 403

4.4 Un progetto di indagine e monitoraggio: l'Osservatorio sulla prostituzione minorile ..... » 412

5. Luci e ombre nel percorso di tutela dei minori vittime di abuso e di sfruttamento nella prostituzione ..... *Pag.* 415

5.1 L'abuso sessuale ..... » 417

5.2 Il percorso di aiuto negli interventi di contrasto, protezione e assistenza nell'ambito della prostituzione minorile ..... » 440

6. Le principali iniziative italiane contro il turismo sessuale in danno di minori ..... » 454

6.1 Le campagne informative e di sensibilizzazione ..... » 454

6.2 Le attività formative ..... » 456

7. L'attenzione al fenomeno della pedo-pornografia ..... » 458

Parte VIII: Pedofilia, abuso sessuale e media: il bambino vittima di violenza attraverso la cronaca ..... » 461

1. L'infanzia nei media ..... » 463

1.1 Dentro la rappresentazione dell'infanzia in TV ..... » 465

1.2 Il minore sulla carta stampata ..... » 466

1.3 Internet e i minori ..... » 468

1.4 I media, specchio deformante o immagine fedele? .. » 469

1.5 Indicatori di eticità per l'informazione ..... » 472

2. La violenza sessuale sui minori, vista dalla stampa. Rassegna da una selezione di articoli comparsi nel periodo maggio 2001-dicembre 2001 ..... » 475

2.1 Le vittime ..... » 476

2.2 Le famiglie ..... » 480

2.3 Le istituzioni ..... » 480

2.4 Gli autori degli abusi ..... » 486

2.5 Gli esperti e i commenti ..... » 489

Considerazioni conclusive ..... » 493

Allegati ..... » 507

1. Gli atti delle istituzioni europee ..... » 509

1.1 Documenti dell'Unione europea ..... » 509

1.2 Documenti del Consiglio d'Europa ..... » 514

2. Gli atti e i documenti delle istituzioni internazionali .... *Pag.* 517

2.1 Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia infantile ..... » 517

2.2 Commitment and plan of action adopted by the participants from Europe and Central Asia at the Conference « protection of children against sexual exploitation », Budapest, 20-21 November 2001 ..... » 528

2.3 The Yokohama Global Commitment 2001 ..... » 535

Il Ministro del Lavoro
e delle Politiche Sociali

La seconda Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della 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 schiavitù*, redatta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, si colloca in una fase delicata in cui sono in atto processi di riforma a livello sia nazionale che internazionale nelle politiche di prevenzione, protezione e tutela dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze dallo sfruttamento sessuale.

Questo primo scorcio del nuovo millennio, pur contrassegnato da eventi drammatici che hanno scosso l'intera comunità internazionale, è stato caratterizzato da una ripresa di attenzione sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza: il Secondo Congresso Mondiale di Yokohama sullo sfruttamento sessuale dei minori e la Sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'infanzia testimoniano della volontà degli Stati di rinnovare il loro impegno nell'affermazione dei diritti di bambini e adolescenti e nella lotta contro ogni forma di violenza e di sfruttamento sessuale ai danni dei minori.

Nella predisposizione della Relazione si è cercato, quindi, di tenere conto di ciò che si è andato delineando nel quadro sopranazionale, riferendo delle principali iniziative realizzate a livello internazionale ed europeo oltre che nazionale, regionale e locale per dare attuazione alle finalità della legge. Le informazioni raccolte si riferiscono al biennio 2000-2001, ma ci sono anche riferimenti aggiornati sino al marzo 2002.

Questa relazione dedica una maggiore attenzione ai fenomeni della prostituzione minorile, del turismo sessuale e della pornografia infantile, nonché alla disamina degli atti internazionali ed europei in materia che impegnano l'Italia rispetto alle politiche di intervento e alle strategie di contrasto. Le profonde connessioni con i reati disciplinati dalla legge n.66/96 hanno reso però

inevitabile un riferimento anche ad essa e agli interventi contro l'abuso sessuale, evento, peraltro, spesso alla radice dei fenomeni oggetto della legge n.269/98.

L'impianto adottato prende in rassegna quanto è stato posto in essere dalle Amministrazioni centrali, regionali e locali, s'intreccia e dialoga con l'enucleazione dei principali punti di debolezza e punti di forza degli interventi sul campo, in particolare nelle fasi di rilevazione, tutela e trattamento dei minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale. Un'impostazione, questa, che, realizzandosi attraverso un contatto diretto con rappresentanti dell'ampio e articolato mondo di servizi e realtà del privato sociale che si occupano di questi temi, ha consentito di portare alla luce non solo i nodi problematici, ma anche un patrimonio ricco e importante di esperienze che meritano di essere poste al centro di un'attenta valutazione per comprendere come e quanto le finalità della legge sono concretamente perseguite e come tali contributi possano essere valorizzati.

Nella Relazione si individuano tre filoni di analisi, così sintetizzabili a grandi linee:

- la disamina dei principali fenomeni oggetto della legge, dei dati sulla loro entità e, più in generale, sulla violenza all'infanzia, nonché una ricostruzione degli orientamenti della giurisprudenza che si vanno configurando nell'applicazione della legge;
- la rassegna critica degli aspetti dei quadri normativi internazionale e nazionale che hanno maggiore rilievo in questo ambito;
- l'analisi dei processi di riforma del sistema sociale e delle conseguenze che ne derivano per i servizi che si occupano di abuso e sfruttamento sessuale dei minori, delle iniziative del Governo, delle Amministrazioni centrali e delle Regioni, con una panoramica sugli interventi realizzati nel contesto della cooperazione internazionale, nel quadro dei programmi europei e a livello nazionale, integrata dalle opinioni degli operatori, nonché da una riflessione sulla lettura dell'infanzia e della violenza all'infanzia che viene restituita dai media.

Le informazioni raccolte in questo ampio resoconto critico, che testimonia del vasto e diversificato impegno e delle molteplici iniziative assunte, evidenziano la persistenza di aree di criticità nella raccolta dei dati, nelle strategie di prevenzione, nel coordinamento degli interventi giudiziari e sociosanitari e nell'efficace affermazione del superiore interesse di bambini e ragazzi negli iter processuali e di tutela.

La Relazione, tuttavia, dà atto dell'esistenza di una capacità creativa e innovativa che è importante sostenere, valorizzare, potenziare, trasformare in modalità operative in grado di

monitorare i fenomeni e di affrontarli con tempestività e competenza: un "humus" vitale per dare ulteriore impulso a programmi e strategie di azione finalizzati alla lotta ad ogni forma di violenza e sfruttamento e alla promozione dei diritti di bambine e bambini, ragazzi e ragazze, nuove generazioni tra presente e futuro.

Per rendere concreto questo intento è necessario un lavoro sempre più coordinato, sinergico e condiviso tra i diversi livelli istituzionali e specialistici che interagiscono nel contrastare i fenomeni di violenza, in stretto raccordo con il mondo dell'associazionismo e del privato sociale che, con il proprio patrimonio di conoscenze, di capacità e disponibilità negli interventi di sostegno rappresentano una risorsa indispensabile per il governo e per la gestione degli interventi di cura e protezione dell'infanzia.

Roberto Maroni

Considerazioni introduttive

Questa seconda Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 3 agosto 1998 n. 269 *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale quali nuove forme di riduzione in schiavitù* conferma l'impegno del Governo nella tutela dei minori contro lo sfruttamento sessuale perpetrato a loro danno nelle forme della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale, giustamente qualificate dalla stessa legge come nuove forme di riduzione in schiavitù.

Nell'adempiere all'obbligo sancito dall'art. 17, primo comma, della legge citata, con questa Relazione s'intende dare conto del grande sforzo che si va compiendo e delle molteplici iniziative assunte a livello sia internazionale che nazionale per dare concreta attuazione alle disposizioni legislative e alle strategie di contrasto fornendo dati e informazioni sugli interventi effettuati nell'ambito della prevenzione, della repressione e della tutela dei minori vittime di tali fenomeni criminosi. Si riferisce, infine, quali misure si vanno attuando nel settore socio-sanitario e s'intende anche offrire qualche spunto di riflessione sulla materia esaminata sottolineando sia le luci che le ombre degli interventi sul campo che l'analisi svolta ha consentito di far emergere.

A differenza della prima Relazione che, offrendo un ampio panorama degli effetti dell'applicazione sia della legge 15 febbraio 1996 n. 66 *Norme contro la violenza sessuale* che della legge n. 269/98 aveva dedicato a quest'ultima un'attenzione minore anche per la brevità del tempo intercorso dalla sua entrata in vigore, la scelta qui operata è stata quella di dedicare maggiore rilievo all'attuazione delle disposizioni contro lo sfruttamento sessuale minorile, non escludendo peraltro richiami e riferimenti alla legge n. 66/96 e alla problematica cui essa si riferisce ogni volta che ciò risultasse opportuno e necessario.

Questa scelta ha consentito di rilevare che si va delineando uno specifico ed autonomo quadro di intervento normativo ed operativo per la legge n. 269/98, un quadro che ne consente una differenziazione sia in rapporto ai delitti di violenza sessuale disciplinati dalla legge n. 66/96 che rispetto ai delitti di sfruttamento sessuale in danno di adulti.

Esaminando l'impianto generale del lavoro, è possibile individuare tre ampi filoni di analisi.

Il primo è dedicato alla definizione dei fenomeni della prostituzione minorile, del turismo sessuale e della pornografia minorile, all'esame dei dati rilevati nel biennio 2000-

2001, agli orientamenti giurisprudenziali che vanno emergendo e alle proposte di legge presentate in Parlamento nel periodo in esame (dal 2000 a oggi).

Il secondo filone è costituito da una rassegna critica sia del quadro normativo internazionale, che influisce ovviamente anche sulle scelte dell'Italia, che delle innovazioni avvenute in quello italiano attraverso lo studio delle recenti leggi finalizzate a realizzare una più completa tutela dei minori vittime di violenza (la legge n. 149/01 *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile* che ha riformato l'adozione nazionale e la legge n. 154/01 *Misure contro la violenza nelle relazioni familiari* che ha introdotto misure contro la violenza domestica).

Il terzo filone si occupa della riforma del sistema sociale e delle conseguenze che ne derivano per i servizi sociali che si occupano di abuso e sfruttamento sessuale di minori; delle non sempre facili modalità di collegamento tra tribunali per i minorenni, procure della Repubblica e servizi sociali; degli interventi sul campo attuati attraverso la cooperazione internazionale, la partecipazione a programmi europei e gli interventi realizzati a livello locale, integrati anche dalle valutazioni degli operatori su aspetti positivi e difficoltà o ritardi nel lavoro sul campo. Infine, chiude la Relazione una lettura dell'immagine dell'infanzia, quale viene restituita dalla televisione e dalla stampa, unitamente ad alcune considerazioni conclusive.

Si tratta di un lavoro inevitabilmente eterogeneo in quanto affronta tematiche che hanno caratteristiche differenti e mobilitano livelli molto diversi di attenzione, di risorse e di lavoro e che tuttavia è stato ricomposto ad unità grazie al filo logico suindicato che assicura continuità tra i molteplici temi.

Come la precedente, anche questa Relazione, vede la luce con qualche ritardo, rispetto all'indicazione normativa, ma ciò si è reso necessario dall'esigenza di poter contare su un congruo lasso di tempo per studiare l'evolversi dei fenomeni criminosi oggetto della legge e lo sviluppo delle risposte fornite.

Nell'anticipare qualche osservazione su alcuni dei profili emergenti dall'ampio studio che viene presentato non si può non partire dall'analisi dei dati relativi ai reati registrati per il biennio in esame confrontandoli sia tra loro, che con quelli del biennio precedente al fine di cogliere le ragioni della loro singolare evoluzione.

E' certamente un aspetto che merita attenzione l'andamento dei dati forniti dal Ministero dell'interno ed esposti nel capitolo riguardante l'entità dei fenomeni di violenza e sfruttamento sessuale dei minori i quali indicano che per l'anno 2001 si registra una forte contrazione rispetto all'anno precedente delle denunce dei reati di violenza sessuale sia in relazione al numero delle segnalazioni che di quello dei minori vittime. Le segnalazioni passano, infatti, dalle 491 del 2000 alle 360 del 2001 con una diminuzione del 26,7%, i minori vittime dai 700 del 2000 ai 398 del 2001 con una diminuzione del 43,1%. La riduzione riguarda soprattutto i bambini fino a dieci anni (da 303 a 125 che equivale a -58,7%) ed i maschi (da 232 a 107 che equivale a -53,9%). Anche il numero dei presunti abusanti subisce una forte riduzione: dai 623 del 2000 ai 444 del 2001. Anche se si tratta di dati provvisori ciò non è certamente sufficiente a giustificare questa forte contrazione, sulla quale sarà importante riflettere nel tempo, anche in considerazione del fatto che il Ministero dell'interno ha assicurato che i dati definitivi non comporteranno variazioni di grande entità.

Un altro risultato significativo emergente è che l'Italia meridionale appare ora l'area con il più alto tasso di denunce di violenze sessuali in danno ai minori, mentre, come si può agevolmente desumere dal confronto con i dati del biennio 1998-1999[1], in precedenza il Meridione si collocava all'ultimo posto per denunce (188 nel 1998 e 148 nel 1999) preceduto nel 1998 dall'Italia centrale (209 denunce) e da quella settentrionale (200 di cui 124 solo in Lombardia) e nel 1999 da quella settentrionale (207 denunce) seguita da quella centrale (166 denunce).

In tema di reati di sfruttamento sessuale di minori disciplinati dalla legge n. 269/98 si rileva un andamento analogo. Dal numero di procedimenti pendenti presso le Procure della Repubblica emerge, infatti, una preponderanza nelle segnalazioni di tali reati nelle aree del Centro e del Sud Italia rispetto al Nord. Un altro dato interessante riguarda il fenomeno della pedo-pornografia su Internet: in questo ambito risulta che nel 2001, malgrado siano stati monitorati ben 24.894 siti web (nel 2000 erano stati 2.252) e siano state effettuate 222 perquisizioni (rispetto alle 164 del 2000) le persone sottoposte ad indagini sono state 220 con una non modesta diminuzione rispetto al 2000, quando i denunciati erano stati 255. In questo caso il fenomeno sembra, però, potersi leggere alla luce della difficoltà delle indagini che spesso impongono complessi accertamenti in altri Paesi attraverso l'Interpol e talora anche

---

[1] Vedi la tavola pubblicata in *Questioni e documenti*, Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, n. 19, Firenze, 2001, pag.109

attraverso rogatorie internazionali, strumenti che richiedono tempi molto lunghi e raramente portano a risultati significativi. Tuttavia dai dati del gennaio 2002 emerge che grazie a nuove sofisticate tecnologie in uso presso il servizio di Polizia postale e delle comunicazioni del Ministero dell'interno si è ottenuto in un solo mese di realizzare ben 11.211 monitoraggi di siti web, quasi la metà di quelli monitorati in tutto il 2001 e di procedere alla denuncia di 110 persone, cioè della metà di quelle denunciate in tutto l'anno precedente.

Riprendendo la riflessione sui dati relativi alla violenza sessuale in danno di minori sopra esposti, vi è da aggiungere che una loro interpretazione non è possibile ed è certamente necessario attendere i dati del 2002 per rendersi conto se il 2001 abbia rappresentato l'inizio di una inversione della tendenza finora registrata oppure un episodio isolato.

Quello che invece si può rilevare, senza che tuttavia se ne possa proporre alcun collegamento con la forte contrazione di dati registrata, è che vi sono molteplici segnali che sembrano indicare a vari livelli anche una sorta di caduta della tensione morale, culturale ed operativa in tutta questa materia.

Anzitutto, a livello internazionale, mentre il Congresso di Stoccolma (27-31 agosto 1996) aveva per la prima volta alzato il velo sullo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali ed indotto i Governi a prendere l'impegno solenne di combatterlo con ogni mezzo, quello successivo di Yokohama (17-20 dicembre 2001) appare invece destinato ad avere una risonanza più limitata a causa di varie motivazioni, tra le quali il determinarsi di contrasti politici tra i Governi in merito ai contenuti del documento finale, cosa che ha prodotto il risultato di adottarne uno dal linguaggio debole e poco incisivo.

A livello nazionale si registrano particolari difficoltà nella lotta al turismo sessuale, in particolare il codice di condotta, che era stato adottato nel 2000 dagli operatori turistici italiani, per iniziativa di Ecpat-Italia, necessita di un maggiore sostegno e valorizzazione. D'altro canto, è cessato per gli operatori turistici l'obbligo triennale di indicare nei materiali propagandistici, nei programmi o, in mancanza dei primi, nei documenti di viaggio consegnati agli utenti, l'avvertenza che la legge punisce con la pena della reclusione i reati inerenti la prostituzione e la pornografia minorile, anche se gli stessi sono commessi all'estero.

Altre difficoltà emergono, per ragioni diverse, nei collegamenti tra gli interventi repressivi e quelli di recupero. In particolare, la previsione di protocolli d'intesa tra procure ordinarie e tribunali per i minorenni in ordine alle modalità relative all'attuazione dell'obbligo

di comunicazione dell'inizio del procedimento penale per uno dei reati di violenza sessuale in danno di minorenni viene talora messa in discussione dopo l'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 111 della Costituzione. Alcuni uffici minorili ritengono, infatti, che gli atti dei procedimenti civili minorili non possano essere secretati e debbano poter essere esaminati da tutte le parti del procedimento. Per effetto di ciò, le procure stanno cominciando ad inviare ai tribunali minorili la sola notizia dell'apertura del procedimento penale senza più trasmettere, come avveniva in passato, l'intera comunicazione di notizia di reato con richiesta di secretazione degli atti.

In conclusione, bisogna dire che i vari profili sottolineati sono indubbiamente indice della complessità della materia e che, in questa prospettiva, le difficoltà rilevate sono probabilmente inevitabili e segno di una crisi di crescita. Tuttavia, allo stato attuale, essi rappresentano anche motivo di disorientamento e di perplessità.

Tirando a questo punto le somme di questa rapida panoramica, appare opportuno segnalare alcuni problemi connessi all'attuazione della legge che meritano di essere approfonditi e riesaminati.

Si suole affermare, in relazione a questi reati e, in particolare a quelli di pornografia minorile tramite Internet, che si tratta di *victimless crimes*, intendendo cioè dire che le vittime sono spesso virtuali; che si tratta di minorenni di cui si conoscono le immagini, senza che si instauri alcuna relazione personale con il soggetto, del quale in qualche caso non si conoscono l'identità e neppure l'età. Come è stato rilevato, è, invece, indubbio che questi reati costituiscono pur sempre la documentazione fotografica o videocinematografica di crimini realmente commessi a danno di minori e che vanno perciò perseguiti. E' tuttavia vero che nei confronti dei minori vittime di tali reati risulta spesso impraticabile l'assunzione diretta di misure di protezione, assistenza e recupero poiché sovente si tratta di bambini e bambine le cui generalità rimangono sconosciute e che sono residenti in altri paesi. Nondimeno è fondamentale mantenere alto l'impegno dell'Italia nelle strutture di coordinamento e d'indagine create a livello europeo e internazionale, nonché potenziare la cooperazione allo sviluppo con i paesi le cui condizioni di povertà e disagio sociale favoriscono la vittimizzazione di bambini e ragazzi nei circuiti internazionali dello sfruttamento sessuale.

È molto significativo osservare che la legge n. 269/98 ha per la prima volta abbattuto il tabù dell'irresponsabilità del cliente nel reato di prostituzione minorile, superando il limite tradizionale dei quattordici anni previsti per l'intangibilità sessuale minorile. Si tratta di una giusta intuizione vittimologica del legislatore derivante dal fatto che il minore, anche se capace di consenso all'atto sessuale dopo il quattordicesimo anno, in determinate condizioni socio-ambientali non è libero, perché gravemente condizionato. Se si pone il problema in questi termini, non c'è dubbio che la pena inflitta al cliente è molto blanda, perché consente l'inflizione della sola sanzione pecuniaria, mentre il minore infrasedicenne coinvolto in un rapporto di meretricio si trova indubbiamente in condizioni d'inferiorità fisico-psichica e dovrebbe essere tutelato con una norma simile a quella dell'art. 609 *bis*, secondo comma n. 1 del Codice penale, che disciplina una tale condizione in rapporto al delitto di violenza sessuale.

Oltre a ciò si rileva che nella legge n. 269/98 manca una disposizione simile a quella dell'art. 609 *sexties* c.p. che per i delitti di violenza sessuale stabilisce che il colpevole non può addurre a propria scusa l'ignoranza dell'età della persona offesa. Conseguono da ciò effetti aberranti. In particolare, mentre chi compie atti sessuali con un minore infraquattordicenne non può addurre a scusante l'ignoranza dell'età della persona offesa, possono invece dedurre una tale ignoranza sia chi induca, favorisca o sfrutti la prostituzione di un minore che il "cliente". Si dovrebbe perciò pensare ad inserire una disposizione di tal genere.

E' stato anche trascurato dalla legge il caso della cosiddetta pornografia passiva, cioè quello della sottoposizione ad uno o più minori di materiale pornografico, situazione che costituisce abitualmente uno dei primi gradini per giungere poi al compimento di atti sessuali direttamente sul minore. Sarebbe, perciò, adeguato prevedere un'integrazione del reato di corruzione di minorenne, comprendendovi anche questo caso.

Sarebbe, inoltre, opportuno ripristinare la norma dell'art. 16 della legge n. 269/98, prevedendo l'obbligo per gli operatori turistici d'inserire nuovamente nei materiali propagandistici l'avvertenza finora prevista, essendo l'obbligo cessato per la scadenza del termine di tre anni previsto dalla legge.

Occorre poi che coloro che compiono le indagini (pubblico ministero e polizia giudiziaria) siano dotati di una professionalità specifica che consenta loro di contemperare

l'esigenza della vittima con quella di un tempestivo accertamento dei reati: in assenza di tale specializzazione, sarà difficile combattere queste odiose forme di criminalità.

Anche i programmi di recupero sociale delle vittime vanno rivisti e completati per superare tutte le criticità evidenziate nella Relazione.

E' necessario, infine, promuovere e finanziare massicce campagne di sensibilizzazione, affinché si operino forti pressioni sui molti, troppi soggetti comunque coinvolti nella lotta contro questi reati e contro la subcultura che li accompagna, ma che si mostrano tiepidi nell'attuare le attività promosse in questo ambito, rendendone più difficile il percorso.

PARTE I

LO SFRUTTAMENTO SESSUALE DEI MINORI: PROSTITUZIONE, TURISMO SESSUALE E PORNOGRAFIA

L'individuazione delle caratteristiche delle principali forme di sfruttamento sessuale a fini commerciali di cui tratta la legge 269/98 è sembrato un passaggio preliminare ineludibile per determinare, a partire dalle connotazioni del fenomeno, quali criteri e direzioni di indagine utilizzare nel lavoro di verifica sullo stato di attuazione della legge.

Nella parte che segue si offre, quindi, una rappresentazione, prevalentemente qualitativa e che non vuole certamente essere esaustiva, della prostituzione minorile, del turismo sessuale, della pedo-pornografia e della pedo-pornografia su Internet.

Grazie all'identificazione degli aspetti maggiormente distintivi di tali forme di sfruttamento è stato possibile costruire la cornice di riferimento entro la quale mettere a fuoco e analizzare la panoramica delle iniziative legislative, politiche, amministrative e progettuali realizzate a livello internazionale, europeo, nazionale e locale che possono considerarsi un contributo all'azione di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale. Azione che non può considerarsi limitatamente all'applicazione penale delle norme, contenendo la stessa legge un richiamo alla necessità di agire in un'ottica multicentrica che tenga conto anche della complessità del fenomeno dal punto di vista sociale, antropologico e culturale.

1. La prostituzione minorile: profilo descrittivo e spunti di riflessione

1.1 Oltre la "selettività" dello sguardo

Porsi l'obiettivo di fornire elementi per una maggiore comprensione del fenomeno della prostituzione minorile significa, come per tutte le problematiche sociali, tentare di rendere conto delle principali caratteristiche del fenomeno (sotto il profilo quantitativo e qualitativo), enucleare i principali fattori che ne sono all'origine, tracciare un quadro dei modi che connotano le relazioni tra minori e contesti adulti e, infine, evidenziare potenzialità e nodi problematici che caratterizzano gli interventi, sia sotto il versante della repressione del fenomeno dello sfruttamento, che sotto il versante degli interventi di tutela dei minori vittime e delle strategie di prevenzione.

Nel caso specifico, tuttavia, si tratta, come sanno tutti quelli che se ne occupano, di un compito non facile. Fenomeno tra i più nascosti, non è stato finora studiato a fondo, sia per difficoltà oggettive, che per una sorta di selettività dello sguardo con cui lo si è osservato. Come sottolineava alcuni anni or sono il rapporto del Censis dal titolo *Sfruttamento sessuale e minori. Nuove linee di tutela*, si tratta di fenomeno che presenta modalità sommerse, per cui evidente è «la scarsa disponibilità di dati, l'impalpabilità dei riferimenti fattuali ed anche la loro possibile distorsione attraverso stime e studi poco attendibili». Per questo si parla di difficoltà oggettive, spesso insormontabili, legate alla natura in sé del problema, quali la difficoltà nell'accertamento dell'età delle persone sfruttate, i legami col fenomeno dell'immigrazione (problemi di clandestinità, di compatibilità linguistica e culturale), la scarsa conoscenza delle vittime dello sfruttamento dei propri diritti fondamentali.

In altre parole continua ad essere vero quanto si leggeva nella precedente Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 269/98 ossia che "dare dei numeri" sulla presenza di minori che si prostituiscono sulle strade italiane rappresenta un arduo compito. Se infatti non esistono ricerche di campo specifiche sulla prostituzione in genere, diventa veramente difficile trovare lavori di ricerca applicati all'area della prostituzione minorile.

Tuttavia, oltre alle difficoltà poste dalla natura della questione, dobbiamo parlare anche di limiti soggettivi ossia del fatto che gli osservatori in genere si rivolgono al tema dello

sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti ed al loro collocarsi sul mercato della prostituzione con uno sguardo "selettivo".

Una selettività dalla duplice natura. Da un lato, le connotazioni del complesso fenomeno vengono ad essere "appiattite" su quelle, pur importanti, ma parziali, dei minori avviati alla prostituzione nel contesto della tratta correlata ai fenomeni migratori. La stessa Relazione sulla legge n. 269/98 precedente a questa, riconosceva la tendenza a coniugare il fenomeno della prostituzione di strada con quello, molto più ampio e dilatato, dell'immigrazione extracomunitaria. Questa connessione, di fatto, inserisce il mondo della prostituzione dentro il pianeta immigrazione, con le sue invarianze strutturali: clandestinità, lavoro nero, problemi per l'accesso ai servizi, conflittualità con la popolazione locale. Per di più, pur essendo, quella che si correla più direttamente con la discussione sull'immigrazione clandestina, la parte del fenomeno oggi più tematizzata, di essa si privilegia solamente il sotto-insieme del fenomeno qualificabile in termini di tratta di minori a scopo sessuale. La realtà è invece molto più complessa.

Ma vi è un secondo tipo di "selettività": anche quando si guarda allo sfruttamento di minori italiani, vi si pone un'attenzione che valorizza gli aspetti più emotivamente carichi di valenze, in ciò adeguandosi al dominante approccio fondato sull'emozionalità, sullo scandalo suscitato da singoli casi che salgono alla ribalta delle cronache mediatiche, ignorando aspetti importanti che derivano da una lettura meno emotiva e più razionale della questione e delle stesse dinamiche tra gli attori (famiglie, minori, adulti che sfruttano o "acquistano" le prestazioni sessuali, ecc.).

L'analisi del fenomeno sconta quindi non solo l'assenza di dati quantitativi certi, difficilmente reperibili, ma anche la scarsa propensione dei ricercatori a impegnarsi a rappresentare l'articolazione delle fenomenologie con cui la questione si presenta, a comprendere i vissuti e le aspettative dei protagonisti di vicende spesso tra loro molto diverse, le varie dinamiche relazionali che legano gli attori implicati, le differenti modalità concrete in cui la prostituzione si esercita, il ruolo che essa occupa nelle economie di sussistenza o comunque nel contesto delle esigenze economiche di adulti e minori stessi.

In altre parole, se è vero che la rilevanza quantitativa della parte dell'universo della prostituzione costituita dai minori appare poco esplorata e dunque meritevole di un tentativo di conoscenza serio, di grande interesse risulta un approfondimento degli aspetti qualitativi

delle vicende di bambini e adolescenti coinvolti nelle attività che possiamo definire di lavoro sessuale nelle differenti forme in cui ciò avviene.

Per questo si può concordare sul fatto che sia ancora necessario compiere seri lavori di ricerca finalizzati a:

- raccogliere dati e informazioni che meglio facciano comprendere l'estensione del fenomeno, ma soprattutto le sue caratteristiche qualitative e i meccanismi generatori e favorenti;
- condurre indagini in specifici contesti territoriali locali per individuare, tra i molti fattori che concorrono all'avvio degli stessi minori al "lavoro sessuale", il peso degli elementi economici e di quelli culturali;
- enucleare elementi in grado di incidere sui meccanismi che conducono allo sfruttamento sessuale dei bambini e dei minori con azioni mirate ai contesti prossimi in cui i protagonisti vivono.

Su questa linea si sta muovendo un lavoro di ricerca di carattere esplorativo in 8 aree del territorio italiano, coordinato dall'Istituto degli Innocenti di Firenze, con il supporto scientifico dell'Università di Torino, per conto dell'Azienda sanitaria locale di Rimini e della Regione Emilia Romagna, nell'ambito dell'Osservatorio sulla prostituzione minorile. Tale Osservatorio (un'iniziativa del progetto regionale *Oltre La Strada*) ha come finalità quella di contribuire alla conoscenza del fenomeno sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, attraverso, tra l'altro, la creazione di una banca dati che dovrà contenere informazioni sul fenomeno della prostituzione minorile, sulle associazioni che svolgono attività di accoglienza e presa in carico ed un centro di documentazione specifico.

Ai fini dell'impostazione delle politiche sociali e di contrasto e dell'apprezzamento dei loro risultati è utile anche interrogarsi sulle ragioni ultime di un fenomeno così preoccupante, utilizzando interpretazioni multidisciplinari e facendo riferimento agli aspetti antropologici, psicologici e sociali della questione, in particolare relative alla sessualità nelle sue connotazioni culturali ed alla ridefinizione dei ruoli sessuali e degli assetti che la nostra società mette in campo.

Si pensi a quello che l'organizzazione Ecpat (*End Child Prostitution, Pornography and Trafficking*) considera l'aspetto più significativo del problema, ossia «la cultura del dominio che permea di sé i rapporti tra le persone, tra i popoli, tra i sessi, tra le culture e che spinge

alcuni esseri umani a trovare nella miseria e nel degrado di milioni di bambine la propria affermazione di potere o un riscatto della propria marginalità».

Ma si pensi anche, come ricorda il Censis, «all'ambiguità della cultura collettiva riguardo all'adolescenza, rappresentata e vissuta, nella nostra società, ora come un'età ingenua ed incontaminata (ad esempio negli ambiti più istituzionali, dal tribunale alla scuola) ora come un'età carica di erotismo e sensualità (ad esempio negli ambiti dell'espressione più libera, dalla moda alla pubblicità)». Ciò vale in particolare se si guarda non solo alla prostituzione di strada legata all'immigrazione e alla tratta, ma anche alle forme nelle quali maggiore è il protagonismo dei minori. Sottolinea il Censis che vi è bisogno di «strumenti conoscitivi per capire quali dinamiche di valori, quali patologie psichiche e modelli culturali residuali siano nascosti» dietro i comportamenti di abuso sessuale, ma diremo noi anche dietro la domanda di prostituzione minorile.

Per chiarire meglio i termini della questione, si cercherà di tratteggiare lo stato dell'arte delle conoscenze sulla prostituzione minorile - discussa sotto il profilo essenzialmente qualitativo - sulle caratteristiche della complessa fenomenologia, sui fattori che la alimentano e sulle problematiche correlate a ciascuna delle situazioni che si possono evidenziare.

1.2 I contorni della questione: distinzioni e contiguità

È forte oggi il bisogno di fare un po' di chiarezza per ben evidenziare i contorni della questione. Molte volte le distinzioni tra forme diverse di abuso e sfruttamento sessuale di minori sono state avanzate in letteratura, tanto che può apparire superfluo ritornarvi. Si ripropongono alcuni termini con le relative definizioni perché ci pare coerente con la proposta di sviluppare uno sguardo meno selettivo e più razionale sulla questione. Inoltre appare utile porre attenzione, oltre che sulle distinzioni, anche sui tratti di contiguità tra forme diverse di implicazione di minori in attività sessuali gestite o utilizzate da adulti.

Innanzitutto parliamo di sfruttamento, ovvero di una condizione che si determina quando un adulto trae vantaggio economico dall'abuso della propria posizione di dominio o di potere nei confronti di un minore. Parlare di adulti significa innanzitutto parlare degli adulti appartenenti al nucleo familiare il cui ruolo può essere variamente connotato: in alcuni casi la famiglia partecipa attivamente e direttamente alla messa sul mercato, per assicurarsi introiti necessari al bilancio familiare; in altri casi la famiglia stessa è costretta ad accedere a tale

situazione per una condizione di asservimento ad altri adulti, ad esempio per liberarsi da un debito contratto o per non subire minacce o ritorsioni; in altri ancora la speranza di riscatto dalle difficoltà economiche porta ad affidare i propri figli ad altri senza una chiara consapevolezza delle conseguenze e delle forme di lavoro in cui essi saranno impegnati. Naturalmente in molti casi decisivo è il ruolo di affidatari di minori svolto da adulti più o meno legati alla famiglia o di adulti legati al minore stesso, come è il caso di "fidanzati" di ragazze ancora minorenni, ma già sufficientemente grandi da intrattenere relazioni sentimentali e sessuali con *partners* da esse stesse scelti.

In specifico parliamo di *sfruttamento sessuale del minore* per designare la produzione, più o meno intensamente forzata, di servizi di natura sessuale da parte di minori (bambini e adolescenti) in cambio di una remunerazione. È qui opportuna la distinzione tra offerta di servizi di natura sessuale in cambio di denaro e forme di abuso sessuale in ambiti domestici o in collettività di tipo educativo. Diverse sono infatti le due situazioni sia sotto il profilo delle relazioni tra adulti e bambini che le caratterizzano, che sotto quello delle possibilità di intervento.

Le forme di sfruttamento sessuale che il programma di iniziativa della Comunità europea Stop definisce (richiamate anche nella sintesi finale del progetto DEFI che il Censis ha realizzato nell'ambito del programma Stop) sono essenzialmente tre:

- lo sfruttamento avviene evidentemente contro la volontà delle vittime e le forme di *coercizione* sono di natura *fisica* o comunque tali da impedire che la vittima possa, come vorrebbe, denunciare i propri sfruttatori;
- lo sfruttamento avviene contro la volontà della vittima, e le forme di *coercizione* sono di natura prevalentemente *psicologica*; anche se la vittima vuole o potrebbe, praticamente, andare a denunciare i propri sfruttatori, le minacce di ritorsione su di lei o sui propri congiunti la rendono reticente e le impediscono di collaborare con la giustizia;
- lo sfruttamento avviene attraverso il *raggiro*, l'*abuso di autorità* e grazie alla condizione di *deprivazione culturale e psicologica* delle vittime, grazie anche al loro stato di precarietà in quanto immigrate, in una circostanza in cui la vittima non è in grado di riconoscere la propria condizione di sfruttamento, e, comunque non conosce le alternative alle quali può accedere.

Nel caso specifico dei minorenni le condizioni in cui si esercita la prostituzione appartengono a tutte le tipologie citate, con differenziazioni tra varie situazioni. Tuttavia esse si articolano in un *continuum* anche più esteso, che va da una condizione di sfruttamento caratterizzato dal modello di schiavitù e di completa sottomissione della volontà della vittima (chiarissimo nel caso di prostituzione *infantile*) a un modello di almeno relativa "autodeterminazione" in assenza di sfruttatore o nel quadro di un rapporto con lo stesso sfruttatore caratterizzato da relazioni intense e non afflittive (situazione presente in alcuni casi di prostituzione *adolescenziale*, al limite della maggiore età, in cui chi trae vantaggio dalla prostituzione è un partner di vita).

Un concetto va ancora richiamato: lo sfruttamento non occasionale dei bambini configura quella che è stata definita una forma di lavoro minorile, il *lavoro sessuale*. Bisogna dire che solo in tempi recenti questa nozione è stata ritenuta utilizzabile per designare la condizione di minori che traggono i mezzi di sopravvivenza dallo scambio sesso - denaro. In particolare è il Bureau International du Travail (BIT) ad aver utilizzato la nozione di *lavoro sessuale* dei bambini affinché questa forma illegale di lavoro venisse considerata nelle statistiche del lavoro minorile.

Lo sfruttamento sessuale del minore a fini economici e la caratterizzazione dell'attività come lavoro pone in evidenza la dimensione economica della problematica. Ciò consente di ipotizzare interventi di prevenzione che abbiano a fondamento proprio l'attenzione a tale dimensione (senza naturalmente dimenticare l'esigenza di reprimere lo sfruttamento utilizzando il diritto penale).

Sebbene sia giusto distinguere analiticamente le situazioni di abuso intrafamiliare, la violenza sessuale a danno di minori, la prostituzione minorile e la tratta di minorenni a scopo sessuale, non si può non sottolineare che spesso esistono elementi di contiguità tra le condizioni così designate. Alcune situazioni di abuso intrafamiliare sono premessa di rischio di violenza sessuale e possono dar luogo ad una progressiva induzione alla prostituzione e ad un vero e proprio sfruttamento da parte degli stessi adulti appartenenti alla cerchia familiare in forme più o meno continuative. Non è raro, d'altra parte, il nesso tra abuso intrafamiliare e concessione di figlie minorenni a terzi che ne sfrutteranno la prostituzione sia all'interno delle dinamiche di tratta, sia nel contesto di vita degli stessi protagonisti.

Analoga contiguità vi può essere, anche qui in determinate circostanze e fatte salve le doverose distinzioni analitiche, sotto il versante della domanda, tra pedofilia, utilizzo dei

prodotti della pornografia minorile. turismo sessuale e ricerca di prestazioni sessuali da parte di minori nel proprio contesto di vita.

1.3 Una fenomenologia articolata: diverse condizioni, diversi mercati, diverso ruolo delle famiglie e degli adulti

L'efficacia delle politiche di contrasto di un fenomeno come quello della prostituzione minorile non può non misurarsi a partire dalla valutazione delle ipotesi che a tali politiche sottostanno. In particolare in questo caso possiamo considerare ipotesi di intervento realistiche quelle che mirano ad interferire con gli interessi economici che sostengono tale forma di sfruttamento e di "lavoro", dal momento che si tratta di una forma di attività (o di sfruttamento dell'attività altrui) a fini economici. Tali ipotesi possono essere alla base di un insieme di misure di contrasto e di efficaci strategie di prevenzione, di natura essenzialmente politico-sociale, complementari all'impegno di repressione delle forme di tratta e di coazione che troviamo soprattutto nel caso delle minorenni straniere.

Una riflessione razionale sui diversi fattori che contribuiscono a determinare presenza, estensione e connotazioni del fenomeno, comporta un'analisi che guardi a questo specifico "mercato" in termini di "offerta e domanda", influenzate e influenzabili dai costi e dai benefici che i diversi soggetti implicati sperimentano. Occorre per questo porre attenzione sia ai minori che agli adulti (la famiglia in senso lato o altri adulti da cui gli stessi minori dipendono) e approfondire il ruolo che lo sfruttamento del lavoro sessuale dei minori ricopre:

- nel contesto delle economie illegali che si alimentano dei proventi della tratta e dello sfruttamento di persone;
- nelle economie familiari in contesti socio-economici fortemente svantaggiati non solo dei paesi poveri, ma anche nelle sacche di miseria e povertà che ancora esistono nei paesi più ricchi come il nostro;
- per lo stesso minore nel suo percorso esistenziale, con riferimento a bisogni percepiti e soluzioni che gli appaiono praticabili, utili o possibili.

Con questi riferimenti abbiamo quindi già messo in evidenza la complessa articolazione della fenomenologia che comprendiamo sotto l'espressione dello sfruttamento sessuale di minorenni. Superando la "selettività" dello sguardo che abbiamo sopra richiamato, possiamo

affermare che la problematica della prostituzione minorile nel nostro Paese si presenta in quattro principali modalità:

- come prostituzione minorile straniera, essenzialmente femminile, di tipo coatto, ossia caratterizzata da forte sottomissione delle ragazze ad adulti che ne hanno imposto o favorito la migrazione, ne traggono profitto e in genere usano la violenza fisica e/o psicologica come strumento di coazione;
- come prostituzione di bambine/i e ragazze/i italiani, correlabile alle disagiate condizioni socio-economiche delle loro famiglie e alla deprivazione socioculturale del contesto di vita, che vengono messi a disposizione di terzi o che trovano nella strada, in forme coatte o in parte autonome, modalità di sopravvivenza per sé e per il proprio nucleo familiare;
- come prostituzione di ragazzi e ragazze (prevalentemente stranieri soli) inseriti nel circuito dell'economia informale, attratti dalle prospettive di guadagni più elevati di quelli assicurati da altre forme di lavoro, in assenza di figure adulte di riferimento;
- come prostituzione occasionale di ragazzi e ragazze (prevalentemente italiani) che sporadicamente e autonomamente trovano nello scambio di prestazioni sessuali contro denaro una possibile risposta alla soddisfazione di bisogni non primari, a partire da sentimenti di deprivazione relativa o da bisogni indotti di tipo consumistico.

Una schematica rappresentazione delle quattro tipologie di situazioni può essere così formulata:

Tavola 1 - *Tipologie di sfruttamento nella prostituzione*

Tipo	Condizione	Forme	Beneficiari
Risultato di sfruttamento sistematico e organizzato, in condizione di subordinazione	Bambine/i e adolescenti - straniere/i - tratta - coazione - violenza	"Professionali" in strada o locali	Terzi organizzati - partner - famiglia
Mezzo per assicurare reddito ad adulti vicini al minorenne e per la sua stessa sopravvivenza	Bambine/i e adolescenti - italiane/i - bisogni economici e deprivazione socioculturale - induzione	"Artigianali" in strada o in casa	Famiglia - partner - minorenne stessa/o
Attività occasionale che affianca e integra guadagni (scarsi) ottenuti in contesto di economia informale	Adolescenti - stranieri/e - autodeterminazione - marginalità sociale - solitudine in contesto migratorio	"Amatoriali" in strada o a domicilio	Minorenne stesso/a - occasionalmente amici o altri adulti - indirettamente famiglia d'origine
Offerta autonoma, saltuaria o continuativa, di scambio sesso-denaro da parte di soggetti "integrati" alla ricerca di guadagni elevati per bisogni non primari	Adolescenti - italiane/i - autodeterminazione - integrazione socioculturale - deprivazione relativa	"Amatoriali" in strada, a domicilio o in ambiti ad hoc (massaggi, locali...)	Minorenne stessa/o - occasionalmente amici o altri adulti

Distinguere forse un po' irritualmente le forme di prostituzione tra "professionali", "artigianali" e "amatoriali" significa collocare l'attività di prostituzione nell'orizzonte dell'organizzazione del tempo di vita delle persone implicate, distinguendo le situazioni in cui essa si configura come vero e proprio "lavoro" strutturato (nei ritmi, nelle modalità, nel modo di proporsi, ecc.), come attività cui si è indotti più o meno occasionalmente senza una struttura organizzata né l'adozione di uno stile *ad hoc*, oppure ancora come attività che si colloca al fianco di altre attività (lavorative o meno) che connotano la persona nel suo ruolo sociale, e quindi tendenzialmente ai margini dell'organizzazione della vita quotidiana.

Se si assume questa prospettiva, attenta alle diverse dimensioni del fenomeno, appare chiaro che gli ambiti e le condizioni meritevoli di analisi e ricerca sono più complessi e articolati di quanto abitualmente si pensi. Diversi nei quattro casi risultano infatti le responsabilità e il ruolo rivestito dagli adulti che costituiscono il nucleo familiare dei minori o da adulti esterni a tale nucleo, che diventano il loro riferimento, diverso il grado di "libertà" ed autonomia degli stessi minorenni, diversamente connotata la presenza di adulti che ne sfruttano il lavoro sessuale.

Le domande cui cercare risposta diventano per questo molte:

- qual è l'ampiezza del fenomeno della prostituzione minorile (femminile e maschile) nelle sue varie articolazioni?
- quali tipi di situazioni di prostituzione esistono (di strada, in contesti familiari, in "case chiuse", in altri locali, ecc.)?
- di quale grado di libertà gode il minore nell'attività di prostituzione, ovvero quanto vi è costretto con la forza e quanto vi aderisce spontaneamente, sebbene in presenza di condizionamenti ambientali e culturali?
- quali sono le principali cause dell'inserimento sul mercato della prostituzione?
- attraverso quali forme ciò avviene?
- chi trae vantaggio e trae profitto diretto o indiretto dalla prostituzione dei minori?
- cosa rappresenta per gli adulti l'apporto finanziario come motivazione di iniziazione e mantenimento forzato del minore nel circuito della prostituzione?
- quale ruolo rappresenta, agli occhi del minore, la prostituzione ai fini della sopravvivenza e/o dell'impegno che sente di avere di sostegno alla famiglia, in rapporto ad altre attività lavorative?

- quali sono i vantaggi per il minore e per il suo contesto di adulti di tale situazione, in rapporto al proseguimento del processo di scolarizzazione e/o a un altro lavoro legale?
- in che misura tale apporto modifica le relazioni tra il bambino e l'ambiente adulto che lo circonda?

Sono domande cui non è facile rispondere, ma che possono guidare la ricerca e le politiche sociali in direzioni nuove e soprattutto più produttive di conoscenze utilizzabili per gli interventi.

1.4 La prostituzione in condizione di tratta

La dimensione quantitativa della prostituzione di minorenni stranieri oggetto di tratta e di sfruttamento appare a tutt'oggi difficilmente rilevabile. Le considerazioni svolte dal Censis alcuni anni or sono nell'ambio del progetto Paese (*Project Against Child Sexual Exploitation*) circa la duplice difficoltà di determinare stime attendibili utili alla quantificazione della prostituzione in generale in un qualunque Paese e, al suo interno, di distinguere tra minori ed adulti risultano ancora assolutamente fondate. Pur se non specificamente proibita, la prostituzione rimane pratica ufficialmente stigmatizzata e quindi tenuta nascosta, si esercita in forme molteplici e spesso occulte, con rilevanti problemi di definizione e di conseguente analisi quantitativa. Per i minorenni a questo si aggiunge il più grave rischio di sanzione per chi la sfrutta e/o per chi ne usufruisce, cosa che ne accentua il carattere di fenomeno sotterraneo.

Dobbiamo quindi ancora accontentarci di stime del tutto approssimative che qui ricordiamo poiché poco di nuovo risulta essere stato prodotto in questi ultimi anni in termini di ricerca sull'estensione del fenomeno della prostituzione di minori stranieri in situazione di tratta e sfruttamento. Si deve dunque continuare a far riferimento alle stime del 1998 del Parsec per cui il numero delle persone che si prostituiscono oscilla tra le 19.000 e le 28.000 unità, di cui 1.800-2.500 minorenni; all'interno di questo contingente 1.500-2.300 unità sarebbero minorenni immigrate, 900-1.000 minorenni albanesi e 250-500 minorenni nigeriane.

Simili i dati raccolti dal Censis che – nel quadro del programma di iniziativa della Commissione europea STOP, in collaborazione con i Ministeri dell'interno e di grazia e

giustizia – realizzò nel corso dei primi sei mesi del 1998 un lavoro di ricerca e di analisi, avanzando alcune stime contenute nella tabella che segue.

Tavola 2 - *Dati prostituzione minorile*

Prostituzione minorile: stime	
Totale delle prostitute in Italia	25.000
Prostitute minorenni	2.200
Prostitute minorenni immigrate	2.000
Prostitute minorenni albanesi	900
Prostitute minorenni nigeriane	300

Fonte: Censis, 1998

L'Eurispes, dal canto suo, afferma che, stimate in 500mila in tutta l'Europa occidentale le donne schiave avviate alla prostituzione, in Italia sarebbero circa 50mila, di cui un terzo minorenni. Sempre secondo tale istituto la prostituzione minorile registrerebbe un fatturato annuo tra i 7 e i 13 miliardi di dollari, un affare la cui redditività aumenta ad un tasso del 40-50% l'anno, molto più velocemente del mercato della droga.

Nel rapporto finale della ricerca, sempre curata dal Censis, su tratta e sfruttamento sessuale: *l'indagine presso gli operatori in Italia*, il discorso sulle minorenni viene definito praticamente all'unanimità dagli intervistati «molto delicato» o «molto difficile», anche solo per la grande difficoltà nello stabilire l'età reale delle immigrate che si prostituiscono. Un aspetto appariscente e adulto (nel trucco, nel vestiario, nelle movenze) può ingannare anche occhi esperti, e di norma le ragazze che sembrano giovanissime dichiarano di essere maggiorenni con ostentata sicurezza. Ma succede anche l'inverso: prostitute maggiorenni che vogliono uscire dal giro dichiarano di essere minorenni per assicurarsi un più alto grado di protezione e tutela.

Al di là delle generali e comprensibili incertezze, in quella ricerca la maggioranza relativa degli operatori, pari al 45%, giudicava minorenni dal 16 al 30% delle prostitute straniere. Tuttavia, secondo un altro 25% di operatori, l'incidenza delle minorenni sul totale delle prostitute straniere è invece giudicata scarsa, equivale cioè al 5-15% dei casi. Maggiore convergenza di opinioni (quasi il 70% del campione) appare sul rapporto tra nazionalità e incidenza delle minorenni che si prostituiscono sulla strada: decisamente maggiore la presenza albanese. Il Censis scriveva: «gli operatori che lavorano con le prostitute albanesi

nel Nord Est d'Italia sostengono che fino al 30% di esse hanno meno di 18 anni, anche se una stima più conservativa abbassa la cifra al 10%. Tra queste prostitute, solo una piccola parte ha avuto un riscontro di età inferiore a 14 anni. Altri gruppi di prostitute, invece, non sono caratterizzati dalla presenza di minorenni, nonostante esistano segnali secondo cui l'età sarebbe in fase di abbassamento».

Su un piano più complessivo le stime e le considerazioni conclusive di questa ricerca segnalavano:

- che le minorenni presenti in strada, all'interno del pianeta prostituzione, rappresentano circa il 10% dell'intera popolazione prostitutiva;
- che le minorenni che vengono accolte nei progetti di protezione sociale rappresentano circa il 5-8% delle prostitute accolte in progetti di accoglienza;
- che i Paesi di origine di tali minorenni sono in prevalenza l'Albania, la Nigeria e la Moldavia.

Le stime più recenti dell'International Organization for Migration (OIM), presentate nel 2001, stimano le minorenni in percentuale oscillante tra il 16 e il 30% delle prostitute straniere presenti in Italia (che sarebbero tra le 20 e le 30 mila unità)

I dati del monitoraggio effettuato dalla Commissione interministeriale *ex* art. 18, su un anno di applicazione della legge, relativi al periodo marzo 2000- febbraio 2001, dicono che sono 5.577 le persone (quasi tutte donne) in carico ai diversi progetti sul territorio nazionale e di queste il 4,3% (ossia 240) sono minorenni. Tuttavia se si guarda alle diverse nazionalità, le minorenni rumene rappresentano il 15,3% del totale, le albanesi il 10,3%, le moldave il 9,8%, mentre le nigeriane sono solo l'1,4%, le russe e le ucraine meno dell'1%. Il dato può essere indicativo della diversa presenza di minorenni nei diversi gruppi, ma esso è meno significativo come rappresentazione del rapporto tra minorenni e maggiorenni nel complesso fenomeno.

A parte le dichiarazioni inattendibili sulle età non accertabili spesso in maniera certa, bisogna dire che se da un lato è più facile che si avviino a progetti di protezione ragazze minorenni sorprese sulla strada (ad esempio dalle forze dell'ordine), dall'altro lato la prostituzione di minorenni, soprattutto se molto giovani, è molto più nascosta, gestita con grande circospezione soprattutto in luoghi chiusi e poco visibili. Inoltre sulle minorenni si

esercita sicuramente più pressione psicologica con minacce di tipo diverso. per cui è meno facile che una di esse decida di fuggire e denunciare chi la sfrutta.

Fin qui i pochi dati disponibili. Quanto alle tendenze di prospettiva, stando ai riscontri di polizia, alle impressioni e alle osservazioni degli operatori di strada, quello della presenza di minorenni sarebbe un fenomeno in aumento e in crescente diffusione, anche dal punto di vista della distribuzione sul territorio italiano. Mentre l'abuso familiare e quello extrafamiliare sembrerebbero fenomeni abbastanza stabili, la prostituzione risulterebbe, dalle osservazioni di molti operatori, in crescita.

Così ritiene anche l'Eurispes, nel 2° Rapporto nazionale sulla condizione dell'infanzia, della preadolescenza e dell'adolescenza, laddove afferma che «il fenomeno della prostituzione minorile, quasi assente sino a qualche anno fa, ha subìto un'impennata a seguito dei continui sbarchi di clandestini e del consolidarsi, all'interno del flusso immigratorio, della importazione di donne e bambini, spesso con lo scopo di immetterli sulle strade e costringerli alla prostituzione».

D'altra parte, pur essendovi una relazione tra problema della prostituzione e presenza di migliaia di minorenni immigrati giunti da soli in Italia, i minori non accompagnati o comunque non integrati in un nucleo familiare (anche di famiglia allargata), non si tratta tuttavia di un nesso lineare.

Si tratta dunque sempre di considerazioni basate su impressioni o frutto di deduzioni che discendono da ragionamenti di carattere più generale, laddove, ad esempio, si sottolinea che l'abbassamento dell'età appare un fenomeno in crescita per effetto di «grandi sconvolgimenti intervenuti nei Paesi di origine, capaci di spezzare i legami familiari tradizionali e di indurre una mobilità in passato sconosciuta in vasti gruppi di bambini».

Altri riscontri troviamo nelle riflessioni di chi ha responsabilità di direzione degli organi di controllo e repressione. Così, nell'audizione davanti al comitato Schengen in materia di tratta degli esseri umani, il 17 ottobre 2000, il Capo della polizia, Prefetto Giovanni De Gennaro ha sottolineato come «accanto alle grandi organizzazioni criminali transnazionali, operano anche gruppi criminali di modesto livello organizzativo-strutturale, che insistono su specifici segmenti della rete del traffico, ma che possono essere facilmente sostituiti in ragione delle emergenti esigenze».

Lo stesso De Gennaro, in occasione del convegno internazionale dedicato al *Traffico di esseri umani. Alla ricerca di nuove strategie*, il 25 ottobre 2000, sottolinea come "il traffico degli esseri umani presenta le caratteristiche di un fenomeno criminale complesso in cui si intrecciano elementi di modernità e di evoluta imprenditorialità criminale e comportamenti che sembravano ormai definitivamente consegnati alla storia». Non è un caso infatti che anche gli articoli del codice penale facciano uso di una terminologia che si riteneva ormai scomparsa da tempo: "riduzione in schiavitù", "tratta e commercio di schiavi", "alienazione e acquisto di schiavi".

Nella tratta di esseri umani, così come nel narcotraffico, le diverse fasi del processo criminale, dal reclutamento sino all'asservimento della vittima nel luogo di destinazione, si sviluppano necessariamente in Paesi diversi, spesso molto distanti tra loro, non solo geograficamente, ma anche culturalmente. Non di rado, inoltre, i canali utilizzati sono impiegati anche per altri commerci illeciti.

L'impegno nell'attività di contrasto del fenomeno dello sfruttamento della prostituzione ha prodotto, nell'ultimo triennio, un numero di persone denunciate pari ad una media annuale di circa 3.800 unità, con una significativa percentuale di cittadini extracomunitari, soprattutto albanesi (che agiscono in diverse Regioni, e sono caratterizzati da un'estrema mobilità sul territorio, agevolata dai collegamenti stabiliti con la criminalità organizzata italiana, in particolare pugliese), ma anche di origine bulgara, rumena, serba e bielorussa, oltre a naturalmente appartenenti alle comunità nigeriane, che gestiscono autonomamente il mercato della prostituzione delle loro connazionali sin dalle fasi iniziali.

I fattori che sono all'origine dei processi migratori indotti da singoli o organizzazioni sono:

- condizioni di miseria, di guerra, di sfaldamento economico-sociale del paese;
- mancanza di opportunità di realizzazione personale, sia economica che esistenziale;
- condizioni di sfruttamento e spesso di violenza all'interno della famiglia (padre alcolizzato, incestuoso) oppure contesti di arretratezza, povertà e ignoranza;
- parallelo desiderio, più o meno recondito, di allontanarsi da simili *background* per potersi emancipare ed avere accesso a un tenore di vita e consumi di standard occidentale;

- percezione e assimilazione, attraverso i mass-media, di un modello consumistico occidentale (il benessere, la moda, l'indipendenza della donna eccetera) che stride visibilmente con la realtà di provenienza;
- subordinazione, spesso completa sottomissione psico-fisica della donna verso uno o più elementi della famiglia e in generale verso gli individui di sesso maschile (*in primis* il padre, il marito, il fidanzato); in molti di questi paesi le figlie femmine devono assolvere alcuni precisi obblighi economici nei confronti della famiglia, che a volte non esita a spingerle verso la prostituzione o addirittura a venderle in cambio di beni o denaro;
- differente concezione della sessualità, meno caricata di significati romantici, emotivi, passionali rispetto alla nostra cultura.

Lo stesso dicasi per le modalità di reclutamento, le condizioni di esercizio della prostituzione, il ruolo che ha la famiglia dei minorenni.

Sulla questione delle modalità di avvio alla prostituzione resta chiaro che, pur non escludendosi forme di sottrazione e rapimento, soprattutto nel caso di minorenni, è sempre diffusa la modalità fondata su forme di raggiro, cui segue una vera e propria riduzione in schiavitù, sia sotto forma di prigionia che attraverso minacce o percosse. Tuttavia, rispetto al rapimento, prevalgono o forme di affidamento a terzi da parte della famiglia (più o meno consapevole del destino della figlia) o, nel caso di ragazze più grandi, forme di inganno velato, di condizionamento psicologico e, anche, di convincimento che fanno leva sulle necessità economiche ed esistenziali delle stesse. Abbagliate da promesse matrimoniali oppure dalla prospettiva di poter intraprendere carriere redditizie, nel campo artistico o della moda, con le ragazze oggetto di tratta si definiscono forme di accordo, anche se poco chiaro sul punto delle effettive condizioni di vita e di lavoro. Spesso in questo inganno giocano un ruolo di primo piano un familiare o il fidanzato della vittima, che la incoraggia a tentare l'avventura all'estero.

Proprio sul ruolo della famiglia tutte le osservazioni concordano nel ritenere che condizioni di grave deprivazione economica e culturale e/o speranze di arricchimento rapido concorrono a determinare quello che il Censis definiva nei suoi studi l'ambiguo e ambivalente ruolo che i gruppi familiari di appartenenza delle ragazze giocano nel reclutamento. Parlando in particolare della situazione albanese, si può riconoscere sempre valida l'affermazione fatta negli studi del 1998 secondo cui: «Né una interpretazione di completa impermeabilità

culturale delle famiglie albanesi, né un'ipotesi di completa degenerazione dei loro costumi e delle loro relazioni interfamiliari riesce ad esaurire e a spiegare completamente le peculiarità del fenomeno: le modalità della tratta della prostituzione albanese attingono tanto a modelli da anni e da secoli consolidati quanto a quell'estemporaneità risultante dalle immediate esigenze determinate dalla congiuntura prodotta dall'emigrazione».

Si spiegano così le contraddizioni visibili nel modo di rapportarsi alla questione del contesto culturale di origine, dove «da un lato è percepibile nella cultura albanese la tradizionale condanna della prostituzione, dall'altro persiste una sostanziale accondiscendenza a che padri, fratelli, mariti e fidanzati dispongano ampiamente delle donne e soprattutto delle ragazze più giovani». Così non è raro il caso che un ritorno di ragazze albanesi sfuggite ai protettori si trasformi in un incubo, poiché vengono umiliate e punite in quanto doppiamente colpevoli: di essersi prostituite e di aver osato ribellarsi al potere del proprio uomo e del rispettivo clan (di fatto responsabili del loro prostituirsi).

La complicità di molte famiglie nell'induzione alla prostituzione, in modi più o meno palesi, appare evidente, pur se celate da forme di autoinganno (la fuga della ragazza, la sua consegna a qualcuno che è ad essa legato sentimentalmente, il non voler sapere le fonti dei guadagni), tanto che è possibile parlare di un'ambiguità correlata ad un opportunismo e ad una omertà che in fondo fa comodo a tutti: «Non sapere, o fare finta di non sapere, è meglio, per tutti. E finché la cosa resta ambigua, non palese, è possibile non prenderla in considerazione evitandone le ovvie conseguenze».

Nel complesso mondo della prostituzione minorile, in riferimento a quella straniera, per quanto attiene alle modalità di avvio e permanenza è da ricordare che per taluni gruppi, in particolare le nigeriane, accanto a forme di ricatto di tipo economico (sono vincolate finché non riescono a saldare il debito contratto per arrivare in Italia) hanno un'influenza ancora oggi significativa elementi di tipo rituale collegati alle pratiche *voodoo*, un aspetto, questo - come altri -, che interroga le matrici culturali adottate dagli operatori perché richiede la capacità di una lettura complessa e transculturale delle reazioni emotive delle giovani durante il percorso di uscita e di protezione.

In questo quadro di apparente continuità con quanto osservato in anni passati, non mancano impegni ed iniziative tese a contrastare il facile avviamento alla prostituzione di molte giovanissime ragazze in particolari contesti che nel recente passato hanno costituito le principali fonti di "approvvigionamento" di nuove leve del mercato. Tuttavia è ancora troppo

presto per verificare se i molti impegni per reprimere all'origine la tratta delle persone, per pervenire ad accordi bilaterali in grado di contrastare i flussi dell'immigrazione clandestina (ad esempio con Albania e Nigeria) e i progetti di sviluppo locale (posti in essere da organismi non governativi nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo, ad esempio in Albania, in Romania, in Moldavia) stanno avendo una qualche incidenza su alcuni dei meccanismi sopra evocati.

1.5 La prostituzione in contesti di forte deprivazione economica e culturale: uno sguardo sulla prostituzione minorile italiana

I casi di associazione tra condizioni di miseria familiare e avvio alla prostituzione – secondo un copione classico – continuano ad affiorare nelle cronache e nelle testimonianze di chi opera nei contesti più deprivati delle grandi città, soprattutto, anche se non esclusivamente, del Sud.

Molti elementi su questo aspetto del problema sono stati segnalati dagli operatori intervistati ai fini della preparazione della presente Relazione e stanno emergendo dalle testimonianze che si vanno raccogliendo in questi mesi a Palermo, Napoli, Roma, nell'ambito della ricerca in fase di svolgimento per conto dell'Osservatorio sulla prostituzione minorile dell'ASL di Rimini, richiamata alle pagine precedenti.

A Palermo, ad esempio, testimoni privilegiati affermano la presenza di prostituzione straniera minorile è estremamente ridotta e che quindi la prostituzione minorile esistente è un fenomeno che coinvolge quasi esclusivamente minorenni italiani, di una fascia d'età che per i maschi va dai 13 ai 17 anni, per le femmine dai 12 anni in su.

Se osserviamo i fattori favorenti, le analisi convergono nel riscontrare elementi comuni in molte storie. Le ragioni della concessione di minori a terzi sono sempre di natura economica, sia per i bambini molto piccoli, i quali non hanno neppure consapevolezza delle cose che succedono loro, sia nei casi di ragazze concesse e sfruttate, sia per molti degli adolescenti maschi che alimentano la prostituzione omosessuale.

Ma non si tratta solo di povertà: essa si correla con una collocazione in contesti fortemente degradati sotto il profilo ambientale, in situazioni abitative di promiscuità, nei quartieri più a rischio e più deprivati sotto il profilo dei servizi e delle risorse di aiuto.

Una situazione ambientale difficile, che vede famiglie che, accanto al problema della disoccupazione, hanno un basso grado di scolarizzazione, e dove i bambini sono essi stessi inadempienti. Famiglie multiproblematiche che vivono situazioni di forte necessità economica, ma al tempo stesso gravi situazioni di disagio, accese conflittualità familiari, distrazione degli adulti nei confronti delle esigenze dei figli, allontanamento di una delle due figure genitoriali e comunque mancanza di figure genitoriali di riferimento importanti, con madri che sottovalutavano segnali di malessere dei bambini, ecc. A volte troviamo genitori che sono stati loro stessi vittime di sfruttamento e di abuso sessuale o che presentano disturbi psicologici ed instabilità mentale.

Al fianco della povertà economica e del disagio relazionale interno alla famiglia, in alcuni casi compaiono inoltre i ricatti sugli adulti della famiglia provenienti da ambienti di usura, in altri ancora sembrano esservi vere e proprie minacce di vita nei confronti delle famiglie.

Se in molti casi le famiglie sono causa o comunque complici della situazione, vi sono poi casi di famiglie di cui non si sospetta nulla, altre ancora in cui vi è una sorta di negazione da parte dei genitori, di volontà di non voler vedere e di non voler accettare ciò che accade, sia che altri stiano approfittando dei loro figli, sia che gli stessi figli adolescenti si siano avviati sulla strada della prostituzione come "scelta" autonoma.

Il minore dunque si ritrova inserito in situazioni di prostituzione proprio a causa della povertà, della miseria in cui vive senza che, in quel contesto familiare e ambientale vi siano alternative, possibilità diverse di vita. Si pensi quale potere attrattivo esercita il fatto che, come testimoniano alcuni operatori, un incontro sessuale di un bambino rappresenti il cibo per una settimana per tutta la famiglia!

In moltissimi casi poi c'è nell'infanzia di questi ragazzi e ragazze una storia di abuso per cui il prostituirsi è per loro – potrebbe apparire paradossalmente - una possibilità per uscire da quella situazione. Si può parlare di minori poco strutturati da un punto di visto emotivo e relazionale, nei quali si innesca un meccanismo autodistruttivo in cui al primo posto c'è la ricerca dei soldi.

Spesso si incontrano bambini con forti deficit cognitivi, con ritardi mentali gravi, legati ad una deprivazione a tutti i livelli, mentale, fisica, psichica. Sono bambini che non riescono a parlare, non conoscono nessuna regola educativa, non hanno contatto con la realtà, come se

vivessero in un mondo privo di alcuna stimolazione positiva. Le uniche loro esperienze sono quelle di essere sfruttati, di sofferenza, di dolore: per loro questa è la vita.

Nei casi più gravi lo stato mentale, psicologico di questi bambini è spaventoso, non hanno la gestione del proprio essere, sono, per usare una espressione raccolta da un testimone privilegiato, «come animali che si accoppiano anche tra di loro, senza alcuna regola morale».

Quanto alle forme in cui la prostituzione si esercita, è difficile trovare il minorenne che sui marciapiedi (con l'eccezione di certi luoghi di adescamento riservati alla prostituzione omosessuale maschile) o trovare case d'appuntamento in cui si prostituiscono giovanissimi. Soprattutto nella fase di induzione, in genere si tratta di una prostituzione organizzata a livello "artigianale", di solito in ambito parentale o familiare, a volte all'interno di locali o di scuole o di ritrovi, che non sempre si evolve in una prostituzione su strada.

Una forma più organizzata a volte compare, ma l'alto rischio che sa di correre chi venga ritenuto colpevole di sfruttamento della prostituzione minorile fa sì che il mercato sia molto controllato e segreto. Così ad esempio, in qualche caso giunto all'attenzione di inquirenti, dal viaggio di turismo sessuale di danarosi uomini d'affari e dall'esperienza sessuale con i minori all'estero, si è sviluppato un piccolo mercato locale di bambini.

Caratteri piuttosto articolati presenta la prostituzione omosessuale maschile. A volte ha i caratteri descritti sopra, ha cioè il volto di bambini e ragazzi offerti dalle famiglie ad adulti conoscenti nella cerchia ristretta delle relazioni amicali.

Altre volte è risultato di volontà precisa di persone che adescano ragazzi poco seguiti dalle famiglie, frequentando locali e luoghi frequentati da minori, con offerte di piccole somme per giocare, instaurano legami di amicizia e pian piano li portano ad avere rapporti sessuali con loro, a consumare droghe (cocaina ad esempio) e poi li avviano alla prostituzione con altri adulti. Altre volte ancora, così come viene descritta soprattutto a Roma, nelle periferie la prostituzione è esercitata in forme più autonome da ragazzi molto giovani, di 15-16 anni, che possono essere considerati il prototipo degli adolescenti "a rischio", già indipendenti, provenienti da ambiti di emarginazione, i cui genitori sono educativamente assenti, che si avvicinano alla violenza e ai pericoli, spesso alla dipendenza da droghe anche pesanti

Nei ragazzi che si prostituiscono non essendo omosessuali sono ovviamente molto presenti i fattori di bisogno, ma non di rado la controprestazione per il rapporto sessuale non è

solo il denaro bensì assume le forme della relazione affettiva di cui spesso gli stessi ragazzi sentono forte necessità.

Per questo tipo di prostituzione la strada è solo l'avvio, da cui si riesce ad essere aggregati a "giri" di contatti che si realizzano fuori dalla strada.

Al loro fianco non possiamo dimenticare, poi, le/gli adolescenti che vivono forme più o meno gravi di sofferenza e di disagio psichico, sempre più diffusi e i giovani con problemi di dipendenza da sostanze psicoattive, che possono giungere a considerare la prostituzione un mezzo per affrontare le esigenze di reperimento delle sostanze sul mercato.

1.6 La prostituzione come attività di economia informale: i minorenni stranieri che si prostituiscono

Tra le persone che migrano sono sempre più presenti minorenni che, più o meno volontariamente, lasciano il proprio paese senza essere accompagnati da una figura adulta. Si possono distinguere in questo ambito:

- i minorenni che rispondono a un progetto di emigrazione elaborato nell'ambito familiare;
- i minorenni che, vivendo già ai margini della società del loro paese, decidono di intraprendere un viaggio, da soli, in libertà, verso una meta non precisata purché lontana dal contesto di provenienza.

I progetti migratori di tipo familiare concernono uno o più figli di famiglie in condizioni economiche precarie, che vengono mandati in paesi europei in cerca di un lavoro che possa risollevare le sorti economiche e sociali della famiglia. I progetti migratori di tipo solitario sono invece progetti perseguiti da minorenni, per lo più provenienti dai sobborghi poveri delle città, che vivono già nel loro paese in una situazione di disagio sociale, di abbandono da parte delle famiglie, di indigenza. Per loro il progetto migratorio non assume i connotati di una missione per la famiglia, ma ha carattere individuale. Sono bambini e ragazzi, spesso senza riferimenti familiari, che, nelle bidonvilles delle grandi città, vivono di espedienti e di attività non sempre lecite e talvolta hanno già fatto l'esperienza del carcere. Possono essere definiti minorenni a rischio e altamente problematici, nei quali gioca un ruolo fondamentale la socializzazione anticipatoria, che avviene soprattutto nelle città: un processo di omologazione culturale a scala mondiale alimentato anche dalla potente e capillare opera dei mass-media e

dai racconti quasi mai realistici degli emigrati di ritorno. Si può quindi dire che, per molti ragazzi, l'emigrazione non costituisce un salto nel buio, ma la prosecuzione di un'esperienza già iniziata nelle grandi città dei paesi di provenienza. La socializzazione anticipatoria alimenta il sentimento di "privazione relativa" che si esprime nel disagio provato non solo per le situazioni vissute, ma anche per il confronto con altre situazioni migliori che fanno percepire il proprio vissuto come intollerabile.

Una volta giunti in un paese europeo (non sempre ha importanza quale sia), il destino di questi minorenni si fa delicato e rischioso. Essi non hanno nessuno che possa proteggerli e tutelarli contro violenze e soprusi. Accade molto facilmente che vengano inseriti in ambiti illegali, quali trasporto e spaccio di sostanze stupefacenti o di altre merci di contrabbando, oppure vengano avviati o indotti alla prostituzione. In questo caso i guadagni sognati sono facilmente raggiunti, e sono sicuramente più elevati di qualsiasi lavoro adatto ad un ragazzo. Se la causa scatenante del processo migratorio di questi minorenni è la speranza di una vita migliore, garantita da alti guadagni, il settore illegale soddisfa certamente le loro aspettative.

Ma l'esperienza di contatto e di ricerca sviluppata in diverse realtà in questi anni, dimostra che per i ragazzi stranieri l'approdo ad attività illegali o all'esperienza di prostituzione indotta da connazionali adulti o "scelta" autonomamente da essi stessi, non è uniforme, ma è lo sbocco di percorsi differenti, strettamente intrecciati con i diversi percorsi e progetti migratori.

Accade sovente che minorenni soli, giunti senza un riferimento adulto che si prenda cura di loro, cadano in situazioni di sfruttamento perché incapaci di cavarsela da soli. Il percorso segue una linea piuttosto semplice: il minorenne arriva in una città europea privo delle conoscenze adeguate al soddisfacimento dei bisogni primari e viene avvicinato da chi può offrirgli ciò di cui necessita in quel momento. Da questo punto di vista si può dire che nel destino dei ragazzi un ruolo importante sia costituito dalla casualità degli incontri, delle esperienze, delle opportunità. Non si deve sottovalutare il fatto che le persone che abusano della fragilità dei minorenni costituiscono comunque per i ragazzi una relazione importante, per quanto negativa, che consente loro una prima socializzazione. Il vincolo tra i ragazzi e gli sfruttatori è spesso fondato sul sentimento di riconoscenza, il sentirsi in debito, per l'ospitalità ottenuta appena si è arrivati e per il cibo che si è mangiato insieme.

Un altro gruppo di minorenni si inserisce nel circuito dell'economia illegale o approda a esperienze di prostituzione dopo esperienze di vendita ambulante. Il passaggio da un'attività

marginale, ma lecita, ad un'attività illecita è dovuto principalmente a motivazioni economiche. I ragazzi ambulanti vivono per la strada e sono attratti dai beni di consumo più diffusi nel nostro paese: inoltre vedono i coetanei loro connazionali inseriti in "giri" di spaccio o di prostituzione (in particolare omosessuale) che hanno denaro di cui possono disporre come vogliono. Per quanta antipatia e antagonismo esista tra i due gruppi, l'attrazione per le possibilità economiche del gruppo deviante mette in crisi molti dei ragazzi dediti alla vendita ambulante.

Un esempio di attenzione alle dinamiche di passaggio tra informale legale a informale illegale è rappresentato, nel contesto dei progetti di ricerca finanziati dal programma di iniziativa comunitaria Daphne 2000-2003, da una ricerca condotta dall'IRES "Lucia Morosini" di Torino, che si propone di esplorare aspetti nascosti e rispondere ad alcuni interrogativi sul tema dello sfruttamento sessuale nei confronti dei minori maschi extracomunitari.

L'attenzione è posta sulla condizione di bambini e adolescenti a rischio che per la loro condizione di debolezza si avvicinano a forme di sfruttamento sessuale, di minorenni stranieri soli che cadono vittime di adulti, connazionali o non, e che sono avviati o si avviano individualmente alla prostituzione (magari occasionale). Il loro numero non è individuabile in modo preciso, ma appare crescente se è vero che negli ultimi tempi risultano sempre più visibili nelle strade e in determinati locali notturni.

Sono di grande interesse alcune considerazioni che sono alla base del progetto di ricerca. Si constata che molti minori extracomunitari che oggi si trovano in Italia – e in questo caso nella città di Torino – sono arrivati e continuano ad arrivare da soli o in compagnia di connazionali adulti per lo più non parenti (semplici compaesani, lontani zii e anche, purtroppo, adulti che li prendono in affitto e per i quali devono svolgere attività economiche per lo più di commercio ambulante). Questi minori abitano con i connazionali adulti in appartamenti spesso sovraffollati. Mediamente in queste abitazioni vivono 6-8 persone, un numero che può arrivare a volte a 10-12. All'interno di questi gruppi si trovano, appunto, i minori "soli" (prevalentemente 2-3 ragazzi per nucleo).

L'esistenza di pratiche omosessuali all'interno di questi nuclei abitativi è frequente e facilmente spiegabile. Ciò che preoccupa è la presenza di minori che può far scaturire interrogativi e preoccupazioni rispetto alla presenza di abusi e/o violenze.

Ma il tema più specifico della prostituzione è da collegarsi al rapporto tra bisogno economico, bisogni consumistici indotti e condizioni di esercizio di attività proprie delle economia informale, ma anche a problemi di formazione dell'identità sessuale e, a volte, a problemi di dipendenza da sostanze psicoattive.

Molti dei ragazzi implicati svolgono attività di vendita ambulante percorrendo le strade della città, fermandosi ai semafori oppure prendendo il treno ogni mattina per recarsi nei mercati settimanali dei paesi della seconda periferia o della provincia. Nella situazione di vagabondaggio di questi minori, situazione di poca protezione e di precarietà, secondo diversi testimoni privilegiati ad alcuni vengono offerti soldi da parte di automobilisti adulti se accettano di salire con loro in macchina, oppure di andare insieme a casa.

Altri testimoni affermano che alcuni di questi ragazzi praticano la prostituzione occasionalmente per arrotondare il guadagno nelle settimane in cui le vendite vanno male. In ogni città è piuttosto nota l'esistenza di alcune zone in cui si pratica l'adescamento di minori immigrati maschi (maghrebini o dell'Est Europa) sta diventando un'evidenza agli occhi di tutti i cittadini. Non si tratta quindi di un fenomeno organizzato, ma i ragazzi stanno in alcuni posti come i bagni della stazione, alcuni cinema, i parchi cittadini. Altre volte vengono adescati in posti qualunque come le fermate del bus.

I ragazzi non parlano mai di omosessualità ma dicono di fare sesso con un uomo (anzi dicono di "farsi" un uomo) per i soldi che costui (italiano e adulto) dà loro. Se è difficile parlare di abuso nei termini classici, lo è anche parlare di libera scelta, perchè certamente almeno un abuso di potere da parte dell'uomo adulto italiano c'è.

Gli adolescenti più fragili, con un carattere meno forte e determinato, con meno capitale sociale, cadono più facilmente nella trappola del guadagno facile e immediato. Il richiamo delle attività illecite viene amplificato anche dal desiderio di mandare alla famiglia di origine più denaro di quanto consenta l'attività ambulante. Se a questo aggiungiamo una perdita di valori della famiglia di provenienza del ragazzo, a cui non interessa più come un tempo che la fonte delle rimesse sia esclusivamente un'attività lecita, il passaggio dalla legalità alla illegalità o l'approdo a esperienze di prostituzione può essere molto facile.

Si tratta di una tentazione crescente anche per minorenni inseriti da tempo in progetti di formazione e di accompagnamento da parte di associazioni o famiglie italiane che si occupano di loro i quali percepiscono con chiarezza il rischio che siano vani gli sforzi da essi compiuti per una positiva integrazione sociale nel nostro contesto. Essi vedono ergersi intorno a loro

solamente difficoltà e barriere, si vedono non di rado trattati in maniera discriminatoria e persecutoria da molti rappresentanti delle istituzioni di controllo, hanno ormai la quasi totale certezza che al compimento dei 18 anni saranno comunque espulsi e dunque dovranno riaffondare nella clandestinità. Appare evidente quale tentazione possano rappresentare, per chi sa di non poter mettere a frutto lo sforzo di inserimento compiuto per anni e si vede costretto a "entrare in clandestinità", le occasioni di un facile guadagno e quanto importanti possano diventare i legami protettivi del contesto di coloro che gestiscono attività nell'ambito dell'economia illegale e dello sfruttamento.

Ognuno di questi percorsi non è ovviamente da considerarsi lineare ed ineluttabile. Certo è che occorre un impegno più forte e occorre assumerlo in tempi brevi, anche perché i segnali di aggravamento della situazione di molti minorenni non mancano: cresce, sul totale dei giovani migranti soli, la percentuale di ragazzi problematici provenienti dalle aree urbane deprivate, quelli più disposti a rischiare molto; il mercato delle attività di strada non appare più diviso nettamente tra l'area dell'ambulantato e l'area dello spaccio o della prostituzione, ma vede più frequenti passaggi dalla prima alla seconda area; netto risulta il cambiamento intervenuto negli orientamenti delle famiglie, indifferenti alla fonte del denaro; infine appare in crescita e in aggravamento la tossicodipendenza di molti ragazzi stranieri e il conseguente bisogno di denaro da procurarsi con ogni mezzo.

1.7 La prostituzione come fonte di guadagno in contesti di "normalità"

Il rischio che singoli o gruppi di individui adottino stili di vita e comportamenti devianti, tra i quali il prostituirsi, è andato dislocandosi in luoghi del sociale più differenziati rispetto un tempo, con una tendenza all'estensione delle situazioni implicate e ad una loro diversificazione.

Vi sono ovviamente ancora, come in passato, giovani che provengono dai tradizionali ambiti di "produzione" di situazioni di devianza, ragazze e ragazzi che crescono in famiglie e contesti socialmente e culturalmente deprivati, che si sentono e sono oggettivamente esclusi dal benessere e dalle opportunità di integrazione sociale. Nello scenario delle opportunità di consumo e di successo, ancora di gran lunga differenti sono infatti le possibilità di pervenire a

concretizzare quanto il sistema culturale dominante propone a causa delle diverse condizioni oggettive in cui gli individui si trovano a vivere.

In molti ragazzi e ragazze italiani e, a maggior ragione, in moltissimi individui appartenenti alle aree del mondo escluse dalle possibilità di sviluppo, il sentimento di deprivazione, il percepirsi nella condizione di esclusi costituisce ancora e sempre uno stimolo forte a cercare a tutti i costi di partecipare alle opportunità che sono fatte ritenere accessibili a tutti. Pienamente "integrati", educati alla logica del tutto subito e dell'individualismo esasperato, una parte di essi può vedere come non eccessivamente "costoso" e non particolarmente riprovevole l'offrirsi in cambio di denaro o di altri benefici, magari occasionalmente o in modalità "velate".

Nel caso degli adolescenti italiani, la tesi che si può sostenere è che si vadano assottigliando i confini tra normalità e devianza sotto il profilo dei comportamenti, ma prima ancora delle condizioni che sottostanno alle scelte degli individui. Alcuni tratti che connotano quella che è da tutti considerata la "normalità" hanno una forte incidenza sulle propensioni individuali a superare i confini delle norme consolidate (siano esse sociali o giuridiche). Pensiamo ad orientamenti diffusi, che segnano l'orizzonte dei riferimenti collettivi, come la crisi della legalità, l'esaltazione dell'individualismo consumatore, la percezione della violenza come forma di regolazione normale dei conflitti. Se associati a fragilità emotiva e disagio relazionale, tali orientamenti possono facilmente determinare comportamenti "problematici", scelte di trasgressione o illegalità, atti fortemente connotati in senso "espressivo", non di rado svincolati dalla percezione delle conseguenze reali e dei danni che si possono arrecare ad altri o a sé stessi.

Nei comportamenti di molti ragazzi e ragazze si possono cioè scorgere le tracce di quell'atteggiamento culturale ampiamente condiviso che è stato definito di "relativismo morale", ossia la relativizzazione dei sistemi di significato in rapporto al contingente, al presente, all'utilità immediata. Vi è in essi, come in moltissimi adulti, il predominio di una morale del compromesso, che dà luogo ad atteggiamenti di indifferenza nei confronti della trasgressione.

Le modalità concrete in cui questo diffuso atteggiamento culturale si traduce in azione varierà in funzione di condizioni, occasioni, stimoli, sentimenti, ma nella maggior parte dei casi il relativismo morale si intreccia con l'esaltazione dell'individualismo consumatore e con i bisogni che in tale condizione si avvertono come cogenti. In questo senso non può sfuggire

che molta della devianza strumentale, finalizzata all'ottenimento di vantaggi o beni di consumo (quindi anche accedere all'idea dello scambio sesso-denaro), sia correlata a quella che si può definire una "nuova antropologia" sottesa dalla concezione dell'individuo come insaziabile consumatore, connotato da perenni sentimenti di mancanza, da un desiderio ipertrofico, cui il sistema sociale ed economico risponde con la proposta (o l'illusione) di una possibilità di accesso illimitato al sistema degli oggetti desiderati.

La connessione con le forme di devianza orientate al soddisfacimento di bisogni e desideri appare evidente se si pensa al bisogno di eliminare i tempi di attesa, all'esigenza di avere riscontro immediato e una soddisfazione istantanee di qualunque bisogno o desiderio.

Gran parte della produzione di beni, servizi e messaggi, d'altra parte, ha proprio l'obiettivo di indurre desideri, continuando a riprodursi incessantemente, senza limiti e soprattutto senza che il consumatore perda tempo in attesa tra formulazione del desiderio e sua soddisfazione, in modo da far spazio a nuovi desideri, in una sequenza infinita.

Si può così dire che, se si guarda al sistema culturale e agli orientamenti di valore dominanti nel contesto attuale, l'esposizione degli individui a stimoli e a condizioni che facilitano scelte di allontanamento dalle norme è condizione estremamente diffusa.

Non si possono non vedere i nessi tra le dinamiche socioculturali del sistema, nei suoi tratti di fondo e negli elementi che vi dominano, e i comportamenti problematici come quello di cui stiamo trattando. Per questo si può parlare di una estensione dei fattori di rischio ed una loro perdita di specificità, ossia il venir meno della separatezza e dei confini chiari tra normalità e devianza.

Si potrebbe affermare che siamo in presenza di una "devianza normalizzata", se si pensa alla società contemporanea come una società:

- a crescente complessità, in forte e costante cambiamento, aperta a molte ibridazioni (sociali, culturali, morali), che determina inevitabilmente fragilità e relatività dei riferimenti e delle certezze individuali e collettive e rende sempre più difficile la trasmissione di punti fermi alle nuove generazioni da parte di adulti a loro volta alla ricerca di punti di riferimento;
- fondata sull'arricchimento a tutti i costi, da un lato, e sulla possibilità di fare qualsiasi esperienza semplicemente pagando, dall'altro, che alimenta i sentimenti di privazione relativa e, indirettamente, lo sfruttamento dei minorenni da parte di individui singoli o di organizzazioni criminali;

- dominata da spinte esasperate all'individualismo e dalla perdita di rilevanza del significato di un rapporto equilibrato tra diritti individuali e doveri collettivi, che favorisce la diffusione di piccole e grandi illegalità e l'insofferenza verso ogni regola che intralci la libertà di fare ciò che si ritiene più utile e conveniente.

In questo quadro appare ovviamente necessario sforzarsi di comprendere meglio che cosa definisce il passaggio dal rischio potenziale alla messa in atto di comportamenti problematici (quella che è chiamata la devianza iniziatica). A questo passaggio contribuiscono certamente la casualità di situazioni e occasioni, ma anche una diversa distribuzione di quelli che sono stati tematizzati come i "fattori protettivi".

Parlare di fattori protettivi – concetto chiave nella prospettiva di una politica di prevenzione fondata sul concetto di "resilienza" – significa guardare non solo, come in genere si fa, alle carenze che connotano determinati individui o gruppi di soggetti, ma anche alle differenti potenzialità che, pur in analoghe condizioni, gli individui posseggono ed esprimono. Si tratta di un importante passaggio concettuale dalla visione dell'approdo alla devianza come risultante un po' meccanica di condizionamenti e difficoltà, alla visione della messa in atto di comportamenti devianti come possibile opzione tra quelle disponibili (per di più in genere dotate di rilevante forza attrattiva), che alcuni tuttavia non compiono in virtù di un capitale di convincimenti e di relazioni significative che li aiuta a definire il proprio pur difficile cammino mantenendosi nel confine della norma sociale e della legalità.

Se infatti il rischio di devianza appare nell'orizzonte del possibile di tutti i ragazzi e le ragazze, tuttavia su queste comuni condizioni si articolano differenti percorsi che hanno una stretta relazione con gli ambiti di origine dei minorenni, e in specifico con i vincoli e le opportunità che connotano le loro esistenze, ma soprattutto con le differenti risorse di cui dispongono e con le relazioni significative che intrattengono con parti "sane" o "malate" del contesto relazionale in cui sono inseriti.

1.8 La domanda di prostituzione minorile

Un versante poco esplorato della questione è senza dubbio quello che concerne la figura del cliente. Poche sono le ricerche sul versante della domanda di sesso a pagamento. Si può citare la ricerca del Censis *I comportamenti sessuali degli Italiani: falsi miti e nuove normalità* presentata nel 2000, che, tra molte altre cose, ha permesso di ottenere una serie di

informazioni relative al ricorso ai rapporti sessuali a pagamento. In questo caso l'immaginario collettivo colloca questo comportamento in una sorta di normalità dell'attività sessuale maschile. il cliché è quello di un ricorso diffuso e praticamente universale da parte dei maschi alle prestazioni sessuali a pagamento.

La centralità del discorso sulla prostituzione appare anche legata all'autentica esplosione della prostituzione in Italia. a cui si è assistito a partire dall'inizio degli anni Novanta. alimentata dai flussi di donne provenienti dai paesi dell'Est e dall'Africa. La crescita e l'articolazione dell'offerta di sesso a pagamento è stata senza dubbio strettamente intrecciata con una dinamica analoga dal lato della domanda. con un incremento consistente del ricorso alla prostituzione da parte degli Italiani.

L'indagine ha permesso di delineare dimensione e caratteristiche sociodemografiche prevalenti della domanda di sesso a pagamento in Italia. In particolare è stato possibile rilevare quella quota che ha esplicitamente riconosciuto di aver avuto rapporti sessuali con prostitute e che può rappresentare il nucleo duro della domanda sul mercato della prostituzione. Si tratta del 4.4% degli intervistati. percentuale che però sale all'8.7% tra gli uomini, mentre l'articolazione sociale e territoriale della domanda di sesso a pagamento si caratterizza per una maggiore diffusione al Nord che nel Centro Sud, nelle grandi città rispetto ai piccoli centri. tra gli anziani rispetto ai giovani. tra i laureati rispetto ai possessori di titolo di studio più basso.

In questo quadro, diverse sono le motivazioni e i fattori che possono essere considerati favorenti la ricerca di ragazze e ragazzi giovani o giovanissimi. Innanzitutto, sia nel mercato internazionale legato al turismo sessuale, sia nei contesti occidentali, la paura delle malattie sessualmente trasmissibili, a partire dalla falsa idea che i più giovani rappresentano una situazione di minore rischio. Tutti gli operatori interpellati nella ricerca più recente dell'OIM, già citata, riferiscono che la motivazione della preferenza dei clienti per le minorenni è legata al fatto che sono considerate più sane e meno soggette a contrarre e trasmettere infezioni. Risulta evidente che i clienti preferiscono di gran lunga le ragazze molto giovani, non tanto perché bambine acerbe (meccanismo base della pedofilia), ma piuttosto perché ritenute più sane, meno "vissute" in tutti i sensi e dunque anche perché ritenute - spesso erroneamente - meno colpite dalle malattie infettive. Per un rapporto sessuale con una di loro senza l'uso del preservativo alcuni clienti sono disposti a spendere cifre anche piuttosto elevate, e questo conferma il loro status di "merce pregiata". Sappiamo invece che, al contrario, i più giovani

sono più deboli da un punto di vista immunitario, per cui è molto più facile per essi contrarre e trasmettere le malattie.

Una seconda spiegazione è definibile in termini di consumo feticistico della giovinezza, ossia di desiderio di possedere corpi giovani che nel contesto della società sono esaltati come quanto di più desiderabile esista. Molti clienti trovano solamente nel mercato della prostituzione quanto nel loro immaginario appare come orizzonte da raggiungere a tutti i costi, in questo senza differenze (se non di impegno economico) tra l'esperienza che si può fare viaggiando e quella che si può acquistare girando i viali delle periferie delle città o attraverso un amico informato e con i contatti giusti. Ci si può concedere anche un'ampia e diversificata gamma di tipi e di colori di pelle, come solo è possibile viaggiando molto.

Una terza spiegazione è riferibile alla ricerca di soggetti deboli da parte di una tipologia di maschio occidentale sempre più disorientato di fronte a donne più emancipate, più sicure, sessualmente più attive, che cercano e sollecitano un rapporto paritario di comunicazione nel rapporto sessuale. Scrive in un documento la Caritas Ambrosiana, nel febbraio 2002: «La richiesta di sesso a pagamento mette in luce che tutto è lecito, è possibile, comprabile, è un contratto economico e contemporaneamente evidenzia lo squilibrio delle relazioni tra i sessi, l'impoverimento della relazione tra uomo e donna, non solo tra prostituta e cliente, ma con le proprie compagne, mogli, amiche...Il punto non è la criminalizzazione del cliente, ma il riflettere, l'autocoscienza maschile, un lavoro che le donne hanno fatto nel passato e che oggi rischia di essere letto come un ostacolo. All'emancipazione e all'autodeterminazione della donna occidentale, anche frutto dell'autocoscienza e delle lotte femministe, non ha corrisposto un cammino analogo degli uomini e alcune ipotesi vanno nella direzione che le donne prostitute, apparentemente succubi e disponibili (perché comprate) colmano desideri, paure, insoddisfazioni». Più tradizionale, per certi versi la natura della domanda di prostituzione omosessuale, anche se ancora meno conosciuta, poiché dei clienti di ragazzi non si parla, nessuna indagine su di essi è stata fatta. Mentre non è troppo difficile interloquire con un cliente di una prostituta, i clienti dei ragazzi, spesso potenti e danarosi, comunque in genere non dichiarati, dovrebbero innanzitutto riconoscersi come omosessuali, che pagano qualcuno per la prostituzione, e in ultimo che cercano dei minorenni.[1]

---

1 - Rapporti di ricerca Censis, "Sfruttamento sessuale e minori. Nuove linee di tutela", ricerca condotta nel quadro del progetto Pacse (Project Against Child Sexual Exploitation), Roma, 1998.
- Censis, Tratta e sfruttamento sessuale: l'indagine presso gli operatori in Italia, ricerca condotta nel quadro del progetto Pacse (Project Against Child Sexual Exploitation), 1999

- Censis "I comportamenti sessuali degli Italiani: falsi miti e nuove normalità". Roma, 2000.
- Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Le violenze sessuali sui bambini: lo stato di attuazione della legge 269/98, in Questioni e documenti, n.19, Firenze, 2001
- Eurispes, Rapporto Italia 2001, Roma, 2001
- Eurispes, 2° Rapporto Nazionale sulla condizione dell'infanzia, della preadolescenza e dell'adolescenza. Roma, 2002
- Parsec - Università di Firenze, Il traffico di donne immigrate per sfruttamento sessuale: aspetti e problemi. Ricerca e analisi della situazione italiana, Rapporto di ricerca, Roma, 1996.
- Ricerche in corso: Azienda sanitaria locale di Rimini - Regione Emilia Romagna (Osservatorio sulla prostituzione minorile), in collaborazione con l'Istituto degli innocenti, La prostituzione minorile in Italia. Una ricerca esplorativa in otto aree del Paese.
- IRES "Lucia Morosini" di Torino, Progetto di ricerca e di intervento "Kiriade", sul tema della violenza e dello sfruttamento sessuale dei minori stranieri (prostituzione maschile), nel quadro programma Commissione Europea Daphne 2000-2003.
- Interventi e documenti diversi Caritas Ambrosiana, "A proposito di... tratta delle donne, prostituzione, Legge Merlin, art 18 T.U. 286/98 (L. 40/98)", documento 22 febbraio 2002, Milano.
- Commissione interministeriale art. 18, Analisi conclusiva dei dati relativi al monitoraggio dei progetti di protezione sociale art. 18 (T.U. n. 286/98), Roma, 2001
- De Gennaro G., Audizione davanti al Comitato Schengen in materia di tratta degli esseri umani, 17 ottobre 2000, Roma
- De Gennaro G., Intervento al Convegno internazionale "Traffico di esseri umani. Alla ricerca di nuove strategie", 25 ottobre 2000, Roma
- Gruppo di lavoro italiano per la Convenzione sui diritti del fanciullo. Raccomandazioni contenute nel rapporto supplementare alle Nazioni unite su "I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. La prospettiva del terzo settore", Save The Children, Roma, 2001.
- International Labour Office, Economic incentives for children and families to eliminate or reduce child labour, Ginevra, 1996.
- International Labour Office, Statistical information and monitoring programme on child labour (Simpoc), a cura dell'International Programme on the Elimination of child labour (IPEC) and Bureau of Statistics (STAT), Ginevra, 2000.
- International Organisation for Migration (IOM-OIM), Traffiking in unaccompanied minors for sexual exploitation in the European Union, Part II – Italy, Ginevra, 2001
- Libri e saggi diversi di riferimento Barcellona P. (1998), Il declino dello Stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno, Edizioni Dedalo, Bari.
- Bauman Z. (1999), Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone, Laterza, Bari.
- Bertelli B. (2000), "Le basi della moralità e i comportamenti trasgressivi" in Gubert R. (a cura di), La via italiana alla postmodernità. Verso una nuova architettura dei valori, Franco Angeli.
- C. Corso, S. Landi, Quanto vuoi? Clienti e prostitute si raccontano, Giunti, Firenze, 1998.
- F. Carchedi et al. (a cura di), I colori della notte. Migrazioni, sfruttamento sessuale, esperienze di intervento sociale, F. Angeli, Milano, 2000.
- Guessous C. (2000), "L'emigrazione marocchina in Italia tra miti e realtà", in L. Bianco, C. Lanni (a cura di), La dignità dell'emigrare. Un confronto tra Italia e Maghreb, EGA, Torino.
- Kouchih R., Bouchard M. (1996), "I ragazzi stranieri di strada, dialogo sui ragazzi maghrebini" in Minori giustizia, n. 3.
- L. Leonini (a cura di), Sesso in acquisto. Una ricerca sui clienti della prostituzione, Edizioni Unicopli, Milano, 1999.
- Laffi S. (2000), Il furto. Mercificazione dell'età giovanile, L'Ancora, Napoli.
- Lösel F. (1994), "La résilience chez l'enfant et l'adolescent", in L'enfance dans le monde, vol. 21, n. 1/94.
M.R. Cutrufellli, Il denaro in corpo, Tropea, Milano, 1996.
- Prina F., La delinquenza minorile, in Osservatorio del mondo giovanile, Giovani 2000. Rapporto sulla condizione giovanile negli ultimi 10 anni, Supplemento di Informagiovani, n. 2, I° semestre 2002, pp. 107-134.
- Vanistendael S. (1994), "La résilience: un concept longtemps ignoré", in L'enfance dans le monde, vol. 21, n. 1/94.
- Vanistendael S. (1995), La résilience ou le réalisme de l'espérance, BICE, Genève.
- Zanfrini L. (1998), Leggere le migrazioni. I risultati della ricerca empirica, le categorie interpretative, i problemi aperti, Franco Angeli, Milano.

1.9 Aree critiche nell'azione di contrasto della prostituzione minorile

Nella Relazione precedente venivano evidenziati, quali nodi e problemi più critici riguardanti la prostituzione minorile, i seguenti:

- la difficile emersione del fenomeno della prostituzione minorile;
- la scarsa consapevolezza delle nuove fenomenologie della prostituzione minorile (ad esempio quella maschile);
- la forte correlazione tra prostituzione minorile e tratta;
- le spettacolarizzazioni del mondo della prostituzione minorile da parte dei *mass-media*;

Sul piano delle priorità si ricordava la necessità di lanciare campagne di informazione sulla tratta delle minorenni, sia nei Paesi d'origine delle ragazze "trafficate", sia per i cittadini italiani (potenziali clienti), sia per le minorenni che sono già sulla strada.

Si ricordava inoltre la necessità di messa in campo di interventi di presa in carico specifici che tengano conto della minore età dei soggetti da sostenere, considerando che molti operatori sottolineano come il recupero e il reinserimento sociale di una minorenne risulta estremamente complesso. Si può aggiungere che nel lavoro sociale in questo campo appare decisivo individuare approcci, modalità di relazione, sistemi di comunicazione differenti per ogni singolo gruppo etnico. Il ruolo della mediazione interculturale, in questo senso, diventa centrale nella strategia dell'intervento sociale a favore dei diversi *target* dell'intervento.

Tali preoccupazioni appaiono ancora del tutto fondate e continuano ad essere oggetto di riflessione e impegno da parte dei molti che operano nel campo. Non mancano altresì appelli e sollecitazioni per una intensificazione dell'attenzione. Per tutti si possono citare le raccomandazioni contenute nel rapporto supplementare alle Nazioni unite del gruppo di lavoro italiano per la Convenzione sui diritti del fanciullo su *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. La prospettiva del terzo settore*, edito da Save the Children nel 2001.

Un approfondimento delle difficoltà che si incontrano nel lavoro sul campo sono illustrate e discusse successivamente nella parte dedicata all'opinione degli operatori dei servizi che si occupano di questo problema.

2. Turismo sessuale e minori: profilo descrittivo e spunti di riflessione

2.1 Origini del fenomeno

Il turismo sessuale costituisce un particolare aspetto della prostituzione minorile e può essere definito come il turismo la cui motivazione principale (o anche secondaria) è consumare relazioni sessuali commerciali.

Storicamente esso non costituisce un fenomeno nuovo. È, infatti, conosciuto fin dall'antichità, quando i quartieri di prostitute erano diffusi nei dintorni dei principali centri religiosi e commerciali dove confluivano i viaggiatori (ancora oggi tale realtà è visibile tra le rovine di celeberrime città come Babilonia, Efeso e Pompei). Ha poi "attraversato" i secoli sviluppandosi nelle città di sosta dei pescatori e delle truppe militari.

Nella sua accezione moderna il turismo sessuale viene fatto risalire alla guerra del Vietnam, quando, nel 1967, i governi di Tailandia e Stati Uniti firmarono il trattato "R&R" (*Repose and Relax*), che permetteva ai soldati americani stanziati in Vietnam di accedere in Tailandia per "rilassarsi" nei *Rest and Recreation Centers*. Data la forte "domanda", molte ragazze della provincia vennero portate nei Centri di riposo e svago. L'accordo sortì un gran successo, tanto che in soli tre anni le spese dei militari statunitensi in Tailandia quadruplicarono, e a metà degli anni '70 nel paese ospite si potevano contare circa venti mila case di tolleranza.

Dalla Tailandia il fenomeno si è andato poi rapidamente diffondendo in altre paesi dell'Asia, dell'America Latina, dell'Africa e, recentemente, in alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale, divenendo una componente evidente dell'attrattiva turistica.

Secondo alcuni studi recenti, il 70% - 80% dei turisti e viaggiatori di sesso maschile che si recano in Asia dal Giappone, dall'Australia, dagli Stati Uniti e dall'Europa occidentale, lo fa unicamente a scopo di "intrattenimento sessuale", per cui la prostituzione legata al turismo è diventata un'industria multinazionale del sesso.

Si tratta di un mercato di oltre 5 miliardi di dollari l'anno che coinvolge un numero crescente di bambini, circa un milione nella sola Asia.

2.2 Le cause

Lo sfruttamento sessuale dei minori in tutte le sue forme – compreso, quindi, il turismo sessuale - ha cause molteplici, ma senza dubbio i fattori determinanti sono la povertà e la disparità sociale. Nei cosiddetti Paesi in via di sviluppo (PVS) l'urbanizzazione di massa, l'accentuarsi delle disparità economiche, la discriminazione a danno di bambini e donne, il crollo della protezione attraverso la famiglia e la comunità, l'ignoranza della maggior parte dei genitori spiegano perché tanti bambini sono, talvolta, indotti ad offrire servizi sessuali a pagamento.

Accanto a questi fattori è necessario ricordare che la diffusione del turismo sessuale è legata anche:

- al boom del turismo di massa soprattutto a partire dagli anni Settanta, con la crescita economica dei paesi industrializzati, l'abbassamento dei costi dei biglietti aerei e le mille offerte dei tour operator globali che hanno permesso di raggiungere mete anche molto lontane;
- alla complicità dei governi di alcuni Paesi, che vedono nel turismo sessuale uno strumento per procurarsi valuta straniera e ridurre il deficit della bilancia dei pagamenti;
- alla corruzione della burocrazia, delle autorità giudiziarie e delle forze di polizia dei paesi ospitanti;
- alla presenza della criminalità organizzata.

Per un'analisi corretta delle cause del fenomeno non si possono, infine, non segnalare alcuni fattori alla base della domanda, cioè i motivi che inducono un semplice turista a fare turismo sessuale con bambini:

- la crescente domanda di sesso e la ricerca di nuove esperienze;
- la difficoltà nello stabilire rapporti paritari con le donne;
- "l'offerta abbondante" che favorisce il cedimento di freni inibitori;
- la disponibilità economica e un approccio consumistico nelle relazioni;
- l'idea di aiutare il bambino e la sua famiglia a fuggire la povertà e quindi finanche a contribuire allo sviluppo economico del paese che lo ospita;
- l'errata convinzione che ricorrendo ai bambini ci si sottrae al rischio di contrarre l'AIDS;

- l'alibi pretestuoso dell'esotismo per cui si attribuisce una presunta precocità sessuale ai bambini del paese visitato :
- un atteggiamento discriminante che può arrivare sino a convinzioni razziste ("non sono bambini come i nostri"):
- l'anonimato e l'impunità che il turista sessuale sfrutta e che viene riassunto in un antico proverbio giapponese: "Il viaggiatore non ha vergogna".

2.3 Chi sono i bambini prostituiti

È difficile associare alla parola bambini l'aggettivo duro di prostituti. Questo perché nel caso dei bambini la prostituzione non rappresenta mai una libera scelta. È più corretto quindi usare l'aggettivo prostituiti, che rende più chiaro il concetto che dietro ogni bambino prostituito c'è qualcuno che ha voluto scientemente ridurlo a merce, o comunque che anche quando un minore offre "volontariamente" servizi sessuali lo fa perché indotto da situazioni oggettive e cogenti, *in primis* la povertà. Infatti, in tutto il mondo la vulnerabilità dei bambini rispetto allo sfruttamento sessuale risiede innanzitutto nelle condizioni di vita e familiari.

I minori prostituiti provengono da situazioni di emarginazione e di miseria e, non a caso, la maggioranza di essi ha origini rurali. Al degrado economico e sociale si affianca il deterioramento della solidarietà familiare e del gruppo. Sovente i fanciulli sono figli di prostitute oppure hanno subito abusi sessuali già nella famiglia; la maggior parte comincia tra gli 11 e i 15 anni ma non mancano casi di bambini iniziati alla prostituzione a 6 o addirittura a 4 anni.

I bambini prostituiti possono essere suddivisi in due gruppi: i minori sfruttati nei locali a luci rosse, molto spesso con la complicità della famiglia (si stima che l'arruolamento nel mercato della prostituzione avvenga nel 48% dei casi tra amici e nel 33% tra parenti) e i bambini di strada, generalmente in stato di grave abbandono, che offrono prestazioni sessuali per ottenere il necessario per la sopravvivenza quotidiana.

Nel caso del minore costretto a fare della prostituzione un'attività continua, ci troviamo spesso di fronte a bambini provenienti dalle zone rurali e depresse, che sono stati affittati o venduti dai propri genitori ad agenti di organizzazioni clandestine che quasi mai rivelano la vera natura del lavoro offerto al minore. Così, ingannandoli con una allettante offerta di

lavoro ben pagato in città. i trafficanti sfruttano l'ignoranza e l'inesperienza dei genitori che spesso si lasciano convincere. con il miraggio di una vita migliore, a cedere il loro bambino/a.

Qualunque siano le condizioni di partenza. ad esse corrisponde sempre una stessa condizione d'arrivo: i minori prelevati dalle famiglie sono rinchiusi in bordelli da cui difficilmente potranno scappare e in cui dovranno assoggettarsi a compiere ogni tipo di prestazione che verrà loro richiesta. Nei locali sono costretti ad un regime di semi o totale schiavitù, sotto il rigido controllo da parte di adulti che non esitano ad impiegare la tortura fisica e psichica per assicurarsi l'assenso e l'obbedienza. Lo stupro, singolo o di gruppo, è un mezzo usuale per spezzare la resistenza iniziale del minore all'attività sessuale. I giovanissimi cercano di resistere alla violenza fisica e morale con la droga, soprattutto quella più economica come la colla. a cui aggiungono alcol e medicinali ingeriti senza alcuna avvertenza.

I precoci rapporti sessuali producono gravi danni sui piccoli e immaturi corpi, rendendoli inoltre più facilmente vulnerabili alle malattie a trasmissione sessuale, fra cui l'AIDS. Molti clienti sono convinti che la scelta di un partner giovanissimo (si parla ormai di bimbi di 5-6 anni) comporti rischi meno elevati di contagio. In realtà non è così. Contrariamente a questa convinzione, i bambini sono maggiormente esposti a contrarre l'AIDS di quanto non lo siano gli adulti a motivo della delicatezza dei loro tessuti.

Si deve inoltre tenere presente che la scarsissima informazione fra i minori sulla propria sessualità e sulla trasmissibilità dell'HIV aggrava ulteriormente la situazione, e che la posizione del minore, dal punto di vista contrattuale, non è cosi forte da poter resistere alle pressioni, alle violenze o ai regali dei clienti, che insistono per avere rapporti non protetti.

Per quanto riguarda il minore di strada, egli è di solito privo della figura dei genitori a causa della morte di uno dei due o di entrambi o, più spesso, per effetto della disgregazione del proprio nucleo familiare. A volte è lo stesso bambino che scappa di casa per le violenze, gli abusi o l'incesto subiti. Nella strada tenderà a sostituire la famiglia creando o partecipando a piccole bande di coetanei in cui le prestazioni sessuali assumono valore di scambio di favori e di compensazione affettiva.

Questi minori, in particolar modo le ragazze, sono spesso oggetto di ulteriore abuso da parte degli altri frequentatori della strada o di poliziotti corrotti: quando sono condotti in prigione, sono spesso reclusi in celle assieme agli adulti, e non raramente subiscono ulteriori abusi dagli altri reclusi. Per il minore di strada la prostituzione non è una professione, ma un

mezzo, a volte estremo, per procurarsi il necessario per vivere. Negli ultimi anni sono sorti, prevalentemente nel Sud Est asiatico, numerosi programmi di riabilitazione miranti a ridurre i danni della prostituzione infantile, ma il loro successo è sorprendentemente basso. I bambini, una volta costretti alla prostituzione, trovano estremamente difficile ritornare al vecchio stile di vita e soprattutto non hanno più stima di se stessi.

2.4 I clienti

Come emerso dal Secondo Congresso Mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali tenutosi nel mese di dicembre 2001 a Yokohama, mancano a tutt'oggi studi approfonditi sul cliente.

Se è certo che fare una stima dei turisti sessuali è praticamente impossibile, ancor di più lo è stabilire il numero di coloro che nel corso del viaggio avranno rapporti sessuali con un minore. Tuttavia, secondo una ricerca compiuta da Nicoletta Bressan[2], il numero dei clienti della prostituzione infantile in tutto il mondo si aggirerebbe intorno ai 12 milioni.

Per capirne un po' di più su chi si rivolge ai bambini per ottenere prestazioni sessuali giova ricorrere a una schematizzazione atta a favorire, nonostante i suoi limiti, la comprensione del fenomeno. Gli adulti abusanti possono, in tale ottica, essere suddivisi in due gruppi principali: i clienti abituali e quelli occasionali.

I clienti abituali hanno una definita e chiara preferenza per i minori. Vi rientrano ovviamente i pedofili, interessati esclusivamente a bambini in età prepubere. Trattasi per lo più di soggetti impegnati in attività sociali con bambini (insegnanti, assistenti sociali, istruttori sportivi), che giustificano il loro comportamento con frasi del tipo "se un bambino non resiste fisicamente vuol dire che vuole il rapporto" oppure "fare sesso con un bambino è il modo migliore per insegnargli qualcosa sull'amore e sulla sessualità". Come testimonianza del suo interessamento verso il bambino, il pedofilo punterà, inoltre, sul fatto di avergli dato regali o soldi.

Negli ultimi anni, nel Sud Est asiatico, è stata scoperta l'esistenza di numerose reti internazionali di pedofili. Alcune di esse erano costituite da "orfanotrofi" o "centri di accoglienza" per bambini poveri che, dietro l'apparente facciata di opere caritatevoli, nascondevano un'organizzazione mirante a fornire fanciulli ai propri soci.

---

2 N. Bressan, Sulla loro pelle, Gabrielli editori, Verona, 1999, p. 82.

Con la diffusione dell'uso di Internet le organizzazioni pedofile hanno potuto far leva su un nuovo mezzo di comunicazione veloce, senza frontiere e soprattutto incontrollabile, che ha permesso non solo un facile scambio di informazioni sulle località dove è più facile trovare delle prede, ma anche una migliore circolazione del materiale pornografico prodotto sfruttando i bambini prostituiti dei paesi di destinazione. Dalle testimonianze di alcuni fanciulli finiti nel giro della prostituzione risulta infatti che certi clienti, pur di poter filmare le loro *performance*, sono disposti a pagare qualcosa in più. Tutto questo attesta che esiste uno stretto legame tra la pornografia infantile su Internet e il tangibile aumento, nonostante la sensibilizzazione e il rigetto da parte dell'opinione pubblica, del turismo sessuale che coinvolge i bambini. Si tratta di un aspetto molto importante, sul quale anche la Commissione Europea ha avanzato l'invito ad indagare, come indicato nella Risoluzione del Parlamento europeo A5-0052/2000 *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia (COM (1999) 262 – C5-0096/1999 – 1999/2097 (COS)).*

I clienti occasionali, costituiscono, come detto, la seconda categoria di "consumatori" di questo particolare tipo di mercato. Occasionali perché, pur avendo sempre represso in patria tale tipo di attrazioni sessuali, arrivano ad abusare di un minore per una serie di motivi particolari che ingenerano in loro la convinzione che tale azione non rappresenti, per le circostanze di tempo e di luogo, un comportamento particolarmente abietto (circa le ragioni che fanno di un turista un turista sessuale si veda il paragrafo dedicato alle cause).

È una categoria composta da persone che si possono definire "normali", ovvero da persone che nel loro paese di residenza hanno una condotta sessuale che rientra nella normalità, ma che si mostrano ben disponibili a lasciarsi attrarre da esperienze inedite, quando gli impegni di lavoro o gli spostamenti turistici, li portano in un paese lontano.

Pertanto, si tratta di una categoria di persone che, per certi aspetti, è meno problematica rispetto a quella pedofila, in quanto non ossessionata da un bisogno irresistibile di soddisfare delle esperienze sessuali anormali; ma, per altri versi, è ben più preoccupante, poiché espressione di una mancanza del comune senso del pudore, che fa apparire accettabile qualunque tipo di comportamento, mascherato dietro una supposta emancipazione dai vincoli del passato, della cultura e della religione. Il turista sessuale, in tal senso, è anche definito come uno "sperimentatore sessuale": una persona che ricerca nuove esperienze, non perché

affetto da una specifica patologia, bensì in nome di una sorta di desiderio di indipendenza dai limiti che la nostra cultura porrebbe all'espressione della sessualità nelle sue più varie declinazioni.

La maggior parte di tali persone conduce un'esistenza normale nei propri paesi, ma sulle spiagge della Tailandia o di Cuba si lascia andare in comportamenti aberranti sia da un punto di vista etico, che nei confronti della popolazione di quei luoghi e dei suoi costumi. Sono individui che vengono meno ai vincoli inter-generazionali delineati dalle regole morali a loro ben conosciute.

Da una recente ricerca condotta da Ecpat France – Groupe Développement per conto di Ecpat International i cui risultati non sono stati però resi pubblici, è emerso che l'età media del turista sessuale si sta abbassando, andando dai 25 anni in su[3]. Dalla stessa indagine risulta anche che i paesi di provenienza dei turisti sessuali sono soprattutto Germania, USA, Italia, Gran Bretagna, Francia, Giappone, Australia e Olanda, e che sebbene ci sia una netta prevalenza di maschi, il numero di clienti di sesso femminile sta aumentando.

Il fenomeno della pedofilia femminile è comparso, all'incirca, intorno agli anni '70 quando donne americane e canadesi, per lo più divorziate e vedove, hanno iniziato a recarsi verso spiagge lontane alla conquista dei *beach boys*, soprattutto, ma anche delle *beach girls* che potevano farle sentire, al suono di 100 dollari, "regine per una notte". Alcune indagini hanno messo in luce che oggi l'età di queste donne varia dai 25 anni circa ai 50 anni, mentre le motivazioni che le spingerebbero ad alimentare il desiderio di vivere una notte di sesso con bimbi di 6-7 anni o di 11-12, sono sempre le stesse: la soddisfazione sessuale e, ad un tempo, l'appagamento materno.

Esse, tuttavia, potendo difficilmente usufruire di infrastrutture organizzate al loro servizio come i pedofili maschi, sono costrette ad abbordare i ragazzini per strada e a viaggiare senza la protezione di un'articolata rete di agganci. Le donne nordamericane si indirizzano, per la maggior parte, verso i Caraibi; mentre le europee provenienti dai ricchi paesi occidentali preferiscono come mete il Marocco, la Tunisia e il Kenya e per le destinazioni più lontane la Giamaica e il Brasile. La Tailandia, invece, è la meta preferita dalle donne giapponesi che, con i voli charter, raggiungono i centri specializzati in massaggi

3 Ecpat France – Groupe Développement, Child Sex Tourism Survey & Action Program for ECPAT International, February 2001, p.65.

sadomaso di Bangkok. A Marrakesh, Marocco, trascorrono, invece, dei periodi le scandinave e le olandesi che consumano notti d'amore in acconto, cioè se la notte trascorsa non è stata soddisfacente la prestazione non viene pagata.

2.5 Il turista sessuale italiano e le mete più ambite

Anche sul turista sessuale italiano, così come sugli occasionali del sesso in genere, mancano ancora studi approfonditi. Stando però all'indagine di Nicoletta Bressan, in Italia le motivazioni sessuali stanno alla base del 20% dei viaggi turistici. L'identikit del turista sessuale italiano è quello di un uomo di età media, sposato, con figli, benestante, con istruzione medio-superiore. Ultimamente, però, gli utenti del mercato mondiale dello sfruttamento sessuale minorile non sono solo gli uomini di mezza età, ma anche i giovani. Il "prostiturista" italiano, infatti, è oggi anche il ragazzo di 25-30 anni che si vuole divertire, non solo il commerciante quarantenne in relax. Un 20-30% di nostri connazionali vola ogni anno verso le spiagge di Cuba (Varadero e L'Avana), della Repubblica Dominicana (Boca Chica) e del Brasile (Fortaleza e Recife), divenuti, nell'elenco delle mete turistiche più note, i paesi preferiti dal maschio mediterraneo[4].

Secondo il già citato studio di Ecpat France – Groupe Développement, ci sono stati casi di turisti sessuali italiani anche in: Cambogia (Phnom Penh, Siemreap), Colombia (Cartagena de Indias), Kenya (Mombasa e Malindi) e Isole Mauritius[5]. È noto infine che tra le località dove si recano gli Italiani rientrano anche le Filippine e lo Sri Lanka.

2.6 Gli organizzatori di viaggi a sfondo sessuale

Non tutti coloro che durante un viaggio intrattengono relazioni sessuali commerciali con un bambino sono "turisti sessuali per caso". Se è vero che molti clienti occasionali non partono con l'idea di abusare di un bambino, è anche vero che molti altri intraprendono viaggi organizzati a sfondo sessuale che non potrebbero sussistere se non esistessero tutte quelle agenzie asiatiche, europee, americane che pubblicizzano tali viaggi.

---

4 N. Bressan, *op. cit.*, p.56.
5 Ecpat France - Groupe Développement, *op. cit.*, p. 63.

In Europa alcune di queste agenzie indicano le località dove è più facile praticare la prostituzione minorile perché vi è una connivenza con le forze dell'ordine e con gli albergatori locali che permette ai clienti di non essere multati per aver portato nelle stanze minori. I prezzi di questi viaggi, soprattutto per mete quali il Sud est asiatico, stanno aumentando: per esempio le agenzie francesi includono nella tariffa il costo di eventuali procedimenti legali.

È cresciuta l'attenzione degli operatori anche sulla qualità e i contenuti delle guide turistiche relative ai paesi dove è più diffuso il fenomeno del turismo a sfondo sessuale. Ad esempio, è stata ritirata dal mercato una guida turistica sulla Tailandia di una nota casa editrice italiana che nella parte dedicata alla vita notturna di Bangkok richiamava esplicitamente le prestazioni sessuali con le ragazzine.

È purtroppo da segnalare che alcune case editrici italiane e straniere, per far fronte a una domanda sempre più diffusa, si sono specializzate nella redazione di guide per soli uomini che forniscono i recapiti degli hotel non adatti per le famiglie e precisano, tra l'altro, la distanza dai quartieri a luci rosse; si arriva pure al caso limite di una pubblicità che garantisce il rimborso al viaggiatore che si trovi a passare la notte da solo. Inoltre le pubblicazioni che mettono in guardia il cliente dal pericolo dell'Aids, presentano le prostitute come le sole responsabili della possibile contaminazione.

Tutto questo ha messo in allarme l'industria turistica, che a partire dalla fine degli anni Novanta ha cominciato a dotarsi di codici di autoregolamentazione, capaci di garantire un turismo etico, responsabile e soprattutto rispettoso della dignità dei bambini.

2.7 Alcune proposte di modifica dell'art. 16 della legge n. 269/98

Come è ben noto, nel 1998 l'Italia si è dotata della legge n. 269/98 che ha introdotto nell'ordinamento nuove figure di reato e nuove norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di schiavitù (cfr. art. 600 *bis* e ss. c.p.). In particolare, con tale legge, l'Italia ha affermato due principi fondamentali in tema di turismo sessuale e sfruttamento della prostituzione minorile:

- la possibilità di perseguire penalmente ogni attività che comporta lo sfruttamento sessuale dei minori, con ciò dichiarando punibile non solo chi induce alla prostituzione una persona di età inferiore ai 18 anni e chi svolge iniziative turistiche

volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, ma anche chi compie atti sessuali con un minore in cambio di denaro o di altra utilità economica, salvo che il fatto non costituisca un più grave reato;

- il principio di extraterritorialità che comporta la punibilità del cittadino italiano per i suddetti reati, sia qualora vengano commessi in Italia, che qualora vengano commessi in altre nazioni.

La stessa legge, all'art. 16, sancisce l'obbligo triennale per gli operatori turistici di indicare nel materiale pubblicitario l'avvertenza (Comunicazione obbligatoria) sulla punibilità prevista in Italia per i reati inerenti la prostituzione e la pornografia minorile, anche se commessi all'estero. Quest'obbligo è giunto in scadenza. Vi è pertanto urgenza di rinnovarlo e renderlo duraturo, considerando anche che l'utilizzazione di quest'avvertenza è stata ampiamente riconosciuta come buona pratica[6].

Accogliendo quanto espresso nella Risoluzione A5-00523/2000 del Parlamento Europeo sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia che, al punto 28 fa esplicito riferimento al ruolo di operatori turistici, agenzie di viaggio e compagnie di trasporto nella lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia e all'impulso degli Stati membri in tale direzione, *Ecpat Italia*, *Save the Children Italia*, *Terre des hommes Italia* e *Unicef Italia* si sono fatti promotori di una serie di modifiche innovative all'articolo 16 della legge 269/98 in cui viene proposta una rapida applicazione della Risoluzione per meglio sostenere la lotta mondiale al turismo sessuale.

Con la loro proposta, i promotori hanno proposto di rendere definitivamente obbligatoria l'apposizione dell'avvertenza sul materiale pubblicitario distribuito dagli operatori turistici. Inoltre suggeriscono di:

- rafforzare l'azione dissuasiva della norma, estendendo l'applicazione della Comunicazione obbligatoria anche a tutti i documenti di viaggio e ai relativi porta documenti consegnati agli utenti dagli operatori turistici, onde tenere viva l'attenzione del turista sulla gravità del fenomeno del turismo sessuale e sulle sue conseguenze giuridiche;
- estendere l'applicazione dell'avvertenza alle riviste di bordo, distribuite dalle compagnie aeree con sede legale in Italia e alle proiezioni trasmesse dalle stesse compagnie aeree durante i voli. Su questa ultima proposta va peraltro sottolineato che

---

6 *Ibidem*, p.55.

esiste una comunicazione di sostegno alle campagne video contro il turismo sessuale e la prostituzione minorile del 10 marzo 2000 inviata dalla Iata (*International Air Transport Association*) a tutti i propri associati, e già eseguita da alcuni di essi tra cui Alitalia.

Tali ipotesi di modifica all'art. 16 della L. 269/98 potrebbero rendere maggiormente incisiva l'azione d'informazione e dissuasione dal turismo sessuale e rispecchierebbero il desiderio del nostro paese di adottare normative all'avanguardia in materia di tutela dei diritti umani e soprattutto dei diritti dei minori.

Le associazioni proponenti hanno inoltre suggerito di prevedere l'obbligo di apporre l'avvertenza in questione anche ai biglietti aerei, esclusi e non oggetto della proposta, così da rendere più completa l'azione d'informazione e di prevenzione contro il turismo sessuale svolta in Italia.

2.8 Il reato di turismo sessuale in danno di minori e lo stato di attuazione della legge n. 269/98

Sullo stato di attuazione della L. 269/98, unanimemente riconosciuta come *best practice,* mancano a tutt'oggi dei dati consolidati, capaci di fornire indicazioni sull'entità reale o presunta dei diversi fenomeni delittuosi. Questo riguarda tutte le fattispecie di reato contemplate dalla nuova normativa, quindi anche il turismo sessuale (art. 600-*quinquies* c.p.).

Ciò è dovuto in parte al tempo relativamente limitato intercorso dall'entrata in vigore della legge stessa. Infatti, sebbene siano passati più di tre anni dalla sua introduzione, fino ad ora c'è stata una sola condanna per turismo sessuale in danno di minori. Ci riferiamo alla sentenza n. 15602 del 26 ottobre 2001, con la quale il Tribunale Penale di Roma ha condannato in prima istanza alla pena di 12 anni di reclusione un cittadino italiano (libero contumace) per aver avuto rapporti sessuali con minori di 14 anni in territorio straniero; l'imputato è stato condannato anche per violenza sessuale e sfruttamento e produzione di materiale pornografico con minori.

Si tratta del primo caso di applicazione del principio dell'extraterritorialità, ritenuto fondamentale nell'ottica della repressione del turismo sessuale e accolto anche da Unicef e Ecpat come un importante passo avanti verso una tutela effettiva dei diritti dei bambini di tutto il mondo.

Quello analizzato dal Tribunale di Roma non è l'unico caso pendente in Italia. Altri dieci procedimenti nei quali potrebbe essere applicata la normativa sull'extraterritorialità sono attualmente in corso. E sono molti i casi di cittadini italiani detenuti all'estero per reati di sfruttamento sessuale ai danni di minori.

Di rilievo in materia di applicazione della normativa contro il turismo sessuale è poi la recente sentenza (n. 44153) emessa il 10 dicembre 2001 dalla Terza sezione penale della Corte di Cassazione, con la quale è stato stabilito che il turismo sessuale costituisce reato anche se commesso "a distanza". Giudicando il ricorso presentato da un cittadino milanese, gestore di un non meglio precisato centro culturale, che attraverso un'opera di volantinaggio, dall'Italia procacciava clienti a donne tailandesi, la Cassazione ha infatti stabilito che per subire una condanna per lenocinio e sfruttamento della prostituzione basta l'attività «tesa a procacciare clienti a prostitute con cui si è in contatto e a conseguire un vantaggio economico, fruendo delle prestazioni delle meretrici nel corso di viaggi organizzati dallo sfruttatore o da chi le pone in contatto con i clienti». E nella massima alla sentenza si specifica che «integra il reato di lenocinio aggravato, ai sensi dell'art. 4 n. 7) della legge 20 febbraio 1958, n. 75 – eventualmente concorrente con il delitto di prostituzione minorile di cui all'art. 600 *quinquies* c.p. – la condotta di chi, attraverso l'organizzazione di viaggi a sfondo sessuale, realizza un'intermediazione diretta a procurare clienti a varie prostitute individuabili, in quanto fotografate in un album, anche se non compiutamente identificate».

2.9 Alcune iniziative internazionali contro il turismo sessuale

Tra le iniziative promosse contro il turismo sessuale il progetto "Codice di condotta dell'industria turistica per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale" attuato nel 2001 merita di essere menzionato, soprattutto perché viene considerato una buona pratica[7].

Il Codice di condotta è stato elaborato nell'aprile del 1998 da Ecpat Svezia in collaborazione con un gruppo di tour operator scandinavi (Star Tour). L'esempio della Svezia, molto apprezzato dall'Organizzazione Mondiale del Turismo, è stato poi seguito da altri paesi europei, tra cui, come già ricordato, l'Italia.

---

7 Cfr. Ecpat France, op. cit., p. 55.

Il Progetto Codice di Condotta, sul quale possono essere reperite informazioni nel sito www.thecode.org, è stato cofinanziato dalla Commissione Europea. Esso impegna le aziende turistiche che adottano il codice ad implementare i seguenti sei criteri:

1) Stabilire una politica etica sullo sfruttamento sessuale dei bambini
2) Formare il personale nel paese d'origine e nelle destinazioni turistiche
3) Introdurre una clausola nei contratti con i fornitori, che stabilisca il rifiuto comune dello sfruttamento sessuale dei bambini
4) Fornire informazioni ai viaggiatori attraverso cataloghi, volantini, filmati in aereo, etichette dei biglietti, pagine web, ecc.
5) Fornire informazioni alle persone chiave nelle destinazioni turistiche
6) Riportare annualmente sull'implementazione del codice.

Insieme a Ecpat Italia e *Respect* Austria, hanno partecipato al progetto i gruppi Ecpat di: Germania, Paesi Bassi, Svezia e Gran Bretagna. Particolarmente importanti sono le attività di implementazione del progetto, la presentazione di linee-guida per lo sviluppo di un sistema di monitoraggio e per la formazione del personale nei paesi di destinazione, nonché la realizzazione di tavoli di verifica pilota in cooperazione con gli esperti e le ONG locali, sia nei paesi di provenienza dei flussi turistici che in quelli di destinazione.

Anche l'Organizzazione mondiale per il turismo (OMT) ha continuato ad impegnarsi nella lotta contro il turismo sessuale in danno di minori, promuovendo nel 2001 una campagna di sensibilizzazione delle comunità e autorità turistiche dei paesi di sbocco del turismo sessuale.

Nell'ambito di questo progetto cofinanziato dalla Commissione Europea sono state portate a termine le seguenti attività:

- preparazione di uno studio sullo sfruttamento sessuale dei minori nel turismo, con una valutazione dell'efficacia delle campagne internazionali contro il fenomeno;
- sviluppo e implementazione di linee-guida e procedure per i *focal point* presso le autorità turistiche nazionali e locali, sia nei paesi d'origine che in quelli di destinazione;
- sviluppo di materiale formativo per l'industria turistica, gli istituti di turismo e le scuole medie;
- supporto di attività regionali contro lo sfruttamento sessuale dei minori nel turismo;

- contributo al Secondo Congresso Mondiale contro lo sfruttamento sessuale commerciale dei minori (Yokohama, dicembre 2001);
- sviluppo di link del servizio Internet dell'OMT, Child Prostitution and Tourism Watch (www.world-tourism.org/protect_children), con altri rilevanti siti web.

Tra le principali iniziative internazionali contro il turismo sessuale è opportuno, infine, citare il progetto realizzato nel 2001 dalla Federazione internazionale dei giornalisti. Il progetto, dal titolo *Lo sfruttamento sessuale dei minori nel turismo: sensibilizzazione attraverso i mass-media*, ha lo scopo di promuovere la cooperazione tra i giornalisti, l'industria turistica e le organizzazione che lottano per i diritti dei bambini. Esso prevede le seguenti azioni:

1) Pubblicazione di un manuale per i giornalisti e le ONG contenente:
   - le linee-guida e i principi su come portare all'attenzione dell'opinione pubblica le questioni concernenti i bambini (si veda il sito www.ifj.org/working/issues/children/guidelines.html)
   - riflessioni sui "dilemmi etici" che i giornalisti, che riferiscono di casi di sfruttamento di bambini, specialmente di turismo sessuale, si trovano solitamente ad affrontare;
   - materiale formativo per i giornalisti e gli operatori delle organizzazioni che lottano per i diritti dei bambini, realizzato servendosi dell'esperienza maturata.
2) Pubblicazione e diffusione del *Patto per i bambini*, una dichiarazione di principio con la quale si sottolinea il bisogno di etica e professionalità nell'affrontare temi connessi ai diritti dei bambini.
3) Pubblicazione e diffusione di un documento di strategia congiunta dei gruppi dei giornalisti e dei sindacati dell'industria turistica (si veda il sito www.global-unions.org).

2.10 I nodi problematici nell'attività di contrasto e prevenzione del fenomeno

È evidente che, al di là del fatto che le norme italiane contro lo sfruttamento sessuale dei minori hanno pochi anni di vita, lo scarso numero di condanne per turismo sessuale in danno

di minori è dovuto anche alle difficoltà che si sono incontrate e si incontrano per l'applicazione in concreto di questa legge. I principali nodi problematici che rendono ardua l'attività di contrasto e repressione del fenomeno sono:

- difficoltà a identificare singole figure di autore di tali reati;
- difficoltà a raccogliere le prove dei singoli fatti in situazioni nelle quali la prostituzione è esercitata da centinaia di minori;
- difficoltà a identificare le vittime, a causa della mancanza in molti paesi di sbocco del turismo sessuale delle anagrafi;
- difficoltà di collaborazione e cooperazione tra la magistratura e le forze di polizia dei vari Paesi, dovuta anche a fenomeni di corruzione;
- difficoltà tecnico-giuridiche legate all'esistenza di differenze procedurali da Paese a Paese, al problema della lingua, ai costi abbastanza elevati che un'indagine a livello internazionale comporta;
- difficoltà di collaborazione con le ambasciate italiane nel contrastare il rischio di impunità di quegli Italiani che all'estero abusano sessualmente di un bambino;
- mancanza da parte di alcuni Paesi di sbocco del turismo sessuale di possibilità o volontà di intervenire in modo mirato contro la prassi del turismo sessuale al fine di proteggere adeguatamente i propri bambini.

È opportuno anche sottolineare che un ruolo fondamentale nel contrasto del turismo sessuale spetta all'industria turistica. Per quanto riguarda l'Italia è noto che, stimolati da Ecpat-Italia, nel maggio del 2000 gli operatori turistici hanno adottato un Codice di Condotta in nove punti, atto appunto a contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo e dei viaggi. Nonostante la costante azione di *lobbying* svolta da Ecpat-Italia sui firmatari di questo documento, a tutt'oggi il Codice di condotta non è stato ancora applicato. Ciò è dovuto in parte alla mancanza di un impegno reale dei firmatari, in parte agli elevati costi che l'applicazione implica (ad esempio per verificare che gli albergatori si attengano al divieto previsto dal Codice di utilizzare le stanze per fini di sfruttamento sessuale di minori sono, infatti, necessari spostamenti nei vari paesi di destinazione).

Anche sul piano della prevenzione del fenomeno si riscontrano una serie di problematiche che limitano l'efficacia di questa attività di per sé fondamentale. Da questo punto di vista va ricordato, soprattutto, che esistono difficoltà a promuovere campagne di

sensibilizzazione contro il turismo sessuale poiché esse comportano investimenti a lungo termine. La sensibilizzazione è, infatti, un processo di apprendimento che non può essere completato dall'oggi al domani, dato che solo un confronto costante del singolo con la problematica può indurlo a prendere coscienza della natura criminale e dell'esecrabilità di tale operato.

3. Il fenomeno della pedo-pornografia e Internet: profilo descrittivo e spunti di riflessione

3.1 La definizione del fenomeno di pornografia minorile

Della pornografia minorile sono state fornite varie definizioni volte a identificarne le caratteristiche che la distinguono dal più generale fenomeno della produzione di materiale pornografico. Nel 1989 il Consiglio d'Europa aveva descritto il fenomeno «come la realizzazione di qualsiasi materiali audio o visivo che utilizzi i bambini in un contesto sessuale»[8]. Nel 1994, in occasione della presentazione alla Commissione Europea della Relazione sulla tratta dei minori e sulla prostituzione e la pornografia, la pedo-pornografia fu definita «la rappresentazione visiva o uditiva di un minore finalizzata alla gratificazione sessuale dell'utente, a queste definizioni vanno aggiunte le rappresentazioni pornografiche». Come evidenziato[9], le due definizioni hanno il merito di introdurre per la prima volta una differenziazione specifica, individuando la particolarità della pedo-pornografia; tuttavia, nella seconda è meno stringente il richiamo ad un concetto di sfruttamento che, invece, è presente nella prima. Una definizione più specifica e identificativa del reale fenomeno è stata data da ECPAT[10], che ha proposto di utilizzare il termine di pedo-pornografia per indicare materiale visivo che presenta minori, al di sotto dei diciotto anni, coinvolti in attività sessuali con adulti o con altri bambini o in pose erotiche, che rivelano elementi di sfruttamento sessuale. Si avvicina a quest'ultima definizione quella inserita nel Protocollo facoltativo del 2000 alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia infantile: «per pornografia infantile si intende qualsiasi rappresentazione, attraverso qualsiasi mezzo, di un bambino coinvolto in una esplicita attività sessuale vera o simulata o ogni rappresentazione degli organi sessuali dei bambini per scopi principalmente sessuali».

Le definizioni tendono ad enfatizzare il contenuto sessuale delle immagini e rappresentazioni per distinguerle da altre rappresentazioni di minori colte in contesti e per

---

8 Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. R(89)9 sull'utilizzazione dei computer da parte della criminalità.
9 In Monni P., L'Arcipelago della Vergogna, turismo sessuale e pedofilia, E.U.R., Roma, 2001.
10 O'Grady R., The rape of innocent, ECPAT, Bangkok, 1995.

finalità completamente diverse da quello dello sfruttamento a fini sessuali (foto artistiche, familiari, rappresentazioni religiose).

In generale si può affermare che, come nel caso dell'abuso sessuale, uno degli elementi discriminanti è costituito dall'assenza di consenso: un minore non può dare un consenso consapevole e informato alle richieste che gli vengono avanzate di farsi riprodurre in immagini che, fra l'altro, sono spesso il prodotto di un atto illegale che riproduce altri atti illegali, contenendo sovente la rappresentazione di atti sessuali tra adulti e minori. La pornografia infantile amplifica l'impatto e la diffusione dell'atto dell'originale abuso che essa riproduce. E' stato opportunamente sottolineato[11] che se l'età legale del consenso a rapporti sessuali differisce dalla maggiore età, le autorità dovrebbero comunque intervenire in considerazione del fatto che un minore non dovrebbe mai, in qualsiasi circostanza, essere oggetto di rappresentazione pornografica: anche se un ragazzo ha raggiunto l'età legale al consenso, si dovrebbe tenere conto che potrebbe mancare una maturità sufficiente a comprendere le conseguenze derivanti dall'accettare di essere fotografato o filmato per la produzione di materiali pornografici che una volta immessi in circolazione nel mercato sono destinati ad essere riprodotti e durare nel tempo, potendo così nuocergli per il resto della vita.

3.2 Alcune caratteristiche del fenomeno pornografia infantile

La pedo-pornografia è un aspetto del più ampio problema della pedofilia, che merita una riflessione sull'attenzione che essa sollecita e sui legami che essa ha con le altre tipologie di reati a danno di minori che, attraverso le leggi 66/96 e 269/98, si è inteso perseguire e reprimere: l'abuso sessuale, la prostituzione minorile e il turismo sessuale. Purtroppo mancano studi sistematici che dimostrino quanto esteso sia il legame tra i vari fenomeni; alcune ricerche e il risultato di indagini svolte in anni recenti confermano tuttavia l'esistenza di tali connessioni. Per quanto riguarda le ricerche, alcuni studi[12] sulla prostituzione e sui *child sex rings* hanno rilevato un legame tra queste due forme di sfruttamento sessuale attraverso i resoconti di minori uscite dal circuito prostituzionale: il 25% - 50% affermava di

---

11 Carr J., Child pornography, paper presentato in occasione del Secondo Congresso Mondiale sullo sfruttamento sessuale commerciale dei minori, Yokohama, 2001

[12] Incardi J., *Little girls and sex: a glimps at the world of the baby pro*, Deviant Behaviour, 5 pp.7178, 1984; Creighton S., Organised abuse: NSPCC experience, *Child Abuse Review*, pp.232-42, 1993

aver subito violenza nel contesto della produzione di materiali pornografici o di essere state costrette anche a farsi filmare o fotografare dai propri sfruttatori per la produzione di materiali poi immessi in circolazione.

Inoltre nel comportamento stesso di taluni abusanti si viene a creare un legame tra le varie forme, non solo perché riprendono le violenze che commettono sui bambini - e che talvolta utilizzano per ricattarli e per costringerli a non parlare e chiedere aiuto -, ma anche perché spesso usano sia la pornografia adulta che quella infantile per convincere il bambino che ciò che gli viene proposto è "normale" perché è fatto anche da altri bambini. Da questo punto di vista, la pornografia infantile sembrerebbe quindi svolgere una funzione cruciale di "normalizzazione" dell'abuso all'infanzia sia nella percezione delle vittime sia nella percezione di sé da parte di pedofili e adulti abusanti aventi un orientamento dell'attività sessuale non rivolta in modo esclusivo su soggetti minori.

La pornografia minorile è una realtà della quale si possono fornire solo stime circa le sue dimensioni. Secondo alcune delle maggiori organizzazioni internazionali impegnate nel contrasto delle varie forme di pedofilia, si possono stimare circa 250 milioni di copie di video vendute nel mondo, una quota significativa delle quali interesserebbe il mercato statunitense, un mercato di un valore di circa 2-3 miliardi di dollari l'anno. Ma sull'estensione del mercato è quasi impossibile dare una risposta perché, come osservano Kelly e Regan[13]:

- il mercato è composto da settori commerciali, semi-commerciali e non commerciali , nessuno dei quali si presta ad una misurazione accurata;
- il settore commerciale realizza molteplici copie dei suoi prodotti, che però vengono ulteriormente riprodotte nel mercato illegale;
- una volta che un'immagine diventa pubblica, è immessa in circolazione, può essere riprodotta in un numero incontrollabile di copie;
- l'industria della pornografia è soggetta a continui cambiamenti a seguito sia dei progressi nelle tecnologie di riproduzione e distribuzione (Internet, immagini digitali, eccetera) che degli sforzi per sfuggire ai controlli e alle attività di indagine.

I dati attualmente disponibili provengono da due fonti principali: l'attività investigativa svolta dalle forze di polizia e dagli studi su i contenuti illegali presenti in Internet.

---

[13] Kelly L., Regan L., *Rethorics and realities: sexual esploitation of children in Europe*, Child and Woman Abuse Unit, University of North London, 2000

Accanto alla pornografia di riproduzione reale, esiste poi un mercato di contenuti pedo-pornografici costituito da giochi elettronici, fumetti e altri materiali nei quali si hanno finte rappresentazioni pornografiche di minori, che contribuiscono a legittimare una concezione dell'infanzia come "bene di consumo".

L'utilizzo di minori nel mercato moderno della pornografia ha avuto inizio negli anni Settanta, divenendo rapidamente un'attività commerciale proficua. Inizialmente la maggior parte dei bambini coinvolti erano di origine caucasica e statunitense. Una parte dei materiali riproducevano invece immagini di bambini provenienti dal Messico, India e Africa. Negli anni Ottanta e Novanta il mercato della pedo-pornografia ha subito una serie di modificazioni a seguito dell'espandersi del turismo sessuale che ha favorito l'immissione nel circuito di immagini di bambini asiatici e dell'Europa orientale, ripresi dai loro violentatori nel corso di viaggi sessuali in tali paesi. Inoltre, ad oggi si ipotizza che vi sia stata una forte crescita delle immagini cosiddette *home-made*, e che i principali paesi i cui bambini sarebbero maggiormente vittime di questo tipo di reati, siano in particolare il Sud-est asiatico, orientale e mediorientale, le cui produzioni sarebbero rivolte prevalentemente ai mercati europeo, giapponese, statunitense australiano e mediorientale.

3.3 La pedo-pornografia e Internet

L'avvento di Internet ha prodotto un'espansione senza precedenti nella storia delle comunicazioni e dello scambio di informazioni: si stima che se nel 1992 erano 300 mila le persone aveva accesso ad Internet, nel 1998 il numero era salito a 147 milioni, e per quanto riguarda i minori, si valuta che siano stati 27 milioni i bambini e i ragazzi che hanno avuto accesso a Internet nel 2001[14]. Internet ha avuto un impatto anche sul mercato della pedo-pornografia; tuttavia l'utilizzo di Internet per attività nocive e illegali ai danni dell'infanzia, è un tema che deve essere collocato nelle sue corrette dimensioni al fine di scongiurare il pericolo di demonizzazione di uno strumento che ha rivelato anche grandi potenzialità positive in termini di sviluppo sociale, culturale ed economico.

La produzione e diffusione di materiale pedo-pornografico via Internet e l'uso sicuro della rete da parte di bambini e adolescenti rappresentano un problema da tempo al centro del dibattito a livello nazionale e internazionale.

---

[14] Kelly L., Regan L.,2000, *op.cit.*

In questo ambito la tutela dei minori ha un duplice aspetto:

- la tutela del minore, in quanto utilizzatore di Internet, dal rischio di esposizione alla visione di immagini a contenuto pornografico e pedo-pornografico;
- la protezione e tutela di bambini e ragazzi dallo sfruttamento sessuale per la produzione di materiali pedo-pornografici.

Le organizzazioni pedofile utilizzano ormai in modo organizzato e strutturato i nuovi canali di comunicazione e scambio di informazioni offerti dalle reti informatiche. Si tratta di un fenomeno collegato alla forte crescita e diffusione dell'utilizzo degli strumenti informatici sia in ambito pubblico che privato, all'elevato livello di sofisticazione tecnologica raggiunta che permette di operare in tempo reale e di ridurre significativamente il rischio di identificazione nel caso della commissione di reati.

Il fenomeno è indubbiamente complesso e le attività repressive richiedo uno sforzo di coordinamento in una dimensione che non può che essere sopranazionale date le caratteristiche della rete e del mercato produttivo della pedo-pornografia.

Nel web i materiali pedopornografici sono reperibili su quattro tipologie di siti pedofili:

- siti commerciali, dai quali è possibile acquistare e scambiare immagini pedo-pornografiche che possono raggiungere anche elevati livelli di crudeltà e violenza;
- siti di associazioni pedofile, che non diffondono direttamente immagini, ma presentano contenuti e messaggi in difesa della pedofilia;
- siti individuali, di singoli pedofili, che spesso hanno breve durata e dai quali sono diffuse immagini sovente *home-made*;
- siti volti alla ricerca di contatti con minori, questi contengono spesso spazi di gioco per attirare l'attenzione dei piccoli utenti della rete.

Nel navigare in Internet può accadere di arrivare a siti pornografici che appaiono normali e successivamente scoprirvi delle sezioni dedicate alla pornografia minorile. Poiché un sito è per sua struttura palese, ha un indirizzo IP che lo individua nella rete, e dal momento che creare un sito significa rendersi riconoscibile, oggi si assiste ad una proliferazione continua di siti che hanno anche brevissima durata, nascono e scompaiono nel giro di pochi giorni.

La distribuzione di materiale pedo-pornografico avviene anche attraverso i *newsgroup* e le *chat room*. Una forma più coperta è quella che si individua nelle *community*, nei

newsgroup, nelle *mailing list*, si tratta di gruppi di utenti che fanno di tutto per rendersi irriconoscibili, utilizzando mezzi di depistamento.

L'uso delle *chat room* da parte dei pedofili è stato segnalato come mezzo per incontrare minori che poi i pedofili cercherebbero di avvicinare direttamente. In alcuni casi si arriverebbe a forme di persecuzione in rete del minore più "resistente" da parte dell'adulto pedofilo, come denunciato a Yokohama nel corso del Secondo congresso sullo sfruttamento sessuale a fini commerciali, che prenderebbero la forma di veri e propri *stalking* telematici, simili a quelli denunciati dalle donne maltrattate da parte dei loro maltrattanti nel momento in cui esse tentano di sottrarsi alla violenza.

Ulteriori modalità di produzione di materiali, sono rappresentate dallo *streaming video* che consente una visione in differita di atti sessuali con un minore che un pedofilo riprende e poi mette in circolazione all'interno dei gruppi e delle *community*. Per coloro che lavorano nel settore della repressione di questo tipo di crimine informatico l'obiettivo privilegiato delle indagini sarebbe l'individuazione non solo di chi usufruisce delle immagini o di chi le commercia, bensì di coloro che le producono. Al perseguimento di questo obiettivo si frappone l'ostacolo della residenza dei produttori, fissata nella maggioranza dei casi in paesi esteri con i quali si riscontrano difficoltà nel coordinamento delle indagini. Oltre a limiti connessi alla disponibilità, preparazione e volontà d'indagine da parte delle polizie locali per l'individuazione del "produttore", sussiste un altro ben più grave limite alla possibilità di svolgere attività d'indagine aventi anche lo scopo di proteggere e aiutare le vittime, ovverosia la frequente impossibilità di dare un'identità ai bambini, alle bambine e agli adolescenti ripresi nelle immagini o nei video poiché questi spesso appartengono a paesi nei quali non esiste oppure è fortemente carente il sistema di anagrafe. I bambini del Sud-est asiatico o dell'Africa, dove essere anagrafati è un privilegio di pochi, sono più degli altri a rischio di sfruttamento in questo tipo di mercato. "Questi bambini non esistono se non nella mente dei loro genitori". Questi bambini e bambine sono, secondo gli esperti, le vittime privilegiate dei filmati cosiddetti *snuff movies*; "*snuff*" significa, nello *slang* americano, "ammazzare brutalmente", prodotti estremi della pedo-pornografia che si concludono con la morte reale dei protagonisti. Mancano dati attendibili sulle dimensioni del mercato di questi video della cui reale esistenza si è a lungo dubitato, ma di cui sono state trovate prove nel mercato statunitense di materiale pornografico. A differenza dei siti pedofili più comuni, quelli nei

quali avviene lo scambio di questo tipo di video sembra che siano altamente protetti con sistemici crittografici decifrabili solo dai pochissimi possessori delle chiavi di accesso.

Sulla base delle risultanze di indagini svolte a livello mondiale, sembra esserci un collegamento tra la scomparsa di adulti e minori e la produzione di questo tipo di video. Gli *snuff movies* sono il risultato dell'effetto disinibente e deresponsabilizzante generato dall'anonimato garantito dalle tecnologie informatiche, che abbassando le soglie di controllo dell'individuo favorisce un passaggio all'atto, specialmente se sussiste il rinforzo di gruppi fortemente motivanti e identitari, come sono i gruppi, anche di piccole dimensioni, dei pedofili che si incontrano e si organizzano in Internet[15].

3.4 Le strategie di contrasto

Le misure di contrasto al mercato della pedo-pornografia e, più in particolare, a quello connesso ad Internet tendono a muoversi su due binari paralleli: l'adozione di norme penali per il perseguimento dei reati, come nel caso della legge 269/98 e definizione di regole di comportamento e di assunzione di responsabilità da parte delle aziende Internet e degli utenti, da un lato, e la ricerca di soluzioni tecniche, dall'altro.

Studi, analisi e proposte per la regolamentazione di Internet sono ormai disponibili per una riflessione ampia e articolata sui problemi di tipo giuridico e tecnico che derivano dalla natura transnazionale e aterritoriale della rete Internet, che limita l'efficacia degli interventi normativi e regolativi assunti a livello nazionale. Il problema di fondo è determinato dalla dimensione mondiale della rete e dalla necessità di stipulare stringenti accordi transnazionali per il controllo e la repressione di un reato che avviene attraverso una tecnologia che favorisce la dislocazione in più punti dello spazio, quindi in differenti Stati - le cui legislazioni in materia possono differire anche fortemente -, di componenti, tecniche e umane, utili alla produzione, gestione e diffusione dei materiali pedo-pornografici. Accanto alle problematiche giuridiche inerenti la determinazione della legge nazionale e dell'autorità giudiziaria cui spetta la competenza a intervenire, le attività di contrasto in questo settore devono affrontare difficoltà connesse all'individuazione dell'operatore Internet cui attribuire la responsabilità del reato.

---

[15] P. Martucci, *La pornografia minorile e i netcrimes. Pedofilia e sfruttamento sessuale dei minori come ultima frontiera della devianza informatica* in T. Bandini e B. Gualco, a cura di, Infanzia e abuso sessuale, Giuffré editore, 2000

Come è noto su Internet agiscono diversi operatori ognuno dei quali ha compiti e funzioni da cui discendono, o meno, responsabilità rispetto alla produzione e diffusione della pedo-pornografia. In genere si distinguono il *network provider* (il soggetto che rende disponibile l'infrastruttura di telecomunicazione); il soggetto che mette a disposizione dell'utente l'accesso a Internet, l'*access provider*; il soggetto che vende o mette a disposizione servizi connessi all'accesso e all'uso della rete, *service provider*; e il soggetto che produce i contenuti immessi in rete, il *content provider*.

La discussione attuale in merito alla determinazione delle norme e delle regolamentazioni più efficaci è incentrata essenzialmente sulle figure dell'*access provider* e del *service provider* poiché per quanto riguarda il fornitore di infrastrutture è evidente la sua estraneità alla commissione di reati e, al contrario, è invece palese la responsabilità del produttore dei contenuti. Le soluzioni non sono di facile individuazione, rilevandosi la difficoltà di effettuare un controllo e un monitoraggio sistematici di tutte le informazioni che vengono inserite in rete a livello mondiale. La normativa italiana e i provvedimenti normativi assunti a livello comunitario, si rileva da più parti, rispecchiano l'incertezza e la confusione generate dalla natura stessa dello strumento che dovrebbero regolamentare (si pensi ai problemi inerenti la proprietà intellettuale, la criminalità informatica, eccetera).

Sull'anonimato quale caratteristica dello strumento che favorirebbe la commissione di crimini è in corso una riflessione sulle possibilità di coniugare esigenze di rispetto della privacy con esigenze di tutela e persecuzione dei reati.

Sia rappresentanti politici, ad esempio il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, che tecnici del settore[16] hanno proposto l'adozione di una forma di registrazione e conservazione dei dati denominata "anonimato protetto" che, come è stato spiegato, consisterebbe nell'obbligo da parte dei *provider* di fare richiesta e conservare in un *data base* sicuro i dati personali degli utenti, rendendosi disponibili a fornirli su richiesta dell'Autorità giudiziaria. A livello nazionale l'attenzione al problema è stata rivolta anche dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che il 5 ottobre 2000 ha approvato un progetto per la tutela dei minori nel settore delle comunicazioni. Si tratta di un'iniziativa volta ad analizzare, alla

---

[16] Il riferimento è alle audizioni dinanzi alla Commissione bicamerale per l'infanzia del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, dottor Lucio Stanca, in relazione alla tutela dei minori nella problematica della regolamentazione di Internet (avvenuta il 30 gennaio 2002) e dell'ingegner Paolo Nuti, Presidente dell'Associazione italiana Internet *providers*, e del dottor Matteo Fici, Presidente dell'Assoprovider, in relazione alla problematica della regolamentazione di Internet (in data 7 febbraio 2002).

luce della normativa vigente, l'impatto dei nuovi mezzi di comunicazione sui minori e a individuare nelle moderne tecnologie ulteriori possibili strumenti di prevenzione e controllo.

Il controllo sulle attività illegali in rete pone problemi legati alla necessità di conciliare finalità di indagine e di repressione dei reati con le esigenze di rispetto della privacy degli individui.

A livello europeo una recentissima iniziativa di indirizzo cui l'Italia ha aderito è la Convenzione sulla criminalità informatica del Consiglio d'Europa, approvata dal Comitato dei ministri dell'Unione europea l'8 novembre 2001 e aperta alla firma il 23 novembre a Budapest. Alla definizione della Convenzione hanno collaborato 43 Paesi membri del Consiglio d'Europa oltre al Canada, agli Stati Uniti, al Giappone – che hanno uno *status* di osservatori – e al Sudafrica. La Convenzione costituisce un importante strumento per favorire la cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità informatica, attraverso l'armonizzazione delle procedure ed il potenziamento dell'assistenza giudiziaria in questi settori.

La Convenzione copre tre argomenti principali: l'armonizzazione delle leggi nazionali che definiscono i reati, la definizione delle procedure investigative e di perseguimento dei reati per affrontare le reti globali e l'istituzione di un sistema rapido e effettivo di cooperazione internazionale.

Per quanto riguarda i reati, affinché questi possano definirsi di tipo penale devono essere presenti due condizioni: devono essere commessi deliberatamente e "senza diritto" in modo tale che la responsabilità penale possa essere innescata. I reati sono divisi in quattro categorie:

- reati contro la confidenzialità, l'integrità e la disponibilità di dati e sistemi telematici: accesso illegale, intercettazione illegale, interferenza nei dati, interferenza di sistema, uso improprio degli strumenti;
- reati telematici: falsificazione e frode telematica;
- reati legati ai contenuti: produzione, divulgazione e possesso di pornografia infantile. Un protocollo riguarderà la propagazione di idea razziste e xenofobe sul web;
- reati legati alla violazione del copyright e diritti collegati: la distribuzione su vasta scala di copie pirata di opere protette ecc.

La Convenzione adotta regole fondamentali che dovrebbero rendere più facile per la polizia investigare i reati telematici grazie all'aiuto di nuove forme di mutua assistenza.

Questi includono: il mantenimento di dati immagazzinati nel computer; il mantenimento e la rapida notifica di dati relativi al traffico; sistemi di ricerca e confisca, rilevamento di dati sul traffico in tempo reale e intercettazione del contenuto dei dati. Al fine di proteggere i diritti umani e il principio di proporzionalità, queste regole sono soggette alle condizioni e salvaguardie previste nelle leggi degli Stati firmatari. In particolare il procedimento non può essere avviato eccetto a certe condizioni quali la previa autorizzazione da parte di un giudice o di un'altra autorità indipendente.

Oltre alle forme tradizionali di cooperazione internazionale, previste in testi quali le convenzioni europee sull'estradizione e sulla mutua assistenza negli affari penali, la nuova convenzione intende realizzare una cooperazione corrispondente ai poteri definiti nella convenzione e come conseguenza le autorità giuridiche e la polizia di un paese potranno raccogliere prove fondate su dati telematici per la polizia in un altro paese, sebbene non al fine di condurre investigazioni transfrontaliere. La Convenzione consacra un capitolo alla tematica dello sfruttamento sessuale dei minori. In particolare l'art. 9 obbliga le Parti contraenti ad elevare al rango di reato le diverse condotte legate alla produzione, messa a disposizione, diffusione, possesso e stoccaggio di materiale pornografico riguardante soggetti infantili, dando una definizione di materiale pornografico estremamente ampia (incluso il caso di una persona maggiorenne che appare con un minore o immagini ricreate al computer) nei casi in cui il soggetto della rappresentazione sia un minore.

Tra le più recenti iniziative assunte a livello europeo nella lotta alla diffusione di informazioni con contenuto illegale diffuse attraverso la rete Internet, da citare anche il Piano di azione 1999-2002 per la promozione di un uso sicuro di Internet allo scopo di combattere i contenuti illegali e nocivi della rete approvato nel dicembre 1998 dal Consiglio dell'Unione europea. Il Piano fu provvisto di un *budget* di 25 milioni di ecu per finanziare la diffusione di strumenti di autoregolamentazione nell'industria di settore compresi meccanismi di monitoraggio dei contenuti; incoraggiare le aziende ad adottare strumenti di filtro e di controllo; promuovere iniziative per accrescere la consapevolezza sui rischi della rete tra gli utilizzatori e sostenere la cooperazione internazionale.

In precedenza un importante impulso alla lotta contro la pedo-pornografia su Internet fu dato dalla Conferenza di Vienna del settembre 1999, che consentì di riunire esperti europei ed extraeuropei appartenenti a vari ambiti di intervento per la protezione e la tutela dell'infanzia dallo sfruttamento sessuale.

Accanto alla legge, uno strumento di regolamentazione cui si guarda con attenzione è il codice di condotta. Un primo Codice di autoregolamentazione per i servizi Internet è stato elaborato nel 1997 dal Ministero delle poste e telecomunicazioni: il testo di articola in 14 punti che stabiliscono una serie di responsabilità e di doveri per i *provider* che lo sottoscrivono. Oggi è nuovamente in corso una riflessione, anche a livello parlamentare e di governo, sulla necessità di promuovere l'adozione dei codici deontologici anche attraverso forme premiali per coloro che vi aderiscono. Successivamente al recente voto contrario del Parlamento europeo alla possibilità di imporre agli Internet Service Provider restrizione per l'accesso a Internet, si ritiene che la strada dell'autoregolamentazione possa essere quella più facilmente praticabile. Uno strumento tradizionalmente adottato a servizio dei processi di autoregolamentazione sono state le *hot-line* per segnalare la presenza in rete di siti pedofili. Le *hot-line* hanno inteso incoraggiare gli utilizzatori di Internet a collaborare con le forze di polizia e con la stessa industria del settore nella lotta alla diffusione di contenuti illegali nel network. Un esempio di *hot-line* indipendente è in Italia l'Associazione Telefono Arcobaleno e il progetto presentato dal Ministero delle comunicazioni.

Se la regolamentazione è una strada complessa, ma possibile, altri strumenti di tutela possono essere messi a disposizione in primo luogo delle famiglie grazie a soluzioni di tipo tecnologico. Tali strumenti possono essere installati direttamente sul computer, ad esempio filtri di navigazioni, quali *Cyber sentinel*, che funzionano attraverso liste automatiche di contenuti (*black list*) oppure liste predisposte anche dallo stesso utente che inibiscono la visione di pagine web in cui si rinvengano contenuti inseriti nella lista. Altra soluzione è la marcatura di sensibilità dei contenuti (PICS), una forma di controllo che tutti i *browser* mettono a disposizione, anche se ampia discrezionalità rimane circa quali contenuti marcare, una scelta influenzata da variabili di tipo soggettivo. I genitori possono anche ricorrere a un monitoraggio della navigazione dei figli attraverso il controllo delle operazioni memorizzate nella *cache*, un controllo che può essere fatto anche attraverso l'uso di appositi software. La tecnologia può assistere anche attraverso servizi offerti direttamente dall'*access provider*, ad esempio accessi condizionati oppure motori di ricerca filtrati pensati apposta per bambini e ragazzi, con informazioni sulla scuola, aiuti per i compiti a casa, siti dedicati a loro, giochi e quant'altro si trova in rete adatto alla navigazione da parte di minori. Esistono vantaggi e svantaggi nell'uso dei vari strumenti tecnologici, nonché limiti, ad esempio legati alla necessità di un aggiornamento costante dei criteri di filtraggio. Tra le varie forme di accesso

controllato ad Internet si segnalano in Italia alcune esperienze, quali *Retepulita.it* e il progetto *Davide.it* . La prima è un portale ideato per i bambini dagli otto ai 14 anni che mette a disposizione due modi di navigare sicuri, il primo gratuito, permette di collegarsi da qualsiasi città italiana a un nodo della rete di *Retepulita.it* e accedere così alle decine di migliaia di siti che attenti operatori hanno visionato e giudicato adatti ai minori. L'accesso gratuito permette di navigare all'interno del database di *Retepulita.it* per parecchie decine di ore trovando sempre siti e argomenti nuovi. Il secondo modo di utilizzare *Retepulita.it* è il sistema di navigazione sorvegliata *on line* in tempo reale. Sottoscrivendo un abbonamento a pagamento si attiva un sistema di *Parental Controller*, grazie al quale il bambino potrà navigare sull'intera rete mondiale di Internet seguito a distanza da operatori che impediscono al giovane navigatore di entrare in siti violenti. Il progetto *Davide.it* prevede un filtro in rete basato sull'analisi dei contenuti. Per poter utilizzare il filtro di *Davide.it* bisogna registrarsi al servizio, ottenendo così una User ID e una password, creare una nuova connessione e collegarsi ad un POP di *Davide.it* Quando un minore si collega a Internet attraverso un POP collegato al Progetto entra in azione un filtro, che impedisce la visione dei siti contenenti pornografia, violenza e pedofilia. I siti filtrati sono più di 3 milioni.

Per quanto riguarda i fenomeni di pedo-pornografia via Internet un contributo importante alle misure di contrasto proviene dal lavoro della Polizia postale e delle telecomunicazioni che dal 1996 si impegna a perseguire i reati commessi per via telematica (per una descrizione delle attività si rimanda alla sezione sulle iniziative a livello centrale). Anche alcune associazioni dedicano da tempo un'attenzione specifica al fenomeno, tra le altre è importante ricordare il lavoro di Telefono Arcobaleno e del suo presidente Don Fortunato Di Noto, che svolge da anni una costante attività di segnalazione di siti pedofili alle autorità giudiziarie. La presenza italiana tra i siti rilevati e oggetto di denuncia da parte dell'Associazione non è particolarmente rilevante a conferma di una delle caratteristiche del fenomeno pedofilia e Internet in Italia, che vuole gli Italiani più facilmente collocati nella categoria dei fruitori piuttosto che dei produttori di materiali in Internet.

Tavola 1 - *Attività di Telefono Arcobaleno*: *siti denunciati*(Dati forniti dall'Associazione)

	Totale siti denunciati	Totale siti italiani
Dal 1996 al 2001	74.016	778
Nel 2001	12.114	139
Di cui oscurati	10.176	

I destinatari delle denunce effettuate da Telefono Arcobaleno confermano la natura transnazionale del reato e l'importanza di un forte grado di cooperazione tra le forze di polizia e di indagine a livello internazionale.

Tavola 2 - *Attività di Telefono Arcobaleno:generale destinatari denunce*

	Hostmasters	FBI	Interpol	Polizie estere	Autorità italiane
Destinatari delle denunce	5.664	(4.645)	(5.664)	275	2.207

(Dati forniti dall'Associazione)

Tavola 3 - *Attività di Telefono Arcobaleno:destinatari italiani delle denunce*

Dettaglio denunce italiane	Numero denunce presentate nell'anno 2001
Polizia Postale di Catania	1.423
Procura della Repubblica SR	703
Questura SR	(491)
N.I.T.	59
Altro (Procure italiane)	91

(Dati forniti dall'Associazione)

Dell'impegno di Telefono Arcobaleno è utile menzionare anche il diretto coinvolgimento in campagne di denuncia dell'attività di un noto gruppo organizzato di pedofili telematici il *Pedhophile Liberation Front*, un'organizzazione che, all'interno della rete, cerca di favorire la creazione di contatti tra pedofili diffondendo documenti che sono vere e proprie apologie dell'abuso dei minori giustificate con argomentazioni quali il fatto che i bambini avrebbero una piena e matura sessualità condivisibile con quella degli adulti.

L'uso di Internet da parte di pedofili , come già segnalati, è connesso ad altre due forme di sfruttamento sessuale dei minori: il turismo sessuale e la prostituzione minorile. Per quanto riguarda la prima, Internet ha consentito di ampliare il bacino di clienti di agenzie che organizzano viaggi in aree del mondo dove più dilagante è la prostituzione di minori di tutte le età. In rete, più spesso via *newsgroup* circolano dei veri e propri prezzari differenziati a seconda del tipo di prestazioni, della nazionalità del minore, dell'età, della richiesta di particolari requisiti, ad esempio la verginità o l'uso o meno del preservativo, ed eventuali altre *facilities* di tipo più tradizionalmente turistico (tipo di albergo, spostamenti, eccetera).

Per quanto riguarda la prostituzione minorile. Internet offre alle organizzazioni criminali canali per un rapido scambio di comunicazioni finalizzato a promuovere la commercializzazione della "merce" disponibile. I turisti sessuali e i clienti di prostitute minorenni contribuiscono, poi, ad alimentare il circuito della pedo-pornografia inserendo in rete le immagini degli abusi commessi da loro stessi.

3.5 Problematiche e dinamiche sottostanti il fenomeno

Le manifestazioni di abusi su minori, con le loro diverse e diversificate esplicazioni eziologiche e di passaggio all'atto, innescano un coacervo di reazioni psicologiche, sociali, giuridiche e mediche che inevitabilmente necessitano una trattazione e una presa in carico multidisciplinare sia nei confronti dei diretti attori dell'evento (abusato, abusante e contesto di riferimento) che nei confronti della più vasta popolazione che viene informata dell'accaduto e che, inconsapevolmente o no, mette in atto dei meccanismi di attribuzione causale e di inferenza interpretativa sull'accaduto stesso.

Da qui la necessità, da un lato, di delineare nettamente, dal punto di vista giuridico, gli ambiti e le tipologie di azioni che possono vedere un minore vittima di un reato e, dall'altro, di sensibilizzare e informare l'intera popolazione sugli strumenti a disposizione per la segnalazione, l'intervento e il trattamento nel caso di un abuso su minori.

La spiegazione, in termini di dinamiche psicologiche, ipotizzabile nei fenomeni di pedofilia, in quelli di produzione di materiale pornografico e, ancor di più, in quelli di pedo-pornografia con l'ausilio delle reti Internet, sono molteplici e con una rilevante complessità e interazione di ruoli. Occorre perciò far chiarezza sul "sistema" abusi sessuali su minori ammettendo che lo stesso reato può coinvolgere individui che potrebbero inseguire obiettivi psicologici, economici, familiari o sessuali interagenti ma anche opposti.

L'aumento delle segnalazioni di reati sessuali a danno di minori che negli ultimi anni vi è stato non si correla, come ormai ampiamente dimostrato, con l'effettivo incremento delle manifestazioni che, almeno per quanto riguarda gli abusi intrafamiliari, sono databili ad epoche ben più lontane. L'incremento dell'attenzione sui fenomeni sia può invece attribuire ad una presa di consapevolezza pubblica e privata dei diritti di minori e degli eventi che possono "minare" il loro corretto e lineare sviluppo evolutivo.

La cospicua attività di informazione e segnalazione, che le istituzioni pubbliche e del privato sociale, hanno avviato nell'ultimo decennio sulla tematica, ha effettivamente contribuito ad innalzare il livello di acquisizione nella popolazione della cosiddetta "cultura dell'infanzia". Parallelamente l'approvazione di normative nuove e elaborate *ad hoc* per i fenomeni in questione ha portato all'incremento anche della percezione della gravità giuridica del fatto con un aumento delle azioni di coordinamento e di repressione da parte delle Istituzioni a livello nazionale e internazionale.

Alcuni elementi critici richiedono una più attenta riflessione:

- La trattazione degli argomenti in questione sviluppa dinamiche emotive complesse anche nei soggetti che si apprestano ad affrontarle e supporta nella popolazione, definita in questo caso "ingenua", una presa di posizione ben precisa sulla causa, le manifestazioni e le conseguenze degli eventi in questione. Più nello specifico anche coloro i quali non abbiano mai trattato direttamente, o non si siano mai imbattuti in un caso concreto di sfruttamento sessuale su minori, o non ne abbiamo mai neppure approfondito le conoscenze teoriche, riescono a verbalizzare e a mostrare coinvolgimento e convinzioni fortemente radicate da istanze superegoiche rigide. Ricorre, quindi, come costante l'assunzione di posizioni in un continuum che va dalla minimizzazione o negazione del reato fino alla più assoluta condanna morale dell'autore di reato e la richiesta di vendetta.
- La crescita di attenzione a fenomeni di sfruttamento quali la pedo-pornografia via Internet, da un lato, sembra confermare la tendenza della percezione pubblica ad identificare le manifestazioni di violenza su minori come prettamente costituenti eventi esterni alla sfera familiare o relazionale del minore.Le numerose ricerche in materia hanno, invece, purtroppo confermato che nella maggior parte dei casi la relazione pedofila è secondaria e parallela alla relazione parentale significativa che la vittima aveva stabilito con il suo abusante. Appare chiaro che la distorta percezione del fenomeno abuso sessuale e il rischio di una sensibilizzazione eccessiva sul problema pedo-pornografia possa ricoprire una valenza difensiva psicologica contro la presa di consapevolezza angosciosa dei reali aspetti predisponenti e intervenenti che hanno cause interne all'ambito familiare (trascuratezza materiale e affettiva, abusi,

maltrattamenti. eccetera) e delle misure utili a contrastare fenomeni derivanti come la produzione, lo scambio e l'uso di materiale pedo-pornografico.

- Lo studio delle manifestazioni di pedo-pornografia necessita una trattazione che non può prescindere dalla considerazione dell'interazione e interdipendenza tra i moventi pulsionali e i moventi economici e di potere. L'aumento dei casi di utilizzo di materiale pedo-pornografico e il correlato mercato dei cosiddetti "viaggi del sesso" comporta ingenti movimenti di capitali e intensifica il nascere di organizzazioni criminali internazionali.Dal punto di vista prettamente clinico, si può affermare che tale new economy produce l'abbassamento di freni inibitori e aumenta il rischio di passaggio all'atto per gli individui che manifestano tendenze pedofile latenti o occasionali. Più specificatamente l'offerta di vittime minorenni attraverso modalità facilmente raggiungibili permette anche al soggetto che non ha ben chiari i motivi della sua "irrequietezza" sessuale di sperimentare piaceri alternativi anche se per uno spazio-tempo limitato.

Di fronte all'allarme internazionale nei confronti dei rischi della navigazione nella rete Internet si rilevano posizioni contrapposte nell'opinione pubblica. Si può, infatti, notare chi, da un lato, investe enorme fiducia sulle potenzialità ludico-ricreative ed educative di Internet lasciando così i propri figli a navigare senza particolari timori e chi, dall'altro, ha sviluppato una vera e propria "ansia telematica" per sé e per la famiglia e ha, quindi, demonizzato l'intera rete fino ad apporre il divieto assoluto di utilizzo.

È superfluo far notare come l'equilibrio sia esattamente al centro delle suddette posizioni e sarà possibile raggiungerlo soltanto con un adeguato controllo della rete e corretti programmi di informazione e sensibilizzazione della popolazione sia sui rischi della stessa navigazione sia sulla sua valenza istruttiva e di ausilio pedagogico. Molto utili sono apparsi, i programmi di informazione attuati nell'ambito scolastico o da diverse polizie nazionali e internazionali che, all'interno dei loro siti istituzionali, hanno adottato dei personaggi di fantasia (animali o umani) rappresentativi della loro forza di polizia e, quindi, in uniforme che fungevano da conduttori di aree tematiche sul *Web*, indirizzate ai minori, con il ruolo di "consigliere" dei piccoli utenti. I particolari argomenti trattati riguardavano contenuti di rilevanza sociale su situazioni di rischio e pericolo in cui potrebbero incorrere i minori (pedofilia, adescamenti tramite Internet, violenza intrafamiliare ecc.) e venivano affrontati con strumenti didattici proiettivi e simbolici quali:

- utilizzo di strisce di fumetti:
- racconti di fiabe o favole:
- consigli pratici:
- integrazioni con supporti multimediali e interattivi di tipo ludico/ricreativo.

L'inserimento di sezioni *ad hoc* per bambini come nel sito *Web* delle forze di polizia italiane mira così al raggiungimento degli obiettivi contemporanei di informazione, sensibilizzazione dei minori stessi e dei loro genitori o insegnanti e di ausilio al processo di presa di consapevolezza e di introiezione delle funzioni di rassicurazione e di intervento, non soltanto di tipo punitivo, che un operatore di polizia può assolvere.

3.6 Prospettive di azione

Date le riflessioni premesse, sembra ora delinearsi l'*iter* di intervento che, nel prossimo futuro dovrebbe fungere da linea guida per affrontare il fenomeno in questione e le sue diversificate manifestazioni.

La promozione di un uso sicuro di Internet da parte dei minori necessita quindi di misure di tipo normativo e regolamentare assunte a livello nazionale e internazionale, ma le difficoltà esposte richiedono in primo luogo un'opera di sensibilizzazione degli operatori del settore perché il rispetto della norma e delle regole si fondi su un'assunzione di responsabilità e una maturazione della consapevolezza circa la drammaticità dei fenomeni di violenza all'infanzia che circolano via Internet in forma di immagini e la gravità dell'impatto che certe immagini possono avere sul benessere psicofisico di bambini e ragazzi.

Un uso sicuro implica anche una sensibilizzazione delle famiglie attraverso iniziative ai "acculturazione" all'uso di Internet. Da una recente indagine compiuta dall'*Eurispes* insieme a Telefono Azzurro, *I Providers e i diritti dei minori*, su un campione rappresentativo di minori distribuiti sul territorio nazionale e scelti tra gli alunni delle scuole elementari, risulta che un milione e mezzo di bambini utilizza abitualmente il computer e 350 mila navigano in Internet. Per quanto riguarda i ragazzi delle scuole secondarie di primo grado (scuole medie) la stessa indagine ha evidenziato che sono circa 980 mila i ragazzi che utilizzano il computer e circa 134 mila quelli che utilizzano Internet. Si giudica che la dimensione dell'utenza minore italiana sia ancora in fase di crescita, è quindi strategico investire in occasioni

informative e formative all'uso di Internet con i bambini e le bambini e con gli adolescenti, coinvolgendo la Scuola, ma anche le famiglie, sia i genitori che i familiari più anziani, ad esempio i nonni (ci sono interessanti esperienze di alfabetizzazione informatica rivolte alla Terza età), affinché accompagnino i bambini nell'uso di uno strumento che costituisce anche un ausilio allo studio e alla crescita.

Sul versante degli interventi di repressione dello sfruttamento dei minori usati per produrre pedo-pornografia, rimane fondamentale rafforzare il raccordo con le forze d'indagine a livello internazionale, stipulare accordi bilaterali di cooperazione con i paesi i cui bambini sono più frequentemente vittime delle organizzazioni criminali connesse a questo tipo di reati e contribuire alle operazioni di *screening* e controllo condotte a livello mondiale sui *data base* delle immagini raccolte in rete. E' altrettanto importante tenere presente la connessione che può esistere tra abuso sessuale e sfruttamento dei minori ai fini della produzione di materiale pedo-pornografico, come dimostrato dai risultati dell'*Operazione Gerione* di cui si dà conto nella parte dedicata alle iniziative dei ministeri.

Riveste, quindi, particolare importanza inserire nella formazione degli operatori che si occupano di abuso sessuale anche tematiche relative alle forme di sfruttamento sessuale dei minori.

Occorre, quindi, investire nei programmi di formazione e supervisione del personale con funzioni di polizia preventiva o repressiva, educativa, ricreativa, sociale e sulle famiglie allo scopo di giungere ad un sapere qualificato e aggiornato. Ciò anche allo scopo di identificare ed intervenire sugli eventuali processi psicologici di tali operatori impiegati che potrebbero influenzare anche inconsapevolmente la rilevazione e l'analisi delle manifestazioni di pedofilia e pedo-pornografia necessitano[17].

---

[17] Bibliografia

- Bagnara P.; Violenza familiare: prevenzione e trattamento, Franco Angeli, Milano, 1999
- Bandini T. e Gualco B., a cura di , Infanzia e abuso sessuale, Giuffré editore, 2000, Milano.
- Bonifazi A. & Macrì C.; Pedofilia: aspetti clinici e psicosociali, in Serra C. (a cura di): Proposte di criminologia applicata-2000, Giuffrè, Milano.
- Bonifazi A.; La comunicazione nell'abuso sessuale su minori, in Serra C. (a cura di): Istituzione e comunicazione: segni e simboli della rappresentazione sociale del carcere, 2° edizione, SEAM, Roma.
- Camarca C.; I santi innocenti, Baldini & Castaldi, Milano, 1998.
- Monni P.; L'Arcipelago della Vergogna, turismo sessuale e pedofilia, E.U.R., Roma, 2001.
- Reder P. & Lucey C.; Cure genitoriali e rischio di abuso, Erickson, Trento, 1997.
- Serra C.; Istituzione e comunicazione, SEAM, Roma, 199
- Serra C.; Proposte di criminologia applicata 2000, Giuffrè, Milano, 2000.

PARTE II

VIOLENZA E SFRUTTAMENTO SESSUALE SUI MINORI: I DATI DISPONIBILI

Presentate a grandi linee le caratteristiche principali dei fenomeni oggetto della legge 3 agosto 1998 n. 269, si passa, nella sezione che segue, a illustrare i dati disponibili sulle violenze all'infanzia. Come segnalato nel 1998 dalla Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale di minori, la raccolta dei dati rimane ancora un aspetto problematico sia rispetto alla qualità che alla quantità delle informazioni. I dati disponibili a livello nazionale provengono in gran parte dall'area giudiziaria, alcune ricerche hanno indagato campioni costituiti dai minori seguiti dai servizi socio-assistenziali o sanitari di determinati territori, descrivendo le caratteristiche dei bambini vittime di abuso e sfruttamento, delle loro famiglie e degli interventi realizzati. Un'indagine descrittiva di questo tipo è stata realizzata in occasione della prima Relazione al Parlamento e ha raccolto dati su cinque tematiche: le vittime delle violenze sessuali, le tipologie e le caratteristiche delle violenze, gli autori dell'abuso, la rete dei servizi e gli interventi, l'intervento della magistratura.

Uno studio epidemiologico di ampia portata realizzato nel campo più generale del maltrattamento infantile è stato realizzato dall'Istituito superiore della sanità per valutare la prevalenza delle varie forme di violenza all'infanzia infantile attraverso i dati di 19 servizi di Pronto soccorso pediatrico italiani. L'obiettivo principale del *Pediatric Emergencies Screening* 2000 (PES-2000) era di valutare la prevalenza dei casi di maltrattamento infantile che arrivano all'osservazione dei servizi di Pronto soccorso pediatrico (PSP)

La parte che segue illustra i dati ufficiali disponibili sulle violenze all'infanzia, riportando anche i risultati di un'indagine sui procedimenti aperti relativi alla legge n. 268/98 presso un campione di procure della Repubblica.

1. L'entità dei fenomeni di violenza e sfruttamento sessuale dei minori

Un punto dolente rimane la scarsa e frammentaria disponibilità di dati, specialmente sulle fattispecie di reato oggetto della legge n. 269/98: se l'ancora breve periodo di applicazione della legge può giustificare parte delle difficoltà incontrate nel reperire dati consolidati, il reiterarsi del problema anche sul versante delle informazioni riguardanti i reati di violenza sessuale suggerisce il permanere di difficoltà nella raccolta e nella gestione dei flussi informativi a livello nazionale un problema più volte segnalato nel corso degli anni, rispetto al quale va comunque segnalato il lavoro di adeguamento messo in atto dal Ministero dell'interno. Per quanto riguarda le informazioni disponibili, recentemente il Ministero dell'interno ha messo a disposizione dei dati che risentono in modo positivo della forte attività di tutela, preventiva e repressiva, su ogni forma di sfruttamento e di abuso nei confronti di minori. Tra i risultati raggiunti grazie a queste attività ricopre un ruolo di notevole importanza la nuova banca dati, nella quale vengono riportate oltre al numero, tutte le caratteristiche riguardanti i minori vittime di violenze sessuali (età, sesso, rapporto con l'autore, ecc...). La banca dati è stata realizzata presso la Direzione centrale della Polizia Criminale e nasce dalla collaborazione tra gli Uffici minori delle Questure, le Forze di Polizia e il Ministero dell'interno. L'utilità che questo strumento apporta alla Direzione centrale è quella di avere un mezzo di controllo capace di produrre dati relativi alle violenze in danno di minori in tempo reale, efficaci quindi per eventuali e mirate politiche anticrimine. Inoltre, viste anche le collaborazioni che il Ministero dell'Interno, in questi ultimi anni ha sviluppato con numerosi enti (Istat, Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Unicri), permette allo stesso di fornire dati utilizzabili a fini statistici su specifica richiesta.

Per un esame attento dei dati in questione vale la pena riprendere alcuni concetti già in parte esposti sul quaderno del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza *Le violenze sessuali sui bambini*.

L'analisi sulle violenze sessuali in danno di minori e sullo sfruttamento sessuale di bambini e bambine prenderà in considerazione le *vittime*, le *segnalazioni di reato* e le *persone denunciate*. Il quadro conoscitivo che sarà ricostruito, se da un lato offre una rappresentazione più articolata del fenomeno grazie ad una maggiore attenzione alle caratteristiche dell'evento,

resa possibile dalla nuova banca dati ricordata, dall'altro limita la possibilità di svolgere un'analisi temporale relativa alle nuove tipologie dei dati disponibili.

Quando si parla di "vittime" si intende il numero di soggetti passivi sia per i reati consumati che per quelli tentati. Il fenomeno è caratterizzato da un forte "sommerso" e non è possibile effettuare una vera e propria analisi quantitativa poiché, come è noto, si tratta di fenomeni che sfuggono alle rilevazione. Così, i dati quantitativi disponibili pur indicando linee di tendenza alle quali è necessario prestare attenzione, raffigurano un fenomeno presumibilmente sottostimato.

Ciò che si conosce contribuisce in ogni caso a costruire una percezione e una rappresentazione sociali dell'evento di cui è utile tenere conto perché esse guidano il pensiero e l'agire degli operatori.

Per *segnalazioni di reato* si intendono il numero delle comunicazioni pervenute dagli uffici periferici relativo alla fattispecie di reato; le segnalazioni risolte riguardano gli esiti positivi delle indagini e cioè l'identificazione e la denuncia del responsabile del delitto.

Verranno considerate poi le *persone denunciate*: a tal proposito è opportuno sottolineare che queste non corrispondono necessariamente con il numero dei "delitti" commessi relativi allo stesso reato. I motivi di tale differenza sono molteplici. Per esempio, se aumenta la fiducia dei cittadini di una determinata regione nelle forze dell'ordine e nel sistema giudiziario si possono avere in quella regione un alto numero di denunce anche in corrispondenza di meno delitti in quanto la denuncia non viene confermata. Le stesse forze dell'ordine possono, attraverso una presenza costante sul territorio e la capacità di contrastare la criminalità, far aumentare il numero di denunce in una zona più che in un'altra.

Molto importante è la tipologia di delitto presa in considerazione e di come tale delitto sia considerato dall'opinione pubblica. In pratica si introduce il concetto di tolleranza sociale, che fa sì che per un determinato delitto (in questo caso violenze sui minori) le denunce divergano semplicemente perché quel delitto sia giudicato, in una zona più che in un'altra, più o meno deplorevole.

Vale anche la pena ricordare che la legge n. 66/96 *Norme contro la violenza sessuale* e la legge n. 269/98 *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori quali nuove forme di riduzione alla schiavitù* hanno certamente contribuito ad aumentare sia l'attenzione, la sensibilità e la propensione alla

denuncia da parte dei cittadini. che il potenziamento delle attività di prevenzione e repressione dei fenomeni legati alle violenze sessuali e allo sfruttamento sessuale in pregiudizio di minori.

Sono state inoltre introdotte nuove fattispecie di delitti legati alle due leggi sopracitate e soprattutto. dopo la legge n.66/96. sono stati istituiti presso tutte le Questure d'Italia gli Uffici minori.

Appare. dunque. difficile dire quanto delle variazioni del numero delle denunce di abusi sui minorenni sia imputabile al variare vero e proprio del fenomeno e quanto. invece. dipenda dalle variazioni della propensione alla denuncia nei diversi anni e nelle diverse zone del nostro Paese o ancora quanto di questa variazione sia da imputare all'introduzione di nuove leggi che si occupano dei fenomeni relativi agli abusi sui minori.

1.1 Violenza sessuale in pregiudizio di minori

Come precedentemente detto. i dati forniti dal Ministero dell'Interno non sono. per ciò che riguarda il 2001. dati definitivi. Ma la loro provvisorietà non giustifica del tutto la forte contrazione che si registra rispetto all'anno 2000 a proposito di minori vittime di abusi e a proposito di abusanti.

Per una valutazione sui dati 2001 si deve anzitutto aspettare che diventino dati definitivi e successivamente attendere almeno i dati relativi al primo semestre 2002 per verificare se il trend sia effettivamente in diminuzione.

Al momento si può dire, su conferma del Ministero dell'Interno, che se ci saranno delle variazioni sul dato definitivo queste non saranno di grande entità e quindi il fenomeno, se pur in dimensioni ridotte da quelle attualmente emerse dai dati 2001, ha certamente subito rispetto all'anno precedente una forte diminuzione. Nell'analisi di tali variazioni ci si addentrerà in una lettura per regione solo per quanto riguarda i minori vittime di violenze sessuali poiché per l'informazione sulle segnalazioni di reato e sulle persone denunciate all'Autorità giudiziaria al momento è disponibile solo il dato nazionale.

Tavola 1 – *Minori vittime di violenze sessuali, segnalazioni di reato e persone denunciate all'Autorità giudiziaria - Anni 1999-2001*

Anni	Vittime	Segnalazioni di reato	Persone denunciate all'Autorità giudiziaria
1999	572	425	523[18]
2000	700	491	623
2001*	398	360	444

Fonte: Ministero dell'Interno

(*) dati provvisori

Proprio per la delicatezza dell'argomento trattato e per la natura stessa dei dati - che si ricorda ancora una volta non essere definitivi – si eviterà, tranne una rapida analisi, di commentare l'entità della diminuzione del fenomeno trattato, spostando l'attenzione sulle caratteristiche delle vittime e degli abusanti.

Al momento, per il 2001 sono segnalati 398 minori vittime di violenza sessuale, il che corrisponderebbe rispetto all'anno 2000 ad una diminuzione del 43,1%. La riduzione riguarda soprattutto i maschi (-53,9%) e i bambini da 0 a 10 anni (-58,7%) che nel 2001 sono stati rispettivamente 107 e 125 a fronte di 232 e 303 dell'anno 2000.

La forte diminuzione dei casi di minori vittime di violenze sessuali riguarda pressoché tutte le regioni d'Italia. Da ciò si possono trarre ulteriori considerazioni. Ragionando necessariamente in termini di valori assoluti, viste le cifre relativamente piccole del fenomeno in oggetto, si ha che le regioni che hanno visto diminuire sensibilmente il numero di minori vittime di violenze sessuali sono: Lombardia da 116 casi a 47 casi (-59.5%), Campania da 114 a 46 (-59.6%), Puglia da 78 a 44 (-43,6%) e Toscana da 45 a 17 (-62.2%). Queste quattro regioni da sole considerate incidono nel 50% dei casi di minori vittime di violenza sessuali in Italia. Tutto ciò, legato al fatto che la provvisorietà dei dati è sostanzialmente riconducibile ad alcuni ritardi di trasmissione dagli Uffici minori delle questure italiane al Ministero dell'Interno, induce a pensare che un contrattempo nella trasmissione dati dalle Questure di queste quattro regioni al Ministero dell'Interno abbia potuto influire sul dato complessivo nazionale. Un possibile ritardo di trasmissione dati di una questura molto grande, ridimensionerebbe al rialzo il fenomeno delle violenze relativamente all'anno 2001. Motivo in

[18] Il dato differisce da quello riportato nella precedente Relazione perché si tratta di informazioni che subiscono un continuo aggiornamento e revisione.

più per valutare, così come si è cercato di fare in questa analisi, il dato del 2001 con le dovute cautele.

Tavola 2 - Minori vittime di violenze sessuali per classe d'età e regione - Anni 2000-2001

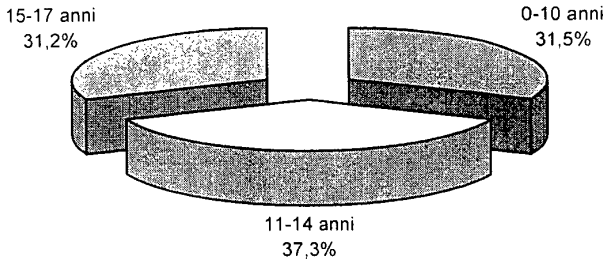
Regioni	Anno 2000				Anno 2001				Variazione % 2000/2001			
	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	totale	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	totale	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	totale
Piemonte	7	11	9	27	2	2	8	12	-71,4	-81,8	-11,1	-55,6
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	1	0	1	0,0	0,0	0,0	0,0
Lombardia	42	39	35	116	14	21	12	47	-66,7	-46,2	-65,7	-59,5
Trentino-Alto Adige	0	1	3	4	2	3	3	8	0,0	200,0	0,0	100,0
Veneto	9	13	13	35	2	3	9	14	-77,8	-76,9	-30,8	-60,0
Friuli-Venezia Giulia	5	0	0	5	0	0	4	4	-100,0	0,0	0,0	-20,0
Liguria	6	5	10	21	6	2	1	9	0,0	-60,0	-90,0	-57,1
Emilia-Romagna	8	13	9	30	5	6	5	16	-37,5	-53,8	-44,4	-46,7
Toscana	21	12	12	45	5	6	6	17	-76,2	-50,0	-50,0	-62,2
Umbria	0	1	1	2	1	1	1	3	0,0	0,0	0,0	50,0
Marche	0	2	2	4	0	1	1	2	0,0	-50,0	-50,0	-50,0
Lazio	24	19	29	72	19	20	22	61	-20,8	5,3	-24,1	-15,3
Abruzzo	9	3	1	13	3	3	1	7	-66,7	0,0	0,0	-46,2
Molise	7	2	0	9	2	0	1	3	-71,4	-100,0	0,0	-66,7
Campania	62	34	18	114	19	17	10	46	-69,4	-50,0	-44,4	-59,6
Puglia	35	27	16	78	11	21	12	44	-68,6	-22,2	-25,0	-43,6
Basilicata	0	8	2	10	8	4	11	23	0,0	-50,0	450,0	130,0
Calabria	28	5	0	33	7	12	7	26	-75,0	140,0	0,0	-21,2
Sicilia	34	27	8	69	10	20	9	39	-70,6	-25,9	12,5	-43,5
Sardegna	6	5	2	13	9	5	2	16	50,0	0,0	0,0	23,1
ITALIA	303	227	170	700	125	148	125	398	-58,7	-34,8	-26,5	-43,1

Fonte: Ministero dell'Interno

Ritornando al dato nazionale, dalla Tavola 1 si ricava che il numero di segnalazioni di reato (-26,7%) e il numero di persone denunciate (-28,7%), passando da 491 a 360 le prime e da 623 a 444 le seconde.

Per ogni 10 minori vittime di violenza sessuale in media 7 sono femmine, proporzione che va progressivamente aumentando con l'aumentare dell'età del minore. Infatti, se prendiamo in considerazione le vittime con età compresa tra i 15-17 anni il numero delle violenze si concentra soprattutto sulle femmine. I dati confermano che nell'anno 2000 tra i 700 minori vittime di violenza sessuale il 67% era composto da femmine, percentuale che scende al 63% se si considerano solo le 0-14enni. Nell'anno 2001 le femmine erano il 73,1% sul totale delle vittime minorenni e salivano al 78,6% tra le vittime 15-17enni.

Figura 1 - Minori vittime di violenze sessuali per classe d'età. Anno 2001 (composizione percentuale)



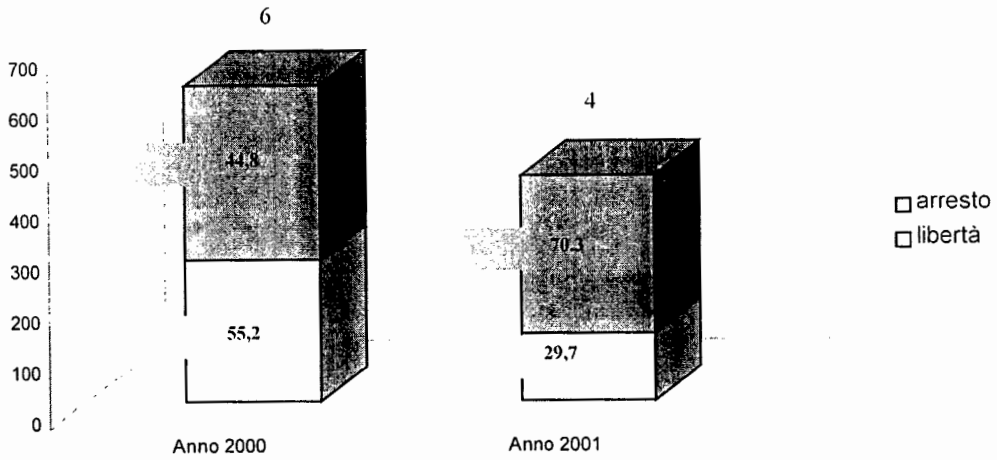
Fonte: Ministero dell'Interno

Le segnalazioni della fattispecie di reato violenza sessuale in pregiudizio di minori, sono state 360 nel 2001, di cui 355 risolte (98,6%). La stessa tipologia di reato aveva visto nell'anno precedente 491 segnalazioni, di cui 487 risolte (99,2%). Si ricorda che per segnalazioni risolte si intendono quelle segnalazioni a cui segue l'identificazione e la denuncia del responsabile. È significativo il fatto che per la natura sessa del delitto in oggetto le denunce siano molto circostanziate e che al numero di segnalazioni anonime o incomplete sia lasciato ad una piccolissima parte del fenomeno. Presumibilmente le denunce risolte vengono effettuate da persone con consolidati rapporti con la vittima.

Non tutte le segnalazioni di reato portano ad uno stato di arresto delle persone denunciate: nell'anno 2000 ci sono state, a fronte di 700 vittime di reato e di 491 segnalazioni di reato, 623 persone denunciate all'autorità giudiziaria. Di queste per il 44,8% si è mantenuto lo stato di libertà, mentre per il restante 55,2% ne è seguito l'arresto. È interessante evidenziare come nel 2001, a fronte di 398 vittime e 360 segnalazioni di reato, ci sono state 444 persone denunciate all'autorità giudiziaria, e come, per il 70,3% di queste (312 casi) ne sia seguito lo stato di arresto. Quest'ultima percentuale risulta di 15 punti più alta rispetto l'anno precedente. Appare opportuno a tal proposito sottolineare che l'arresto della persona segnalata è un iniziativa dell'Ufficiale di polizia competente il quale, oltre che per l'arresto, può optare anche per una "semplice denuncia", mantenendo la persona segnalata in stato di libertà. Successivamente sarà il Magistrato a convertire, se lo riterrà opportuno, la denuncia in uno stato di arresto, oppure decidere se rimettere in libertà un arrestato pur convalidando

l'arresto dell'Ufficiale di polizia. Quindi, un *input* da parte del Ministero dell'Interno in accordo con l'autorità giudiziaria ad una maggiore attenzione e severità in riguardo alle segnalazioni per le fattispecie di reato interessate, può far aumentare, così come si è verificato, la percentuale delle persone in stato di arresto. Un importante indicatore che andrebbe a completare questa analisi ma che al momento non è possibile avere, è ricavabile dal numero di persone che dopo l'arresto vengono rimesse in libertà o per quante persone arrestate venga successivamente applicata la misura cautelare.

Figura 2 - Persone denunciate per violenze sessuali su minori secondo lo stato di libertà o l'arresto - Anni 2000 e 2001



Fonte: Ministero dell'Interno

Tra le persone denunciate all'Autorità giudiziaria per violenze in danno di minori, in entrambi gli anni considerati, gli Italiani rappresentano in media l'84% del totale. Sono stati 528 nel 2000, dei quali 274 pari al 51,9% sono stati arrestati. Nell'anno 2001 sono stati 371 i denunciati italiani di cui 253 pari al 68,2% arrestati.

Il rimanente 16% (valore medio dei due anni considerati) delle persone denunciate è di nazionalità straniera; per quest'ultimi l'incidenza percentuale di coloro che si trovano in stato di arresto è più alta che per gli Italiani. Dei 95 stranieri denunciati nel 2000 per il 73,7% ne è seguito l'arresto, relativamente al 2001 dei 73 denunciati sono stati arrestati l'80,8%.

Tavola 3 – *Persone denunciate all'Autorità giudiziaria per violenze in pregiudizio di minori secondo lo stato di arresto e la cittadinanza – Anni 2000-2001*

	Anno 2000			Anno 2001(*)		
	Persone denunciate	di cui arrestati	% arrestati sul totale	Persone denunciate	di cui arrestati	% arrestati sul totale
Italiani	528	274	51,9	371	253	83,6
Stranieri	95	70	73,3	73	59	16,4
Totale	623	344	55,5	444	312	100,0

Fonte: Ministero dell'Interno

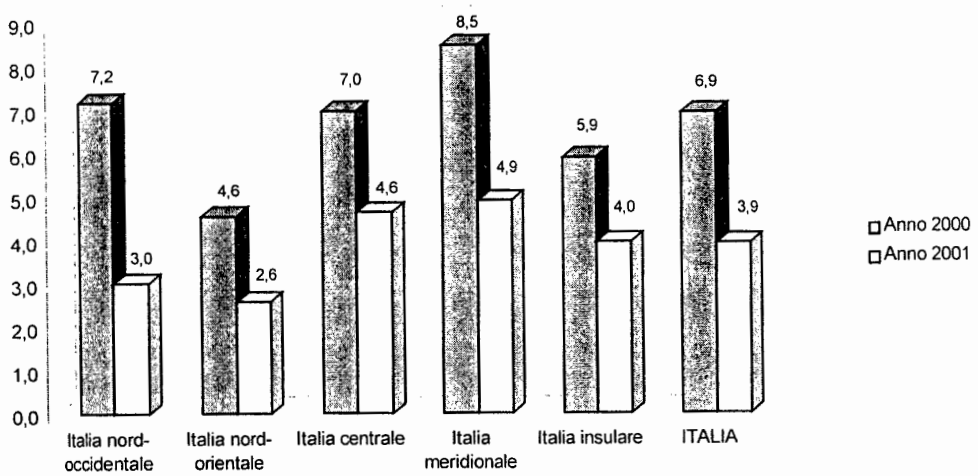
(*) dati provvisori

Tenendo sempre presente la provvisorietà dei dati del 2001, dall'analisi dei dati riportati in Tavola 1 si evidenzia che l'Italia meridionale è la zona con il più alto numero di minori vittime di violenze sessuali e con il più alto rapporto tra il suddetto numero di minori vittime e la popolazione minorile residente. Nel meridione ogni 100.000 minori si riscontrano, infatti, circa 5 minori vittime di violenze sessuali a loro danno. Valori leggermente più bassi si registrano nell'Italia centrale (4,6) e nell'Italia insulare (4,0). Nelle zone del Nord Italia, invece, si ravvisano valori attorno a 3 minori vittime di violenze sessuali ogni 100.000 minori residenti nell'Italia nord-occidentale e 2,6 minori nell'Italia nord-orientale. È opportuno tenere presente, in primo luogo che la cifra è sovrastimata in quanto, come vedremo più avanti, una percentuale non trascurabile di vittime di violenze è di cittadinanza straniera, quindi la popolazione di riferimento per il calcolo dell'indicatore dovrebbe - e non lo fa per ragioni che vedremo in seguito - considerare tutti i minori stranieri presenti sul territorio nazionale. Anche perché è lecito pensare che tra i minori stranieri vittime di violenze ci siano probabilmente minori non residenti. Tale ipotesi è avvalorata dal fatto che tra le 59 vittime con cittadinanza straniera del 2000 troviamo almeno 14 casi in cui la nazionalità del minore è ignota. In secondo luogo, è necessario sottolineare che la mancanza delle informazioni ripartite regionalmente sui reati e le persone denunciate negli anni 2000 e 2001 non ci consentono di verificare se siamo dinanzi ad un cambiamento nei rapporti tra le aree regionali per tali tipologie di dati che, fino ad oggi, avevano visto prevalere, sia nel numero di denunce che nel numero di persone denunciate, le regioni del Nord.

Nel 2000 la differenza territoriale, relativa al numero di violenze sui minori rapportate alla popolazione minorile, non era molto marcata anche se i valori erano sensibilmente più alti

di quelli registrati nel 2001. In particolar modo l'Italia meridionale aveva un tasso decisamente più alto degli altri: 8.5 minori vittime di violenze ogni 100.00 minori residenti. Nelle altre aree avevamo valori di 7.2 per l'Italia nord-occidentale, 7.0 per l'Italia centrale, 5.9 per l'Italia insulare e infine il valore più basso (4.6) per l'Italia nord-occidentale.

Figura 3 - Minori vittime di violenze sessuali ogni 100.000 minori residenti per ripartizione territoriale - Anni 2000 e 2001



Fonte: Ministero dell'Interno

Nei due anni considerati (2000 e 2001) si riscontra tra le vittime la stessa percentuale di minori italiani e stranieri. In entrambi gli anni il 92% circa delle vittime erano di cittadinanza italiana mentre i restante 8% era di cittadinanza straniera. Quest'ultima percentuale anche se molto più bassa di quella relativa ai minori italiani, risulta molto significativa, se confrontata con la percentuale di minori stranieri presenti sul territorio italiano. Stando agli ultimi dati disponibili, anno 2000, i minori stranieri residenti in Italia erano 277.976, pari al 2,7% dei 10milioni circa di minori residenti in Italia. Volendo anche impropriamente aggiungere i 63.788 minori con permesso di soggiorno che al 30 aprile del 2001 non risultavano ancora iscritti in anagrafe, la percentuale di minori stranieri presenti sul territorio cresce relativamente di poco. Non è possibile in realtà quantificare quanti minori stranieri siano presenti effettivamente sul territorio in quanto non esiste un dato certo sul numero reale di permessi di soggiorno dei minori. Si ricorda che alcuni minori possono avere il permesso di soggiorno compreso in quello dei genitori e che alcuni di essi possono avere sia permesso di soggiorno che residenza. Inoltre, al momento non è neanche stimabile il numero dei

clandestini presenti in Italia, che per la caratteristica conformazione del nostro paese, ricca di confini costieri, è presumibilmente di notevole consistenza.

Anche sommando tutti i fattori sopraelencati appare, comunque, difficile che la percentuale di minori stranieri presenti in Italia si possa avvicinare all'8%, che rappresenta come detto la percentuale di minori stranieri vittime di violenze sessuali.

Stando a questi dati potremmo avanzare l'ipotesi che il fenomeno delle violenze sessuali in pregiudizio di minori è, in proporzione, leggermente più alta tra i minori stranieri che tra i minori italiani. I minori stranieri più colpiti sono quelli di nazionalità romena, albanese e marocchina. Con l'ausilio della banca dati del ministero sarebbe utile approfondire lo studio, indagando sul possibile legame di questi casi, in particolare dei minori albanesi e romeni, con il fenomeno della prostituzione minorile.

Una delle differenze sostanziali tra l'anno 2000 e l'anno 2001 sta nelle diverse caratteristiche delle persone denunciate; coloro che conoscevano la vittima (relazione intraspecifica) e coloro che invece non la conoscevano (relazione extraspecifica). Nell'anno 2000 il 76,4%, 476 su 623, delle persone denunciate conosceva la vittima, nell'anno 2001 le persone denunciate per relazione intraspecifica sono al momento il 50,1% (222 su 443).

Tavola 4 – *Persone denunciate secondo il tipo di relazione con la vittima - Anni 2000-2001*

	Anno 2000	**Anno 2001(*)**
Relazione intraspecifica	476	222
Relazione extraspecifica	147	221
Totale	623	443

Fonte: Ministero dell'Interno

(*) dati provvisori

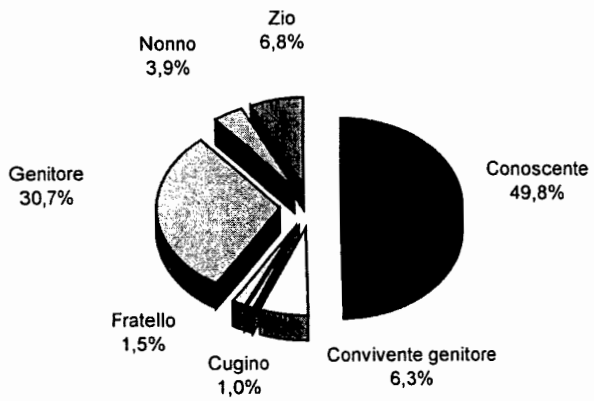
Considerando le persone denunciate intraspecifiche riconducibili al solo ambito familiare, si ha che, nell'anno 2000 queste costituivano il 72,1% del totale delle persone denunciate, mentre nell'anno successivo appena il 46,3%. Questo dato, se venisse confermato, andrebbe a modificare, almeno in parte e almeno temporaneamente, quanto affermato in questi anni da tutti gli operatori del settore e dalle statistiche ufficiali, e cioè, che la quasi totalità delle violenze sessuali in pregiudizio di minori avverrebbe in ambito strettamente familiare.

Nell'anno 2000, delle sole persone denunciate in ambito intraspecifico, il 94,3% erano familiari, il 3,4% persone legate all'ambito scolastico e il 2,3% persone legate alla vita sociale. Delle 222 persone denunciate per violenze commesse su minori nel 2001 in ambito intraspecifico, 205 pari al 92,3% hanno interessato l'ambito familiare, il 6,3% l'ambito scolastico e l'1,4% l'ambito sociale. Se si prendono come riferimento le sole persone denunciate in ambito intraspecifico, che siano allo stesso tempo riconducibili ai familiari, si nota che in entrambi gli anni di riferimento circa la metà delle denunce riguarda familiari-conoscenti della vittima e della sua famiglia. Percentuali molto alte si registrano anche tra i genitori: 22,7% nel 2000 e 30,7% nel 2001. Tutt'altro che irrilevanti sono anche le percentuali di denuncia di relazione intraspecifica relative agli zii (6-7%), ai nonni (4-6%) e ai conviventi dei genitori (5-6%), tanto nel 2000 che nel 2001.

Per ciò che riguarda le violenze commesse in ambito scolastico, nell'anno 2000 delle 16 persone denunciate in 3 casi si tratta di insegnanti e in 13 casi di dipendenti della scuola. Nell'anno successivo si invertono completamente i dati, delle 14 denunce 3 sono relative a dipendenti della scuola e 11 a insegnanti.

Delle 11 persone denunciate nel 2000 per violenze commesse in ambito sociale, 4 erano medici curanti, 3 baby sitter, 3 sacerdoti e 1 allenatore sportivo. Al momento nel 2001, le persone denunciate nello stesso ambito sono 3, in 2 casi si tratta di dipendenti di un centro sportivo e in 1 di allenatore sportivo.

Figura 4 - Persone denunciate in ambito di relazione intraspecifica e familiare - Anno 2001



Fonte: Ministero dell'Interno

1.2 Gli interventi degli Uffici di Servizio sociale per i minorenni della Giustizia minorile

In occasione del monitoraggio sullo stato di attuazione dell'*Articolo 609-decies codice penale. Interventi degli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni* è stato inoltrato da parte del Dipartimento per la Giustizia minorile, un questionario alle Direzioni dei Centri finalizzato tra le altre cose, alla raccolta di dati sul lavoro svolto dagli Uffici di Servizio sociale per i minorenni della Giustizia minorile in ottemperanza a tale norma introdotta dall'articolo 11 della legge n. 66/96.

Tavola 5 – *Numero di Interventi attuati dagli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni in base all'art. 11 della L.66/1996 secondo la cittadinanza e il sesso dei minori - Anni 1999-2000*

Cittadinanza	Anno 1999			Anno 2000		
	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale
			valori assoluti			
Italiani	65	49	114	42	78	120
Stranieri	1	0	1	7	2	9
Totale	**66**	**49**	**115**	**49**	**80**	**129**
			valori percentuali			
Italiani	57,0	43,0	100,0	35,0	65,0	100,0
Stranieri	100,0	0,0	100,0	77,8	22,2	100,0
Totale	**57,4**	**42,6**	**100,0**	**38,0**	**62,0**	**100,0**

Fonte Ministero della Giustizia

I dati relativi agli 1999 e 2000 mostrano una lieve diminuzione di interventi attuati dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM): si passa in questi due anni da 148 a 129 casi per una diminuzione in termini percentuali del 12,8%.

La diminuzione degli interventi non è generalizzata.

- Prendendo in considerazione la cittadinanza dei minori che sono stati interessati dagli interventi dell'USSM, si ha che mentre per gli Italiani, il numero di casi passa da 147 a 120 per una diminuzione del 18% circa dei casi, per gli stranieri i casi aumentano sensibilmente. Si passa, infatti, da un unico caso relativo al 1999 ai 9 casi dell'anno 2000.

- Per ciò che riguarda il sesso dei minori, la diminuzione dei casi riguarda i maschi: quest'ultimi passano dai 99 interventi del 1999 ai 49 del 2000. In quest'ultimo anno gli interventi sui maschi hanno rappresentato il 35% del totale degli interventi, mentre nel 1999 rappresentavano il 66,7%. Il fenomeno è spiegato dall'aumento degli interventi effettuati sulle minorenni nell'anno 2000. Si passa da 49 a 80 casi nell'arco dei due anni considerati.
- Differenze si riscontrano anche in relazione alle ripartizioni territoriali. Nei due anni considerati aumentano il numero di casi nel Nord Italia (da 22 a 38) rimangono invariati nei Servizi della Giustizia minorile afferenti al Centro Italia; subiscono diminuzioni, anche piuttosto significative, al Sud Italia e nelle Isole, passando rispettivamente da 114 a 78 interventi e da 8 a 1. In questo modo, mentre nel 1999 il 76% degli interventi dell'USSM a favore di minori veniva effettuato al Sud, nell'anno 2000 questa percentuale scende al 65%. Allo stesso tempo mentre nel 1999 il Nord era rappresentato nel 15% dei casi, nel 2000 ha rappresentato il 31,7%.

Tavola 6 *Numero di interventi attuati dagli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM) in base all'art.11 della L.66/1996 secondo la cittadinanza e la ripartizione territoriale - Anni 1999-2000*

	Anno 1999					Anno 2000				
Citta dinanza	Nord	Centro	Sud	Isole	Totale	Nord	Centro	Sud	Isole	Totale
					valori assoluti					
Italiani	22	3	114	8	147	38	3	78	1	120
Stranieri	0	0	1	0	1	4	0	5	0	9
Totale	**22**	**3**	**115**	**8**	**148**	**42**	**3**	**83**	**1**	**129**
					valori percentuali					
Italiani	15.0	2,0	77.6	5.4	100,0	31,7	2.5	65.0	0,8	100.0
Stranieri	0.0	0,0	100.0	0,0	100.0	44,4	0.0	55,6	0.0	100.0
Totale	**14,9**	**2,0**	**77,7**	**5,4**	**100,0**	**32,6**	**2,3**	**64,3**	**0,8**	100.0

Fonte Ministero della Giustizia

- Uno dei fattori da mettere in evidenza è certamente quello riguardante i minori stranieri: dei 9 minori stranieri per i quali è stato necessario un intervento dell'USSM. 4 sono stati effettuati al Nord e 5 al Sud. Nessun caso si registra nelle regioni del Centro e delle Isole.

Per quanto riguarda il 2001 si riportano gli ultimi dati disponibili relativi ai primi dieci mesi dell'anno (31 ottobre 2001).

Se i dati venissero confermati si registrerebbe nell'anno 2001 un incremento di casi di minorenni interessati da intervento degli USSM., visto che nei soli primi dieci mesi dell'anno si registrano 174 casi rispetto ai 129 del 2000 e i 148 del 1999.

I Centri di Giustizia Minorile con gli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni che hanno effettuato il maggior numero di interventi sono: CGM di Venezia (48 casi), CGM di Napoli (38 casi), CGM di Catanzaro e CGM di Bari (32 casi).

2. Le forme di sfruttamento

I dati riguardanti lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia minorile, del turismo sessuale e della detenzione di materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori, sono al momento disponibili solamente per gli anni 1998 e 1999. Il limitato periodo di tempo frapposto dall'entrata in vigore della legge e l'ultimo anno per il quale si hanno disponibili i dati è un limite oggettivo per l'interpretazione degli stessi.

Tavola 7 – *Fattispecie delittuose (L. 269/98), delitti denunciati e persone denunciate per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. ITALIA – Anni 1998 e 1999*

	Anno 1998			**Anno 1999**		
	Delitti denunciati	Persone denunciate	Di cui maschi	Delitti denunciati	Persone denunciate	Di cui maschi
Prostituzione minorile (art. 600 *bis* cp)	9	3	3	108	211	181
Pornografia minorile (art. 600 *ter* cp)	21	0	0	82	12	12
Detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori (art. 600 *quater* cp)	0	0	0	24	7	7
Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione di minori (art. 600 *quinquies* cp)	0	0	0	1	0	0

Fonte: Istat

È naturale che nel 1998 – anno dell'entrata in vigore della legge n. 269/98 – sia i delitti che le persone denunciate per le fattispecie di reato suddette risultino molto basse. Nel 1999 l'incremento dei delitti e delle persone denunciate è piuttosto marcato ma presumibilmente non ancora consolidato. È possibile però individuare un aspetto sicuramente rilevante che impone una riflessione. Per la fattispecie di reato "prostituzione minorile" a fronte di 108 delitti denunciati si riscontrano 211 persone denunciate. In sostanza, ad ogni delitto denunciato corrispondono in media 2 persone denunciate: ciò riflette un tipologia di delitto commessa anche da piccole organizzazioni criminali. Lo stesso andamento non si registra per le altre due fattispecie di delitto – per il "turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori" il fenomeno è pressoché nullo – relative alla "pornografia minorile" e alla "detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori". Al contrario, a queste due tipologie, e soprattutto per la "pornografia minorile", corrispondono più delitti denunciati che persone denunciate in considerazione della natura stessa delle tipologie delittuose per le quali non necessariamente, al momento della denuncia, è individuata la persona responsabile del delitto.

2.1 Un'indagine sulle Procure della Repubblica

Sui vari aspetti del fenomeno dello sfruttamento sessuale oggetto della legge n. 269/98 è stata condotta una rilevazione rivolgendosi direttamente alle 165 Procure della Repubblica presso i Tribunali, cui è stato richiesto di fornire il numero dei procedimenti in corso relativi alle fattispecie di reato incluse nella legge. I dati raccolti, riguardanti 90 sedi di Procura - pari al 54% del totale- non danno certamente informazioni circa la diffusione e la dimensione dei fenomeni in Italia, ma offrono solo una descrizione di ciò che si potrebbe definire come il livello di attenzione e riconoscibilità da parte delle Istituzioni.

L'adesione all'indagine sulle procure è stata molto alta da parte delle regioni del Sud e delle Isole che insieme hanno fornito quasi il 45% delle risposte totali ricevute (con quaranta procure su 90 rispondenti). Al Nord hanno risposto ventotto procure (31%) e al Centro ventidue (24%). In termini di numero di procedimenti si rileva un'inevitabile prevalenza delle aree del Sud, con 531 procedimenti attualmente in corso inerenti le varie fattispecie di reato della legge n. 269/98, seguono il Centro con 236 e il Nord con 156.

Alcune punte di "eccentricità" dell'insieme delle informazioni prodotte dall'assenza di Procure importanti, ad esempio Milano o Venezia, possono spiegare la posizione arretrata delle aree del Nord, mentre per il Centro Italia si segnala un risultato che meriterebbe di essere valutato e verificato ulteriormente: dei 236 procedimenti "aperti" segnalati, le informazioni fornite dalla sola Procura di Firenze sono pari a quasi il 74% dei procedimenti totali, in particolare per quanto riguarda la riduzione in schiavitù, sono stati riferiti dalla Procura fiorentina 48 (90%) dei 53 procedimenti aperti riportati per l'area centrale.

Un'altra particolarità riguarda i dati dell'art. 600 *quinquies* c.p. "Iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile" i cui 28 procedimenti aperti sono da imputarsi per oltre il 60% alla Procura di Taranto, che ha segnalato 18 procedimenti. Ancora più anomalo il dato che interessa l' art. 734 - *bis* c.p. "Tutela delle generalità e dell'immagine dei minori", la seconda fattispecie di reato più rappresentata con 202 procedimenti, che risulta applicatissimo, anche in questo caso, nelle procure delle regioni meridionali, in particolare, di nuovo a Taranto (84 casi) e a Palermo (78).

Tavola 8. I dati delle Procure

Procure	**Nord**	**Centro**	**Sud e isole**	
Articoli	28 Procure	22 Procure	40 Procure	TOTALE
art. 600 c.p. (Riduzione in schiavitù)	15	53	79	147
art. 600 bis c.p. (Prostituzione minorile)	49	25	68	142
art. 600 ter c.p. (Pornografia minorile)	61	87	107	255
art. 600 quater c.p. (Detenzione di materiale pornografico).	25	55	88	168
art. 600 quinquies c.p. (Iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile)	6	4	18	28
art. 601, comma 2 c.p. (Tratta di minori)			2	2
art. 604 c.p. (Fatto commesso all'estero)		2		2
art. 734 - bis c.p. (Tutela delle generalità e dell'immagine dei minori)	23	10	169	202
TOTALE	179	236	531	946

Fonte: Centro nazionale

La fattispecie di reato più perseguita con 255 procedimenti aperti. è quella relativa alla pornografia minorile di cui all'art. 600-ter che punisce chi sfrutta minori al fine di realizzare tali materiali. chi ne fa commercio. chi li distribuisce. divulga o pubblicizza per via telematica. chi li cede anche a titolo gratuito. Alle attività connesse alla pedo-pornografia via Internet è probabile che siano da imputare un numero significativo di tali procedimenti data l'accresciuta capacità di indagine da parte delle forze di polizia e dei carabinieri. I 168 procedimenti aperti riguardanti la detenzione di materiale pornografico. forse ineriscono solo in parte gli stessi casi riferiti all'art.600-*ter*. trattandosi di comportamenti in parte differenti in termini di coinvolgimento del soggetto con il mercato dello sfruttamento sessuale dei minori: su questo versante le Procure che riferiscono il maggior numero di procedimenti sono Firenze (39), Taranto (37) e Bari (14).

Significativo è il numero dei reati di prostituzione minorile *ex* art.600 *bis* che punisce chi induce alla prostituzione, la favorisce o la sfrutta, chi compie atti sessuali in cambio di denaro. Il 48% dei procedimenti totali riferiti (142) fa capo alle procure delle aree del Sud e isole, il 34,5% al Nord, seguono infine le ventidue procure del Nord. Da un'osservazione più in dettaglio si ricava che le aree "più sensibili" è , ancora , Taranto, terra di transito per i flussi della tratta a fine di prostituzione proveniente dall'Albania e da altre aree dell'Europa orientale. Consistente anche il numero dei procedimenti di Bari (14) equivalente a quello di Torino e di Firenze, segue poi Bergamo con otto casi.

Sulle iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile il numero dei procedimenti è molto esiguo ci si può interrogare se ciò è da imputarsi ad una accresciuta sensibilità e senso di responsabilità degli operatori del settore turistico oppure a difficoltà nei controlli, come segnalato da alcuni testimoni che si occupano di questo tema.

Solo due sono i casi riferiti alla tratta: la quasi assenza di procedimenti è da imputarsi a difetti nella definizione del fenomeno? Alla difficoltà di dimostrare il reato? Certamente su questa fattispecie esiste una riflessione che pone in luce l'esigenza di una maggiore esattezza nella rilevazione in conformità con le indicazioni europee e internazionali.

Anche sui procedimenti a carico di coloro che commettono fatti di abuso o sfruttamento sessuale all'estero dalle risposte all'indagine risultano aperti solo due procedimenti di competenza della Procura della Repubblica di Firenze.

2.2. La prostituzione minorile

L'opinione di alcuni testimoni privilegiati impegnati in questo settore è che la prostituzione di minori italiani e stranieri sia in crescita stabile nel corso degli ultimi due o tre anni, una percezione che deriva non dall'aumento nel numero delle denuncie per i crimini di tratta e sfruttamento sessuale, il cui andamento è effetto di una maggiore attenzione e di più articolati interventi di protezione su tutto il territorio nazionale, ma dal lavoro di strada. Altri aspetti difficilmente quantificabili che paiono caratterizzare le tendenze recenti sarebbero la graduale diminuzione dell'età media delle minorenni e l'aumento, o almeno una maggiore visibilità, della componente maschile minorile.

I trend di variazione nella composizione dell'universo prostituzione cambia a seconda del gruppo etnico di riferimento, ad esempio, per la prostituzione straniera, le nigeriane sarebbero il *target* nel quale sembra esserci stato sia un incremento quantitativo nel numero delle minorenni prostituite sia un maggiore abbassamento della loro età media. Questo cambiamento secondo alcuni operatori sarebbe determinato dal fatto che si tratta di un gruppo nel quale c'è stata una forte crescita dell'offerta che ha inflazionato il mercato italiano della prostituzione: le ragazze nigeriane sarebbero ormai presenti in numero superiore alla effettiva richiesta da parte dei clienti. In questa situazione la minore età è diventata pertanto un fattore in grado di attirare la domanda, soddisfacendo le esigenze di un certo tipo di clienti, che fra l'altro cercano con maggiore frequenza le minori perché ritengono che avere rapporti sessuali non protetti con loro comporti rischi inferiori di contrarre malattie sessualmente trasmissibili, un comportamento tipico di coloro che praticano il turismo sessuale.

Come riferito in altra parte della Relazione, gli operatori specializzati in questo ambito rilevano con sempre maggiore frequenza una diversificazione dei luoghi di prostituzione dei minori, anche italiani, in appartamenti privati e locali, dove il rischio di segnalazione da parte delle Forze dell'ordine è inferiore. Per alcuni operatori sembrano, infatti, particolarmente più marcate le variazioni dovute alle caratteristiche del fenomeno in sé che non ad un suo aumento. È una variabilità, questa, funzionale a garantire la redditività del mercato della prostituzione, che sfida la capacità degli operatori di ridefinire le loro metodologie di intervento e paradigmi interpretativi, come afferma uno psicologo che lavora in un'associazione del settore,

«Più che in aumento, questo fenomeno, è in continuo cambiamento ed è molto difficile correre dietro ad esso nel senso che noi operatori siamo sempre a rincorrere la realtà. La

criminalità che alimenta questo mercato si organizza sempre meglio per cui è sempre più problematico capire e smascherare questa attività e questo non avviene solo per noi ma anche per le forze di polizia. Una volta questo fenomeno era sulla strada, tu vedevi la ragazzina più giovane e si poteva immaginare che fosse minorenne e con l'intervento della polizia si poteva subito individuare la ragazza ed intervenire, ora che la prostituzione minorile in aree urbane sembra appoggiarsi sempre di più sulla disponibilità di appartamenti e di circuiti protetti all'interno dei night-club è molto più complicato avvicinare le ragazzine e i ragazzini, a meno che questi non siano espulsi dalle stesse organizzazioni criminali o riescano a scappare, ma questo per una minore è già più difficile» .

L'esperienza di aiuto a minori vittime di crimini quali la prostituzione minorile o la produzione e distribuzione di materiali pedo-pornografici nel corso degli ultimi anni ha mostrato che tali forme di vittimizzazione sono in alcuni casi coesistenti con precedenti traumi collegati ad abusi sessuali agiti all'interno dell'ambito familiare. Gli operatori raccolgono segnalazioni e hanno prese in carico di bambini italiani o adottati in Italia in cui l'abuso sessuale si intreccia, in forme anche molto subdole, con aspetti che si connettono allo sfruttamento sessuale a fini commerciali.

Nell'esperienza recente del Centro bambino maltrattato di Milano, una rilevazione interna sulle situazioni di abuso sessuale, sia intra che extrafamiliare, seguite nell'anno 2001 ha messo in evidenza che, circa il 30% aveva degli aspetti che si collegano alle fattispecie criminose normate dalla legge n. 269/98. Ad esempio, bambini stranieri adottati in Italia e qui vittime di abuso sessuale da parte di familiari che li usavano anche per la produzione di materiale pedo-pornografico oppure inseriti in circuiti extrafamiliari costituiti da persone comunque conosciute dai familiari, in cui sono state vittime di ulteriori abusi e violenza con modalità ascrivibili alle forme di prostituzione minorile. Si tratta quindi di un 30% di casi in cui all'abuso sessuale intrafamiliare è seguito anche uno sfruttamento sessuale da parte di adulti esterni alla famiglia oppure l'utilizzo della loro immagine per la produzione di materiali poi immessi in un circuito sommerso di distribuzione.

3. L'utilizzo del web come mezzo di sfruttamento a sfondo sessuale e pedo-pornografico

3.1. Il fenomeno della pedo-pornografica e Internet

Nella percezione degli operatori del settore che sono stati intervistati, il fenomeno sembra sia radicalizzarsi sia aumentare, nel senso che Internet conferisce la possibilità di assumere identità e atteggiamenti completamente diversi dalla realtà e questo ne facilita l'uso a fini anche illegali.

La possibilità di mantenere più facilmente l'anonimato e la facilità di accesso a materiali pedopornografici, porta a ritenere che il numero di adulti coinvolti in questa forma di sfruttamento sia sicuramente molto più elevato del numero di adulti coinvolti nell'abuso sessuale vero e proprio. E le due categorie di soggetti, quindi, sono in parte differenti in termini di comportamenti e caratteristiche personali.

In particolare per i reati connessi allo sfruttamento dei minori a fini commerciali, la sensazione in termine di opinione pubblica e di esperti è che il fenomeno sia in incremento, perché aumentano la solitudine, le difficoltà sessuali di molte persone, e i bambini, come spesso accade, sono un punto di catalizzazione di tutte queste difficoltà del mondo adulto. Il disagio nei rapporti affettivi, nei rapporti tra i sessi fanno sì che il bambino, soggetto fragile, diventi vittima-contenitore di tale disagi. Sui bambini si possono riversare i bisogni insoddisfatti di natura affettiva o sessuale di certi adulti, siano essi pedofili o no.

È opinione diffusa che il mercato globalizzato e tecnologicamente avanzato ha creato un facile accesso, quindi persone che potenzialmente in precedenza soddisfacevano in altro modo i loro bisogni ora trovano il modo di soddisfarli rispetto quello che è l'aspetto più centrale della dinamica dei loro desideri.

Nella percezione degli operatori l'uso di Internet da parte dei pedofili appare come un qualcosa di incontrollabile e sfuggente dato il suo posizionamento all'interno di dinamiche che hanno dimensioni mondiali. Sembra sorgere come un senso di impotenza che alimenta la percezione della pericolosità in sé dello stesso strumento informatico.

Le strategie di contrasto si appellano in questo caso, più che in altri all'azione delle forze di pòlizia intravedendo il controllo e la repressione dei crimini tra le misure più efficaci per la protezione dei bambini e degli adolescenti.

I bambini appaiono in questo caso doppiamente vittime: vittime in quanto soggetti delle immagini pedopornografiche e vittime in quanto a rischio di trovarsi a navigare o in siti carichi di immagini di violenza o in siti "civetta" costruiti per attrarre i bambini e facilitare il contatto da parte di singoli o esponenti di reti organizzate di pedofili.

Il controllo di uno strumento complesso e globale quale Internet pare una impossibile fatica di Sisifo e, come si è concluso in un recente convegno di Telefono Azzurro, una strada percorribile importante rimane sempre quella culturale e dell'assunzione di responsabilità da parte del mondo degli adulti cui è chiesto di riuscire a stare al passo con le nuove e future generazioni per renderle consapevoli e proteggerle dall'uso di uno strumento che i piccoli conoscono anche meglio dei grandi.

3.2. Le attività investigative

Grazie alla legge 269/98 sono stati introdotti nuovi strumenti investigativi inerenti la prevenzione e il contrasto dell'utilizzo della rete web come strumento di sfruttamento a sfondo sessuale e pedo-pornografico del minore.

Il servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni in questi ultimi anni ha intensificato, con controlli oramai giornalieri, le attività di monitoraggio sulla rete, con l'ausilio di un software specifico.

L'incremento delle attività di controllo e di prevenzione è ben connotato dal numero di siti web monitorati negli ultimi tre anni trascorsi. Nel 1999 e nel 2000 sono stati monitorati rispettivamente 1.470 e 2.252 siti web. Questi controlli hanno portato nei due anni considerati a 275 perquisizioni che hanno coinvolto in indagini 391 persone. Tra queste 38 sono state sottoposte a provvedimenti restrittivi.

Nel 2001 i siti web monitorati sono stati circa dieci volte di più, precisamente 24.897. Questa attività ha portato a 222 perquisizioni, 220 persone sottoposte a indagini di cui 25 sottoposte a provvedimenti restrittivi. La tendenza all'incremento di queste attività sembra riconfermarsi e addirittura ampliarsi nell'anno 2002, visto che nel solo mese di gennaio sono stati effettuati 11.211 controlli, 116 perquisizioni, 110 persone sottoposte a indagini di cui 6 sottoposte a provvedimenti restrittivi. L'aumento dell'attività di monitoraggio sul web è resa possibile anche grazie all'apporto, presso il servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni, di nuove tecnologie sempre più sofisticate, che permettono di effettuare i controlli a velocità

sempre maggiori. D'altronde il tipo di sito web preso in considerazione, è un sito che a volte non dura più di un giorno. e allestimento e chiusura avviene nel corso della stessa giornata. È palese quindi. l'importanza di avere controlli giornalieri, mezzi informatici molto veloci e soprattutto personale altamente qualificato.

Tavola 9 – *Siti web monitorati, perquisizioni, persone sottoposte a indagini e indagati sottoposti a misure restrittive. ITALIA*

	1998	1999	2000	2001	Gennaio 2002	Totale
Indagati sottoposti a provvedimenti restrittivi	4	3	35	25	6	73
Persone sottoposte a indagini	8	136	255	220	110	729
Perquisizioni	8	111	164	222	116	621
Siti web monitorati	n.d.	1470	2252	24894	11211	39830

Fonte: Ministero dell'Interno

Se viene considerato il periodo gennaio 1998-gennaio 2002, periodo in cui si hanno i dati a disposizione, emerge in maniera chiara l'attività del ministero. I siti web monitorati sono stati circa 40.000 e le perquisizioni effettuate 621, in pratica ogni 60 siti web monitorati è scattata una perquisizione.

Nello stesso periodo ci sono state 729 persone sottoposte a indagini di cui 73 sottoposte a provvedimenti restrittivi. Praticamente, il 10% delle persone che vengono sottoposte a indagini sono successivamente interessate da provvedimenti restrittivi.

Vale la pena ricordare che le attività di controllo della Polizia Postale e delle Comunicazioni relative all'attuazione della legge 269/98 prevedono anche collaborazioni con l'Interpol e l'Europol presso il quale è allo studio un servizio di monitoraggio europeo sui crimini informatici.

Inoltre, a breve periodo (si attende la ratifica formale degli Stati membri) sarà attiva la convenzione sui crimini informatici del Consiglio d'Europa, la quale prevede una specifica disposizione per l'attuazione di nuovi mezzi e strumenti di monitoraggio e di intervento sui crimini a sfondo pedo-pornografico.

4. Alcuni spunti di riflessione

L'analisi dei dati forniti dal Ministero dell'Interno offre alcuni spunti per ulteriori riflessioni e approfondimenti sull'argomento.

In primo luogo, data la provvisorietà dei dati relativi all'anno 2001 è consigliabile, per poter effettuare un'analisi puntuale e corretta del fenomeno, attendere per vie ufficiali i dati definitivi. Tra l'altro, se la diminuzione segnalata dei fenomeni relativi a vittime, segnalazioni di reato e persone denunciate, verrà confermata, si dovrà, oltre che indagare sulle cause che le hanno determinate, aspettare una conferma del trend con i dati relativi all'anno 2002; già a luglio si potrà prevedere l'andamento del trend attraverso i dati semestrali.

In secondo luogo, pare opportuno approfondire, attraverso l'acquisizione di dati più specifici, le cause che determinano l'alta percentuale di minori stranieri vittime di violenza sessuale sul totale delle vittime minorenni. Questo valore sembra essere relativamente elevato soprattutto se considerato in relazione al numero di minori stranieri che presumibilmente sono presenti sul territorio. Un'informazione utile potrebbe derivare dallo status del minore e cioè, se residente, se con permesso di soggiorno, se itinerante o se clandestino.

Infine potrebbe essere utile conoscere l'età del minore in relazione alla cittadinanza, e conoscere per gli stranieri il tipo di relazione tra vittima e abusante. In questo caso, si potrebbe verificare quanto ipotizzato a proposito di alcune delle vittime di cittadinanza straniera, in relazione alla possibilità dell'esistenza di un loro legame con il mondo della prostituzione minorile.

PARTE III

VIOLENZA E SFRUTTAMENTO SESSUALE SUI MINORI: LO STATO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE 3 AGOSTO 1998 N. 269 NEGLI ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA CHE LA INTERPRETA E NELL'ATTENZIONE DEL LEGISLATORE

La verifica sullo stato di attuazione delle norme relative alle varie forme di sfruttamento sessuale a fini commerciali richiede anche un'analisi degli orientamenti giurisprudenziali che danno vita alle norme nella loro applicazione concreta.

La sezione successiva offre, quindi, una panoramica sulla produzione giurisprudenziale cui ha dato vita la legge 3 agosto 1998 n. 269. Nella precedente Relazione l'attenzione era stata, invece, concentrata prevalentemente sulla giurisprudenza relativa alla legge 15 febbraio 1996 n. 66 in considerazione del troppo breve periodo di tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge n. 269/98 la cui importanza non consentiva di trascurare una ripresa dell'analisi su questo versante anche nella predisposizione della presente Relazione.

Segue poi una rassegna dei disegni di legge presentati nel periodo che va dal luglio 2000 all'aprile 2002- periodo di aggiornamento delle informazioni ai fini della presente Relazione poiché la prima si chiudeva al giugno 2000. L'esperienza applicativa ed una più ampia e articolata riflessione a livello nazionale e internazionale hanno evidenziato, infatti, accanto agli indubbi aspetti innovativi e punti di forza, anche carenze e inadeguatezze cui si chiede che il legislatore ponga rimedio.

1. La legge 3 agosto 1998 n. 269 e gli orientamenti della giurisprudenza che la interpreta

1.1 Cenni sulla scarsità delle pronunce e sull'importante ruolo della Cassazione

A tre anni dall'entrata in vigore della legge 3 agosto 1998 n. 269, contenente norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale, si deve rilevare che ancora scarsa è la produzione giurisprudenziale che la riguarda. A ciò va aggiunto inoltre che le decisioni della Cassazione sono soprattutto indirizzate verso il delitto di pornografia minorile, disciplinato dall'art. 600 *ter* c.p. e si occupano meno delle altre disposizioni. E' allora compito non agevole quello di trarre spunto da alcune di tali pronunce, da quelle che spaziano ben oltre il tema specifico che sono chiamate ad affrontare allo scopo di approfondire nel modo più completo la questione sottoposta, per esaminare i riferimenti ad altre norme ed i confronti, che - contenuti nelle motivazioni di tali sentenze - consentono di trarre argomento anche per l'interpretazione di queste altre.

In particolare, acquista rilievo la sentenza delle Sezioni unite penali della Cassazione 31 maggio - 5 luglio 2000 n. 13, la quale ha ritenuto sussistente il delitto di pornografia minorile quando chi sfrutta un minore per produrre materiale pornografico lo faccia anche senza scopo di lucro, purché vi sia un concreto pericolo di diffusione del materiale prodotto. Questa sentenza, nel definire la questione in esame, compie un rapido *excursus* dei principali reati introdotti dalla legge 269/98 e svolge un'analisi puntuale per cogliere sia l'oggetto della tutela giuridica di queste disposizioni che la *ratio legis*.

Essa costituisce quindi il punto di partenza essenziale per questa indagine da utilizzare in relazione a ciascuno dei reati e ad alcuni dei principali problemi esistenti come base generale, sulla quale inserire sia principi giurisprudenziali desumibili da altre decisioni sia orientamenti dottrinari emersi in materia.

1.2 L'oggetto della tutela normativa nella sentenza 31/5/00 n. 13 della Cassazione

Il primo discorso da proporre in questa ottica è quello relativo all'oggetto che secondo la giurisprudenza il legislatore ha inteso tutelare attraverso la legge 269/98. La motivazione della suindicata sentenza affronta la questione, sia pure brevemente, partendo dal titolo stesso della legge per mettere in evidenza che sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale in danno dei minori sono intesi dal legislatore quali nuove forme di riduzione in schiavitù.

L'osservazione non è di poco conto. Essa consente di cogliere il significato profondo della collocazione sistematica di questi reati nel capo III del libro II del Codice penale che tratta *Dei delitti contro la libertà individuale* ed in particolare nella sezione I, che si occupa *Dei delitti contro la personalità individuale*, subito dopo il reato di riduzione in schiavitù, disciplinato dall'art. 600 c.p. In sostanza, i nuovi reati vengono proposti dal legislatore come l'articolazione in ipotesi normative specifiche e come manifestazioni singole di realizzazione del delitto di riduzione in schiavitù, proposto dall'art. 600 c.p. in una dimensione di ampio respiro e di portata generale, in quanto questa disposizione non definisce la condotta che integra la riduzione in schiavitù di una persona.

Ma l'osservazione svolta consente di andare oltre questo rilievo e di cogliere che il legislatore dà per implicitamente acquisito che prostituzione minorile, pornografia minorile e turismo sessuale sono situazioni nelle quali deve darsi per scontata la totale soggezione, la piena soccombenza del minorenne a chi lo sfrutta ed è questa l'indicazione che la Suprema Corte intende porre all'attenzione con il riferimento effettuato.

Da questo rilievo e da una sommaria ricognizione delle caratteristiche dei nuovi reati, le Sezioni unite della Cassazione traggono poi argomento nella sentenza citata per individuare la *ratio legis*: «... risulta evidente che, per contrastare il fenomeno sempre più allarmante dell'abuso e dello sfruttamento sessuale in danno di minori, il legislatore del 1998 ha voluto punire, oltre alle attività sessuali compiute con i minori (di quattordici o sedici anni) o alla presenza di minori, di cui agli artt. 609 *quater* e 609 *quinquies* c.p., anche tutte le attività che in qualche modo sono prodromiche e strumentali alla pratica preoccupante della pedofilia, come l'incitamento della prostituzione minorile, la diffusione della pornografia minorile e la promozione del c.d. turismo sessuale relativo a minori».

Di questo assunto trae conferma dall'art. 1 della legge 269/98, il quale sotto l'anonima rubrica *Modifiche al codice penale* offre importanti indicazioni per individuare ancor meglio l'oggetto della tutela normativa.

E' da considerare che questa disposizione - che è probabilmente destinata ad avere un rilievo inferiore rispetto a quelle successive della stessa legge, non fosse altro che perché non è entrata a far parte del Codice penale (al contrario di quelle relative ai nuovi delitti), ma resta relegata insieme ad alcune altre nella sezione destinata alle leggi complementari - è invece particolarmente importante. Ciò non sfugge certo alla Cassazione, la quale le dedica un'attenta e fruttuosa disamina, quando rileva che l'*intentio legis* è fatta palese dallo stesso art. 1 della legge 269, laddove proclama come obiettivo primario «la tutela dei fanciulli contro ogni forma di sfruttamento e violenza sessuale a salvaguardia del loro sviluppo fisico, psicologico, spirituale, morale e sociale», in adesione ai principi della *Convenzione sui diritti del fanciullo*, fatta a New York il 20 novembre 1989, e ratificata in Italia con legge del 27 maggio 1991 n. 176, nonché alla Dichiarazione finale della Conferenza mondiale di Stoccolma, adottata il 31 agosto 1996. Significativo al riguardo è il preambolo della predetta Convenzione, laddove viene sottolineata la necessità di prestare al fanciullo protezioni e cure particolari a causa della sua mancanza di maturità fisica ed intellettuale; nonché soprattutto il testo dell'art. 34 della stessa Convenzione, secondo cui gli Stati parti «si impegnano a proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e di violenza sessuale», adottando in particolare misure «per impedire che i fanciulli a) siano incitati o costretti a dedicarsi ad un'attività sessuale illegale; b) siano sfruttati a fini di prostituzione o di altre pratiche sessuali illegali; c) siano sfruttati ai fini della produzione di spettacoli o di materiale a carattere pornografico».

In altri termini, oltre alla preesistente tutela penale della libertà (di autodeterminazione e maturazione) sessuale del minore, viene introdotta una tutela penale anticipata volta a reprimere quelle condotte prodromiche che mettono a repentaglio il libero sviluppo personale del minore, mercificando il suo corpo e immettendolo nel circuito perverso della pedofilia. E' stato correttamente notato[19] che per la prima volta una norma penale viene emanata con un

---

[19] Cfr. P. Forno, *La legge sulla pedofilia*, Relazione svolta al Corso CSM 16-18 giugno 2000. In linea con questi rilievi è Gip Monza 12/11/1999 n. 394 per cui il legislatore ha individuato il bene giuridico di riferimento non nella moralità pubblica o nel buon costume bensì nella salvaguardia della personalità dei minori. Per questa ragione le disposizioni in esame sono state collocate tra i delitti contro la persona e non tra quelli contro la moralità pubblica ed il buon costume, malgrado nel corso dei lavori preparatori la proposta di legge 2931 del 20 dicembre1996 avesse previsto un art. 527-*bis* c.p..

riferimento esplicito alla cultura vittimologica che all'estero, e specialmente in ambiente anglosassone, ha almeno trent'anni di storia.

A conclusione di queste riflessioni, si può dire che l'inquadramento delle varie ipotesi normative previste da questi nuovi reati come reati di pericolo, a cui la Cassazione a Sezioni unite perviene, costituisce il primo punto fermo da tenere presente in questa analisi.

1.3 Il delitto di prostituzione minorile

Passando ora ad esaminare le singole ipotesi di reato, è opportuno partire da quella disciplinata dall'art. 600-*bis* c.p. relativa alla prostituzione minorile.

Nella succitata sentenza le Sezioni unite della Cassazione fanno riferimento al delitto di prostituzione minorile rilevando che «con l'art. 600-*bis*, il legislatore ha trasformato la prostituzione minorile da circostanza aggravante (qual era *ex* art. 4 n. 2 della legge 75 del 1958) in reato autonomo, punendo la induzione, il favoreggiamento e lo sfruttamento della prostituzione dei minori degli anni diciotto (comma 1). Inoltre, con norma assolutamente innovativa, ha introdotto la punibilità del "cliente" della prostituzione minorile, quando la persona che si prostituisce abbia un'età compresa tra i 14 e 16 anni (comma 2).»

Questa rapida descrizione apre la strada a qualche ulteriore rilievo in ordine a questo delitto. Il primo riguarda una questione di successioni nel tempo, che la giurisprudenza [20] ha affrontato con riguardo all'ipotesi che il soggetto passivo del reato sia persona al di sotto di una certa età. Mentre prima dell'entrata in vigore della legge n. 269/98, la condotta criminosa di induzione, agevolazione e sfruttamento della prostituzione comportava il determinarsi di un'ipotesi aggravata di reato, ove fosse stata posta in essere ai danni di soggetto minore degli anni ventuno, attualmente essa, qualora riguardi una persona minore degli anni diciotto, realizza un'ipotesi autonoma di reato. Rimane invece disciplinato dall'art. 3 della legge 20 febbraio 1958 n. 75 il reato commesso in danno di chi abbia un'età intercorrente tra i diciotto ed i ventuno anni. Poiché in base all'art. 2, comma 3, c.p. se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che non sia stata pronunciata sentenza irreversibile, ne deriva ai fini del nostro discorso che, qualora il soggetto passivo del reato sia di età minore di anni diciotto, la condotta precedentemente punita rientra nella nuova previsione criminosa, ma che - quanto al trattamento sanzionatorio - continua ad applicarsi ai fatti commessi prima dell'entrata in

[20] Cass Sez. 5, 4.4.2000, n. 7198 rv 216592.

vigore della riforma quello previsto agli art. 3 e 4 della legge n. 75 del 1958, il quale, tenendo conto del minimo edittale, si appalesa più favorevole rispetto all'attuale.

Concetti da tempo elaborati da dottrina e giurisprudenza nell'applicazione di quest'ultima legge sono quelli di "prostituzione" e quelli relativi agli elementi che costituiscono anche il delitto sancito dal primo comma dell'art. 600 *bis*, il quale punisce, come si è detto, la condotta di chi induce alla prostituzione una persona di età inferiore agli anni diciotto ovvero ne favorisce o sfrutta la prostituzione. E' bene tuttavia ricordare brevemente qui di seguito tali concetti sempre sulla base di alcuni riferimenti giurisprudenziali.

Chiarito che per "prostituzione" s'intende il commercio retribuito di prestazioni e rapporti sessuali anche tra persone dello stesso sesso viene precisato che il delitto di induzione alla prostituzione consiste nella attività diretta a vincere le resistenze di ordine morale che trattengono il soggetto passivo dal prostituirsi, mentre per quello di sfruttamento è indispensabile che lo sfruttatore tragga una qualche utilità, anche se non necessariamente economica dall'attività sessuale svolta dalla vittima.[21]

Di conseguenza si è ritenuto che il comportamento di chi riceva prestazioni sessuali da una prostituta come compenso per l'aiuto prestatole configuri l'ipotesi di reato sopra descritta.[22]

Comporta, infine, favoreggiamento della prostituzione ogni condotta che la agevola: dall'accompagnare chi si prostituisce sul luogo dove svolge tale attività[23] al ricondurre la persona a casa al termine di essa[24], allo svolgere il ruolo d'intermediario. Tale è stato ritenuto anche quello dell'albergatore che più volte al giorno ospita la stessa persona in compagnia di persone diverse[25].

Va peraltro rilevato che in relazione al delitto di sfruttamento della prostituzione minorile si è levata qualche voce per porre in dubbio che ai fini della configurazione di tale delitto sia essenziale il fine lucrativo come elemento necessario per l'espletamento di favori sessuali. In proposito tuttavia la Cassazione[26] ha individuato due distinte interpretazioni del

---

[21] Così Cass. Sez III 14.3.1998, Mimou.
[22] Vedi Cass. Sez. III 14.3.2000, in Foro It. 2000, II, 695.
[23] Cass. Sez III 29.9.1999, Porzio.
[24] Cass. Sez. III, 17.2.1984 n. 1506.
[25] Cass. Sez. III, 12.10.1999, Roero.
[26] Cass. Sez. III, ord. 24 gennaio 2000 in Cass. Pen. 2000 n. 20 (maggio 2000).

termine "sfruttare", la prima delle quali evidenzia nello sfruttamento la necessità dello scopo di lucro, mentre la seconda intende il concetto di "sfruttamento" nel più ampio senso di impiego del minore in una determinata attività anche senza fine di lucro. In base a questa differenziazione, la Cassazione conclude distinguendo il delitto di pornografia minorile, per il quale ritiene che tale termine debba essere inteso in senso non tecnico e, quindi, prescindendo dal fine di lucro, dal delitto di sfruttamento della prostituzione (compreso quello di prostituzione minorile), per il quale ritiene che il termine sia utilizzato invece in senso tecnico con la conseguenza che viene considerata necessaria la sussistenza del fine di lucro.

Va inoltre precisato che la dottrina[27] è orientata prevalentemente ad affermare che ciascuna delle ipotesi suindicate costituisca un autonomo reato. Perciò nel caso in cui nella condotta di uno stesso soggetto siano ravvisabili sia l'una che l'altra ipotesi di reato, si determinerà un concorso di reati distinti.

La Cassazione[28] esclude sia la necessità che l'attività di prostituzione debba essere abituale sia la necessità che il minore sfruttato vi sia dedito, affinchè si possa configurare il delitto in esame. Tale interpretazione è confortata anche dall'art. 600-*bis*, comma 2, c.p. che punisce il compimento di atti sessuali con un minorenne di età tra i quattordici ed i sedici anni in cambio di danaro o altra utilità economica: la sanzione va applicata quindi quando ciò si verifichi anche solo per una volta. A proposito di quest'ultima disposizione va ribadita la notazione delle Sezioni unite della Cassazione diretta a sottolineare la novità assoluta dell'introduzione della punibilità del "cliente". Va tuttavia anche ricordato che la dottrina ha manifestato perplessità in proposito[29] rilevando che sarebbe stato logico aspettarsi l'equiparazione del rapporto di meretricio all'abuso delle condizioni d'inferiorità psichica del soggetto (art. 609 *bis*, 2° comma, n. 1 c.p.) con analoga risposta in termini sanzionatori e con procedibilità d'ufficio, anziché una disposizione che consente di erogare al cliente la sola pena pecuniaria.

---

[27] Cfr M. Monteleone, *I reati in danno dei minori: aspetti di diritto sostanziale*, relazione svolta all'incontro di studio del CSM 17/19-9-2001, inedito pag. 19.

[28] Cass. Sez. III, 13.10.1998 Contessa

[29] P. Forno, La legge cit. pag. 4.

E' infine incomprensibile – come la dottrina ha rilevato[30] - la ragione dell'esclusione della punibilità del cliente. quando il minorenne con cui costui abbia un rapporto sessuale retribuito abbia un età compresa tra i sedici ed i diciotto anni.

Un rilievo importante della dottrina[31] è poi quello relativo alla circostanza che per i delitti di prostituzione e di pornografia minorile non è stata introdotta una disposizione simile a quella dell'art. 609 *sexties* c.p., in base al quale, quando i delitti previsti dagli art. 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quater*, 609 *octies* sono commessi in danno di minori infraquattordicenni, nonché nel caso del delitto di corruzione di minorenne, il colpevole non può invocare a propria scusa l'ignoranza dell'età della persona offesa. Conseguono da ciò effetti aberranti ed in particolare quello che, mentre chi compie atti sessuali con un minore infraquattordicenne non può addurre a scusante l'ignoranza dell'età della persona offesa, può invece addurla chi induca, favorisca o sfrutti la prostituzione di un minore. Perciò, sono stati avanzati dubbi di costituzionalità in relazione a questa disciplina.

Anche in tema di sfruttamento sessuale dei minori – come in tema di reati di violenza sessuale – il legislatore ha previsto un collegamento tra l'intervento repressivo diretto a punire i delitti di cui agli art. 600 *bis* c.p. e seguenti e quello protettivo diretto a favorire il recupero ed il reinserimento sociale del minorenne sessualmente sfruttato attraverso l'intervento del tribunale per i minorenni. L'art. 2 introduce a tale scopo l'art. 25 *bis*, che colloca nel RDL 20 luglio 1934 n. 1404, dopo l'art. 25 relativo alle misure applicabili ai minori irregolari per condotta o per carattere.

Si tratta di una disposizione che presenta notevoli analogie con l'art. 609 *decies* in tema di violenza sessuale: l'obbligatorietà della comunicazione relativa all'esercizio della prostituzione da parte di un minorenne per la promozione di procedimenti a tutela del medesimo e per la nomina di un curatore; l'ampia discrezionalità consentita nella pronuncia di provvedimenti protettivi; la possibilità d'iniziativa officiosa da parte del tribunale nei casi urgenti.

E' interessante sottolineare tuttavia un dato che differenzia questi due procedimenti. Quello dell'art. 609 *bis* c.p. (che utilizza la formula sintetica «il procuratore della Repubblica

---

[30] Cfr. M. Monteleone, I reati.., cit. pag. 20.

[31] Cfr. C. Riviezzo, commento alla L. 269/1998, in Gazzetta Giuridica, Giuffrè, Italia 09 n. 33/98.

ne dà notizia al Tribunale per i minorenni», anziché una più estesa, ma più corretta come la seguente: «il Procuratore della Repubblica ne dà notizia al Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni per l'eventuale esercizio del potere d'iniziativa per i provvedimenti civili di competenza del Tribunale per i minorenni», seguendo la formula prevista dall'art. 4 del DPR 448/1988) prevede che per il minore abusato possa essere promosso procedimento civile *ex* art. 330 – 333 – 336 – cod. civ., partendo dal presupposto della necessaria verifica della qualità del rapporto genitori-minore stesso e dell'esercizio della potestà dei genitori, per assicurare a quest'ultima una tutela adeguata.

Quello dell'art. 25 *bis* citato, pur differenziandosene in parte, si avvicina di più al procedimento *ex* art. 25 RDL 1404/34, riguardante la competenza amministrativa dei Tribunali per i minorenni.

Viene quindi recuperata implicitamente dalla legge n. 269/98, quella competenza amministrativa, che, secondo qualche studioso[32], era stata implicitamente soppressa dalla legge n. 448/88 sul processo penale minorile, il quale ha previsto accanto all'intervento penale solo quello civile anche per i casi di devianza e disadattamento.

Resta infine da rilevare che nella giurisprudenza non si reperisce alcun riferimento ad applicazioni del procedimento disciplinato dall'art. 25-*bis* citato e che una rapida verifica presso i principali Tribunali per i minorenni italiani ha dimostrato che tale disposizione risulta finora applicata in misura molto modesta.

1.4 Il delitto di pornografia minorile: alcune considerazioni generali ed analisi del reato previsto dall'art. 600-ter, comma primo, c.p.

Il delitto di pornografia minorile è così sinteticamente illustrato dalla Cassazione, S. U., nella citata nella sentenza del 31 maggio 2000 n. 13: sotto il titolo di pornografia minorile (art. 600-*ter*), il legislatore ha raggruppato una serie di condotte non propriamente omogenee. Più esattamente, nel primo comma ha punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da cinquanta a cinquecento milioni di lire «chiunque sfrutta minori degli anni diciotto al fine di realizzare esibizioni pornografiche o di produrre materiale pornografico»; nel secondo

---

[32] Cfr. L. Fadiga, *La scissione tra competenza civile e penale recita il requiem della giustizia minorile* in *Guida al Diritto*, 14, 13 aprile 2002 pag. 8.

comma ha punito con la stessa pena chi fa commercio del materiale pornografico suddetto; nel terzo comma ha punito con pena grave (reclusione da uno a cinque anni e multa da cinque a cento milioni di lire) chiunque, al di fuori della produzione e del commercio del materiale pornografico minorile, distribuisce, divulga o pubblicizza con qualsiasi mezzo (anche telematico) tale materiale; nel quarto comma, infine, ha punito con pena alternativa (reclusione fino a tre anni o multa da tre a dieci milioni di lire) chiunque, al di fuori delle ipotesi precedenti, cede ad altri, anche gratuitamente, materiale pornografico prodotto mediante lo sfruttamento sessuale dei minori.

La disomogeneità delle singole ipotesi criminose rende indispensabile l'esame specifico di ciascuna di esse.

Va anzitutto ricordato che la giurisprudenza non si è finora soffermata sulla definizione del concetto (non del delitto) di pornografia minorile, un tema destinato, secondo l'opinione di alcuni studiosi[33], a sollevare anche problemi di costituzionalità relativi alla determinatezza della norma penale in modo analogo a quanto in passato è avvenuto per la nozione di "osceno". E', piuttosto, la dottrina ad avere definito tale concetto, individuandolo nelle situazioni in cui siano compiuti atti sessuali da parte del minore o sul minore, condotta che pone in pericolo il sano sviluppo della sua personalità. Si tende anche a distinguere il concetto di pornografia minorile da quello che coinvolge i maggiorenni e che richiede una rappresentazione particolarmente esplicita, mentre nella pornografia minorile è sufficiente ogni atto che abbia riferibilità sessuale inequivoca.

Il profilo che più di altri è stato studiato dalla giurisprudenza riguarda il significato dei termini "sfrutta" e "sfruttamento", che ricorrono sia nel primo che nel terzo e quarto comma dell'art. 600-*ter* c.p. Lo studio si è concentrato sull'ipotesi disciplinata dal primo comma dell'art. 600-*ter* c.p., ma l'orientamento espresso va ovviamente esteso agli altri casi. La questione è stata rimessa alle Sezioni unite della Cassazione dall'ordinanza 3 dicembre 1999 – 24 gennaio 2000 della terza Sezione non per un contrasto di giurisprudenza, ma per la sua

---

[33] Cfr. C. Russo, *Primi orientamenti di legittimità in materia di pedofilia: soluzioni o aporie interpretative*, in Il Foro italiano, 2000, 686. Per quanto riguarda la giurisprudenza, un'analisi della nozione di pornografia ed un confronto con quello di oscenità è in Gip Monza 12/11/1999 n. 394. Questa decisione conclude ritenendo che non basta l'esposizione della semplice nudità per aversi pornografia minorile; essa aveva peraltro ritenuto che lo sfruttamento a cui la norma in esame fa riferimento dovesse essere inteso come sfruttamento sessuale a fini commerciali.

particolare importanza e delicatezza. Il dubbio nasceva dal fatto che la norma può essere interpretata in un duplice modo: o nel senso di ritenere essenziale per la configurabilità del delitto lo scopo di lucro da parte dell'autore (cosa che sembrava potersi dedurre proprio dall'uso del termine "sfrutta") e l'esistenza d'una, anche solo rudimentale, organizzazione operante con abitualità e all'impiego di più minori oppure nel diverso senso, (che la terza Sezione della Cassazione mostra di privilegiare) di ritenere sussistente il reato anche in assenza del fine di lucro e anche nel caso in cui i comportamenti riguardino uno solo e non più minori. In favore di questo secondo orientamento, concorrono secondo la sezione remittente i seguenti molteplici argomenti: il bene tutelato dalla legge è quello della dignità della persona umana ed, in particolare, del minore ; la legge già prevede la tutela del minore dallo sfruttamento a scopo di lucro con la norma dell'art. 600 *bis* c.p. che punisce la prostituzione minorile, non avrebbe, quindi, senso una ripetizione normativa; il concetto di pornografia minorile, infine, comprende anche finalità diverse da quelle di lucro, come prospetta in modo in equivoco il quarto comma dell'art. 600 *ter* c.p.

Con la sentenza del 31 maggio 2000 n. 13 le Sezioni unite della Cassazione hanno affermato il principio secondo il quale risponde del delitto di pornografia minorile, ai sensi del primo comma dell'art. 600 *ter* c.p., chi sfrutta un minore per produrre materiale pornografico anche senza scopo di lucro, quando esiste un pericolo concreto di diffusione del materiale prodotto.

Sulla base di questo principio, è stata esclusa la configurazione del reato nel caso sottoposto all'esame del Giudice di legittimità, che era quello relativo ad alcune fotografie a sfondo sessuale che ritraevano un minore infradodicenne e che erano state scattate (sia pure per motivi morbosi e perversi) per rimanere nella sfera privata dell'autore. Tale esclusione peraltro non deriva dalla soluzione data dalle Sezioni unite allo specifico quesito relativo all'interpretazione del concetto di sfruttamento del minore, che viene ritenuto sussistente dalla Suprema Corte anche se manca lo scopo di lucro ed anche se ha per destinatario un solo minore (in conformità del resto all'indirizzo già espresso dalla sezione remittente), ma dalla risposta data al diverso problema relativo al significato dell'espressione usata dal primo comma dell'art. 600 *ter* c.p. «al fine di realizzare esibizioni pornografiche o di produrre materiale pornografico». Le Sezioni unite della Cassazione hanno in sostanza affermato che, affinchè sussista la produzione di materiale pornografico, rilevante ai fini della configurazione

di questo delitto non basta la mera confezione del materiale pornografico, ma è necessario anche che vi sia il pericolo concreto che tale materiale possa essere diffuso ad un numero indeterminato di destinatari.

Approfondendo il tema, la sentenza nella sua motivazione lascia intendere che certamente una delle principali ragioni che hanno legittimato la remissione del giudizio alle Sezioni unite è stato l'orientamento prevalente della dottrina sul concetto di sfruttamento che è risultato in contrasto con la linea verso la quale era indirizzata la terza Sezione, se non avesse preferito rimettere la questione alle Sezioni unite.

Rileva infatti la sentenza del 31 maggio 2000 n. 13, dopo aver premesso che sul tema non risultano pronunce giurisprudenziali della Corte, che la dottrina ritiene, con orientamento nettamente maggioritario, che per l'integrazione del reato sia necessaria l'utilizzazione di più minori con finalità lucrativa o commerciale, o comunque con ricaduta economica, sicché esula il reato se la condotta mira solo al soddisfacimento della lussuria privata dell'agente ovvero se sia utilizzato un solo minore. Essa si sofferma poi sul tema esaminando gli argomenti adoperati dalla dottrina e ponendoli in discussione, poiché, afferma, i medesimi non sono particolarmente approfonditi e soprattutto non appaiono decisivi.

Pone in evidenza quindi che essi in sostanza, si riducono al criterio semantico, sia quando valorizzano l'uso legislativo del plurale per indicare i soggetti passivi del reato (minori), sia quando concepiscono il verbo "sfruttare" come sinonimo di utilizzare economicamente o addirittura di «utilizzare in modo imprenditoriale». Ma, aggiunge, il criterio semantico non sembra correttamente applicato, anzitutto perché "sfruttare" nel linguaggio comune è sinonimo di "trarre frutto o utile" in genere, non necessariamente un utile di tipo economico. In secondo luogo perché, laddove la nozione di sfruttamento minorile è usata nello stesso contesto semantico (commi primo e quarto dell'art. 600 *ter*, per indicare il materiale pornografico prodotto mediante lo sfruttamento di minori), in un caso (quarto comma) la nozione di sfruttamento è qualificata dall'aggettivo sessuale, sicché tale qualifica appare esplicativa, e non alternativa, rispetto alla nozione generica di sfruttamento usata nel primo caso (comma primo). Se ne deve concludere, precisa la Cassazione, che nell'art. 600 *ter* c.p. il legislatore ha adottato il termine "sfruttare" nel significato di utilizzare a qualsiasi fine (non necessariamente di lucro), sicché sfruttare i minori vuol dire impiegarli come mezzo, anziché rispettarli come fine e come valore in sé: significa insomma offendere la loro

personalità, soprattutto nell'aspetto sessuale, che è tanto più fragile e bisognosa quanto più è ancora in formazione e non ancora strutturata.

D'altro canto, aggiunge la sentenza, per una corretta interpretazione della norma, il canone semantico deve essere integrato con gli altri criteri ermeneutici tradizionali.

Quindi, dopo aver operato una rapida ricognizione delle norme introdotte dalla legge n. 269/98 ed aver chiarito che il legislatore ha voluto punire oltre che le attività sessuali compiute con i minori o alla presenza di minori anche tutte le attività prodromiche e strumentali alla pratica della pedofilia (tali vengono ritenute l'incitamento alla prostituzione, la diffusione della pornografia minorile e la promozione del turismo sessuale in danno a minori) e cioè quelle condotte che mettono a repentaglio il libero sviluppo personale del minore, mercificando il suo corpo ed immettendolo nel circuito della pedofilia, la sentenza utilizza anche il criterio teleologico e quello logico-sistematico per giungere alle stesse conclusioni.

Sulla base del primo e traendo spunto dalle osservazioni svolte in precedenza, essa giunge alla conclusione che il criterio teleologico consente «all'interprete di qualificare la fattispecie di cui al primo comma dell'art. 600 *ter* c.p. come reato di pericolo concreto. Per conseguenza il reato è integrato quando la condotta dell'agente che sfrutta il minore per fini pornografici abbia una consistenza tale da implicare concreto pericolo di diffusione del materiale pornografico prodotto. Il criterio semantico sembra confermare ulteriormente questo risultato interpretativo, giacché non appare possibile realizzare esibizioni pornografiche, cioè spettacoli pornografici, se non "offrendo" il minore alla visione perversa di una cerchia indeterminata di pedofili; così come, per attrazione di significato, produrre materiale pornografico sembra voler dire produrre materiale destinato ad essere immesso nel mercato della pedofilia.»

Il secondo criterio induce gli interpreti della Cassazione a trarre argomentazioni anche dall'assoluta novità costituita dalla disciplina delle attività e degli strumenti di contrasto contro la pedofilia. Essi rilevano infatti che «anche il criterio logico-sistematico concorre all'interpretazione qui sostenuta. Si consideri che l'art. 14 della legge 269/1998, nel disciplinare le attività e gli strumenti di contrasto contro la pedofilia, prevede che, in relazione ai delitti di cui agli artt. 600 *bis* c.p., primo comma, 600 *ter* c.p., primo secondo e terzo comma, e 600 *quinquies* c.p., gli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti alle apposite unità specializzate possono procedere all'acquisto simulato di materiale pornografico e alle relativa

attività di intermediazione, nonché di partecipare alle iniziative del c.d. turismo sessuale; e che, sempre in relazione ai detti delitti, l'autorità giudiziaria può ritardare l'emissione, o disporre che sia ritardata l'esecuzione, di provvedimenti di cattura, arresto o sequestro, quando ciò sia necessario per acquisire rilevanti elementi probatori o per identificare o catturare i responsabili. Orbene, per quanto riguarda la fattispecie di produzione di materiale pornografico di cui al primo comma dell'art. 600 *ter* c.p., il legislatore non avrebbe pensato a strumenti straordinari di contrasto, quali l'acquisto simulato del materiale e il ritardo nell'emissione o esecuzione delle misure cautelari, se non avesse ritenuto come scopo della tutela penale quello di impedire la diffusione nel mercato della pornografia minorile; o più esattamente non avrebbe logicamente introdotto gli anzidetti strumenti di contrasto se il reato che intendeva reprimere fosse stato solo quello della produzione di pornografia minorile indipendentemente dal pericolo concreto che questa pornografia fosse immessa nel circuito dei pedofili.»

La conclusione inevitabile è quindi che «commette il delitto di cui all'art. 600 *ter*, comma 1, c.p., chiunque impieghi uno o più minori per produrre spettacoli o materiali pornografici con il pericolo concreto di diffusione del materiale pornografico prodotto. Sarà il giudice ad accertare di volta in volta se ricorre il concreto pericolo di diffusione del materiale pornografico, facendo ricorso a elementi sintomatici della condotta, quali: l'esistenza di una struttura organizzativa anche rudimentale, atta a corrispondere alle esigenze del mercato dei pedofili; il concreto collegamento dell'agente con soggetti pedofili, potenziali destinatari del materiale pornografico; la disponibilità materiale di strumenti tecnici (di riproduzione e/o di trasmissione, anche telematica) idonei a diffondere il materiale pornografico (in questo senso la pluralità di minori impiegati non è elemento costitutivo del reato, ma indice sintomatico della pericolosità concreta della condotta); i precedenti penali, la condotta antecedente e le qualità soggettive del reo, quando siano connotati dalla diffusione commerciale di pornografia minorile; altri indizi significativi che l'esperienza può suggerire.»

Contro questo orientamento sono state manifestate alcune perplessità. Si è osservato che, se finalità della legge è quella di tutelare il minore da ogni sfruttamento, tale fine non si realizza considerando quale elemento costitutivo del reato il pericolo di diffusione del materiale, perché resterebbero fuori dall'area della punibilità tutte le produzioni di materiale nelle quali non sia ravvisabile tale requisito.

Tale rilievo non è condivisibile, perché, come già si è rilevato esaminando la sentenza, l'interpretazione delle Sezioni unite della Cassazione non comporta l'esclusione della punibilità per coloro che producono materiale per il quale non sia ravvisabile il requisito del pericolo di diffusione del materiale pornografico, ma solo la configurazione di un delitto diverso e meno grave: potrà trattarsi del delitto di detenzione di materiale pornografico, prevista dall'art. 600 *quater* o, nel caso in cui chi abbia prodotto detto materiale lo ceda poi ad altri anche a titolo gratuito, quello disciplinato dall'ultimo comma dell'art. 600 *ter* c.p. per il caso dell'occasionale cessione singolarmente effettuata. In tal senso si è espressa anche la sentenza esaminata, la quale ha testualmente rilevato che «ove non ricorra il reato di cui all'art. 600 *ter*, comma 1, anche per l'inesistenza del pericolo di diffusione del materiale, può sussistere altra figura di reato, compresa quella di detenzione di materiale pornografico di cui all'art. 600 *quater*.»

Va, infine, rilevato che una parte della dottrina ha criticato il fatto che la legge tuteli in uguale misura tutti i minorenni, senza operare alcuna distinzione tra gli infraquattordicenni ed altri e senza dare rilievo alcuno al consenso dei minori ultraquattordicenni capaci di discernimento. Si tratta, tuttavia, di un orientamento discutibile, se lo si guarda partendo dal presupposto fondamentale della legge, per la quale i soggetti minorenni vittime di tali reati sono sottoposti ad una nuova forma di riduzione in schiavitù, onde il loro consenso risulterebbe viziato in radice.

A questo punto è peraltro opportuno soffermarsi su un problema diverso, ma connesso e di rilevante portata per l'opinione pubblica: si tratta dell'orientamento affermato dalla Cassazione[34] a proposito dell'esposizione di minori alla visione di materiale pornografico. E' stato affermato, infatti, il principio che «non integra gli estremi del reato di corruzione di minorenni (sia nella configurazione di cui all'attuale art. 609 *quinquies* c.p., sia peraltro nella configurazione precedente di cui all'art. 530 c.p.), anche soltanto tentato, il fatto di mostrare a minori giornali e videocassette a contenuto pornografico; esula, infatti, la predetta condotta dal concetto e dal significato di "atto sessuale", che deve necessariamente concretizzarsi in un'attività fisica che coinvolga in qualche modo direttamente gli organi sessuali, maschile e femminile, con il proposito, ai fini dell'applicabilità dell'art. 609 *quinquies* c.p., di farvi assistere persone minori per suscitare in loro eccitazione dei sensi.»

---

[34] In Cass., Sez. III, 21 gennaio 1999 in *Diritto penale e processo* 7/00 pag. 838 e segg.

E' errato - dice in sostanza la Cassazione - parificare sul piano interpretativo l'esibizione di un giornale pornografico ad un minorenne con il compimento di atti sessuali in sua presenza, poiché la prima condotta è solo la loro rappresentazione grafica della seconda. Va peraltro aggiunto che questo indirizzo giurisprudenziale contrasta con quello affermato in passato[35] dalla stessa Cassazione in relazione al delitto di atti di libidine (art. 521 c.p.), i cui estremi erano stati ravvisati proprio nell'esibizione di immagini pornografiche, che erano state considerate idonee ad eccitare i sensi del minore, turbato nella sua naturale innocenza e nel suo riserbo.

1.5 Il reato di pornografia minorile disciplinato dall'art. 600 ter, secondo comma, c.p.

Altra ipotesi di reato rientrante in quello di pornografia minorile è quello previsto dal secondo comma dell'art. 600 *ter* c.p. e riguarda il commercio di materiale pornografico.

Il concetto di commercio è stato ben definito dalla Cassazione[36] in quanto attività «che richiede la predisposizione di un'attività d'impresa, con adeguati strumenti di distribuzione, nella prospettiva di una offerta del prodotto destinata a durare nel tempo».

Questa definizione consente di risolvere anche il quesito, proposto in dottrina, se per configurare il reato in esame vadano posti in essere più atti di vendita oppure sia sufficiente un solo atto. La risposta è che basta anche un solo atto di vendita perché si configuri tale delitto, purché si accerti l'esistenza di un'organizzazione funzionale alla diffusione del materiale pornografico.

Da tutto ciò si desume che la sola detenzione di materiale pornografico a fine di commercio senza che sia intervenuto alcun atto di vendita comporta il configurarsi del delitto di detenzione di materiale pornografico (art. 600 *quater* c.p.), non quello di commercio di tale materiale. Quest'ultimo delitto sussiste peraltro quali che siano le modalità secondo cui si realizza e quindi anche quando la vendita avvenga attraverso la rete Internet.

---

[35] Cass. Sez. III, 6 novembre 1984 in C.E.D. Cass. N. 166544.
[36] In Cass. Sez. III, 24 agosto 2000 n. 2421.

1.6 Le ipotesi del reato di pornografia minorile previste dall'art. 600 ter, terzo comma, c.p.

Nello stesso delitto di pornografia minorile (art. 600 *ter* c.p.) rientrano anche le due ipotesi distinte disciplinate dal terzo comma di tale disposizione. La prima si riferisce alla condotta di chi con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga o pubblicizza materiale pornografico; la seconda riguarda l'attività di chi distribuisce o divulga notizie o informazioni finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori degli anni diciotto.

Le osservazioni che seguono pur riferendosi alla prima delle ipotesi di reato in esame valgono tuttavia per entrambe.

La Cassazione ha chiarito, infatti, i concetti di distribuzione, divulgazione e pubblicizzazione nel modo seguente: «la distribuzione ... è un tipo particolare di commercializzazione, la quale deve ritenersi integrata dalla distribuzione fisica del materiale mediante l'invio ad un novero, definito o meno, di destinatari; la divulgazione e pubblicizzazione ... richiedono che la condotta sia destinata a raggiungere una serie indeterminata di persone, con cui l'agente ha stabilito un rapporto di comunicazione, e necessitano di un mezzo di diffusione accessibile ad una pluralità di soggetti»[37].

Pertanto, affinché questa ipotesi di reato si possano configurare è sempre necessaria una pluralità di destinatari, dato che la legge distingue questi reati da quello della singola e occasionale cessione di materiale prevista dall'art. 600 *ter*, comma quarto, c.p..

Va anche rilevato che, se commessi per via telematica, i reati detti si realizzano con la trasmissione dei dati. In proposito va aggiunto che la Cassazione[38] ha criticato la formulazione della disposizione in esame per il riferimento alla via telematica rilevando che essa è, da una parte, superflua (avendo già segnalato che i fatti possono essere commessi con ogni mezzo) e, dall'altra, incompleta non avendo predisposto una disciplina specifica per questo peculiare mezzo di comunicazione.

Un'ipotesi di divulgazione del materiale vietato è stata ravvisata sempre dalla Cassazione [39] nel caso in cui vengano veicolate «fotografie oscene di minori, attraverso le reti di Internet e mediante il programma *Mirc di chat*, nel canale porno con l'utilizzazione del *nick*

---

[37] Cass. Sez. III 24 agosto 2000 n. 2421 in Riv. Penale 2000, pag. 1007.
[38] Cass. Sez. III, 24 agosto 2000 n. 2421 cit..
[39] Cass. Sez. III, 24 agosto 2000 n. 2421 cit...

Dorella.» Perché «il collegamento a tale canale è accessibile ad una indefinita pluralità di utenti anche se, successivamente, la comunicazione avviene con i soggetti presenti nell'area».

Anche con altra pronuncia[40] la Cassazione ha sottolineato la necessità per la configurazione di questa ipotesi di reato che il materiale venga diffuso in modo da raggiungere potenzialmente un numero indeterminato di soggetti. «Ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 600 *ter*, comma terzo, cod. pen. (distribuzione, divulgazione o pubblicizzazione del materiale pornografico di cui al precedente comma primo con qualsiasi mezzo, anche in via telematica), se da una parte non basta la cessione di detto materiale a singoli soggetti, dall'altra è sufficiente che, indipendentemente dalla sussistenza o meno del fine di realizzare esibizioni pornografiche o di produrre il relativo materiale, questo venga propagato ad un numero indeterminato di destinatari, come, ad esempio, si verifica nel caso in cui venga effettuata la cessione a più persone di fotografie pornografiche di minori mediante l'uso di una c.d. *chat line* (sistema di comunicazione in tempo reale che permette agli utenti di scambiarsi messaggi e altre informazioni in formato digitale e che è strutturato come uno spazio virtuale, suddiviso in tante stanze (canali) in cui diversi soggetti possono dialogare)».

E' interessante a questo proposito fare un rapido esame dei primi provvedimenti della giurisprudenza di merito e rilevare tra le varie ipotesi criminose disciplinate dall'art. 600-*ter* la più ricorrente che è quella riguardante la distribuzione e la divulgazione d'immagini pedo-pornografiche per via telematica. Ricorrente è, infatti, il riferimento ad Internet e la spiegazione di che cosa si tratti[41]. L'indagine inoltre è per lo più svolta utilizzando la polizia giudiziaria in funzione di agente provocatore, e cioè con l'apertura di «siti – trappola, destinati a fungere da richiamo e far uscire allo scoperto i singoli o le organizzazioni che si occupano di questi traffici»[42]. E' stato anche affrontato il problema della competenza per territorio ed è stato affermato il principio che «l'attività di distribuzione o di divulgazione si realizza e si consuma nel momento in cui il soggetto, proprietario di un F Server, immette nella rete o comunque consente ad altri di accedere e condividere i files aventi contenuto pedo-pornografico, presenti nel proprio PC: è nel momento in cui i files, contenenti le immagini vietate, fuoriescono dalla sfera di disponibilità privata e divengono oggetto di

---

[40] Cass. Sez. III, 27 settembre 2000 n. 2842 rv. 216880.

[41] Gip Matera, 4/2/2000 (proc. 293/2000 Gip); Trib. Milano (riesame) 4.12.2000 (pr. 4141/00 Gip) Tribunale Roma 25/11/1999 (proc. n. 407/99); Gip Reggio Calabria, 29.3.2001 (proc. n. 1822/01 Gip).

[42] Gip Reggio Calabria, 29.3.2001 (proc. n. 1822/01 GIP)

scambio che si realizza la consumazione del reato. Pertanto poiché i computer si trovano presso le abitazioni private degli indagati, la competenza sarà quella del giudice di residenza di ciascuno»[43].

In merito a questo delitto va peraltro registrata la posizione di chi evita di indulgere in facili ottimismi circa l'adeguatezza degli strumenti processuali di cui dispone l'autorità giudiziaria in questo settore poiché i casi nei quali i risultati sono stati positivi costituiscono la minima parte di quelli affrontati. La maggior parte delle volte essi impongono complesse e difficili indagini in altri Paesi e raramente giungono a risultati positivi.

Di qui l'utilità di una serie di misure tra cui un coordinamento non solo europeo, ma planetario, almeno a medio termine, volto a creare una legislazione penale uniforme; la piena attuazione della decisione 1994/92 della Commissione dei diritti dell'uomo per la creazione di un organismo specializzato nel perseguimento dei reati pedo-informatici; la creazione di protocolli di lavoro presso i *providers* relativi alla conservazione di *log files* e alla registrazione dei nominativi reali degli utenti; la preparazione di specialisti nel settore a livello internazionale anche tramite specifici seminari di studio[44].

Ancora più problematica è la seconda, delle ipotesi previste dall'art. 600 *ter*, terzo comma, c.p., che, come si è già rilevato, si riferisce alla diffusione di notizie o informazioni finalizzata all'adescamento e allo sfruttamento sessuale di minori degli anni diciotto.

Il problema più serio - in assenza di pronunce giurisprudenziali - riguarda il concetto di adescamento e la sua differenza rispetto allo sfruttamento sessuale. Alcuni autori[45] ritengono che questa autonoma ipotesi di reato miri a punire quelle attività di diffusione di notizie funzionali a realizzare un collegamento con un minorenne volto al compimento di atti sessuali, anche senza alcun coinvolgimento in esibizioni pornografiche. L'adescamento costituisce l'eventuale attività prodromica rispetto agli atti sessuali.

Anche per questi reati è necessaria - come già si è detto - la prova che l'agente sapesse che la vittima era persona minore di età.

---

[43] Gip Reggio Calabria, loc. cit.

[44] Cfr. P. Forno, *Il reato di pornografia minorile con mezzi tematici*, Relazione al Convegno internazionale svoltosi al CED della Cassazione, Roma 16/12/2000.

[45] Cfr. M. Monteleone, I reati cit.pag. 27.

1.7 Il reato di pornografia minorile dall'art. 600-ter, comma quarto, c.p.

L'ultimo comma dell'art. 600-*ter* c.p. disciplina la più lieve delle ipotesi del delitto di pornografia minorile: quella di chi, al di fuori dei casi considerati dai commi precedenti, consapevolmente cede ad altri, anche a titolo gratuito, materiale pornografico prodotto mediante lo sfruttamento sessuale di minori degli anni diciotto.

La giurisprudenza[46] definisce questo reato «l'occasionale cessione, singolarmente effettuata, del materiale (pornografico)» e ritiene che trattasi di una fattispecie per sua natura sussidiaria rispetto a quelle previste nei commi precedenti che non può trovare applicazione quando sussistano gli estremi per l'operatività degli stessi.

In conseguenza di ciò vanno qui richiamati gli orientamenti giurisprudenziali esposti, quando si è trattata la disciplina del primo comma dell'art. 600 *ter* c.p. con l'effetto che per sfruttamento sessuale deve anche qui intendersi l'impiego di minorenni anche senza fine di lucro.

Va poi sottolineato l'uso dell'avverbio "consapevolmente" fatto da questa disposizione, che la dottrina[47] intende riferito sia alla conoscenza (e alla relativa prova) della natura pornografica del materiale sia a quella della minore età della vittima dello sfruttamento.

È al pari importante rilevare che questa disposizione punisce qualunque tipo di cessione e quindi non solo quella effettuata a titolo oneroso, ma anche quella gratuita: il legislatore ha voluto superare ogni dubbio in proposito, affermandolo espressamente.

1.8 Il reato di detenzione di materiale pornografico

Nuova ipotesi di reato è quella prevista dall'art. 600-*quater* c.p. sotto la rubrica detenzione di materiale pornografico. La Cassazione[48] spiega che con questa disposizione «il legislatore ha punito con pena alternativa (reclusione fino a tre anni o multa non inferiore a tre milioni di lire) chiunque, fuori delle ipotesi previste dall'articolo precedente (cioè sfruttamento di minori per la realizzazione e produzione di materiale pornografico minorile; commercio di materiale pornografico minorile; distribuzione o pubblicizzazione dello stesso

---

[46] Cass. Sez. III, 24 agosto 2000 n. 2421, già citata alla nota 19.

[47] L. Picotti in Commentari delle norme contro la violenza sessuale e della legge sulla pedofilia a cura di A. Cadoppi, pag. 577 e segg.

[48] Cass., S.u., 31 maggio – 5 luglio 2000 n. 13.

materiale pornografico: cessione dello stesso materiale pornografico). si procura o dispone. vale a dire detiene. materiale pornografico minorile.»

E' stato rilevato che tale delitto è quello attualmente più diffuso tra i delitti introdotti dalla legge n. 269/98. indice dell'evoluzione della pedofilia da evento di limitata diffusione a fenomeno di grande rilevanza internazionale.

L'introduzione di questa disposizione. era stata oggetto di resistenza da parte non solo dell'opinione pubblica. ma anche del Parlamento. Vari documenti hanno successivamente indotto ad un ripensamento. Già la Raccomandazione n. 11 (1991) del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa aveva sollecitato gli Stati ad «esaminare l'opportunità di introdurre sanzioni penali anche per la semplice detenzione di materiale pornografico riguardante minori». Poi la Commissione Onu sui diritti dell'uomo in due diversi documenti (una risoluzione approvata nel 1992 ed un atto elaborato nell'incontro del 14/25 novembre 1994) aveva chiesto agli Stati di introdurre una legge che perseguisse il possesso del materiale pornografico. Infine la dichiarazione finale della Conferenza mondiale di Stoccolma, adottata il 31 agosto 1996 e citata dall'art. 1 della L. 269/98 ha definitivamente sollecitato il legislatore italiano ad approvare questa e le altre disposizioni.

In favore della scelta operata è stato sottolineato che in questo caso il confine tra "spacciatore" e semplice "utente" è del tutto evanescente: ogni persona che possieda pornografia pedofila non è utente, ma è destinato quasi fatalmente a commettere e a far commettere fatti dello stesso tipo di quelli rappresentati.[49]

Sotto il profilo rigorosamente tecnico questa norma merita alcune osservazioni. La circostanza che il reato si configuri al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo precedente (600-*ter* c.p.) induce alla conclusione che sia estranea ad esso la finalità di diffusione del materiale detenuto.

La dottrina si è soffermata poi sull'uso dell'endiade "si procura o dispone", utilizzata dalla norma invece del termine "detiene": si ritiene che il legislatore abbia fatto ricorso a questa formula, proprio per ricomprendere ogni possibile forma di detenzione, compresa quella che si realizza attraverso le comunicazioni telematiche[50].

---

[49] Cfr. P Forno, La legge cit., pag. 3.

[50] Cfr. V. Santoro, *Mano pesante sul turismo sessuale infantile* in Guida al diritto, 29 agosto 1988 (33) pag. 49.

A questo riguardo si discute in dottrina[51] se la semplice consultazione via Internet di siti pedofili senza registrazione dei dati su disco debba rientrare in questa ipotesi di reato: l'uso normativo del termine "dispone" lascia propendere per la soluzione positiva, anche perché il risultato che tale consultazione comporta è proprio quello di incrementare la domanda di materiale pornografico minorile che il legislatore ha voluto contrastare, introducendo questa norma.

Si ritiene anche che presupposto di questo delitto sia che il materiale pornografico detenuto provenga da uno dei reati di pornografia minorile, in modo che questa figura criminosa possa essere considerata una variante applicativa del reato di ricettazione. Questo ha indotto a ritenere che debba escludersi la sussistenza del reato quando il materiale pornografico sia il risultato della personale attività del detentore e sia preordinata ad un uso strettamente privato: in tal caso si tratterebbe di detenzione legittima. Tuttavia, tale orientamento suscita perplessità alla luce degli orientamenti giurisprudenziali esaminati.

In particolare, nel caso, già considerato, in cui l'agente aveva personalmente scattato e poi detenuto per ragioni affettive, anche se perverse, alcune fotografie che ritraevano un minore tredicenne consenziente, la Cassazione a Sezioni unite, nella sentenza più volte citata[52] ha sottolineato che, se non si ravvisano gli estremi per la configurazione del reato di pornografia minorile, può ben sussistere altra figura di reato e non ha affatto escluso a priori, per il caso in specie, il delitto di detenzione di materiale pornografico, ma anzi vi ha fatto espresso riferimento.

Anche per questo delitto deve infine ritenersi necessaria l'acquisizione della prova che il detentore avesse consapevolezza della natura pornografica del materiale detenuto e della minore età dei soggetti il cui sfruttamento sessuale è stato necessario per produrlo.

1.9 Le iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile.

Sotto la rubrica "iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile", con l'art. 600 *quinquies* c.p., il legislatore, come nota la Cassazione,[53] ha punito con pena grave (reclusione da sei a dodici anni e multa da trenta a trecento milioni di lire)

---

[51] Cfr. A. Cadoppi, in Commentari cit., pag. 581.
[52] Cass., Sezioni unite, 31/5 – 5/7 2000 n. 13.
[53] Cass., Sezioni unite, 31/5 – 5/7 2000 n. 13.

chiunque organizza o propaganda viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione minorile o comunque comprendenti tale attività.

Il turismo sessuale - come rilevava Ecpat Italia - è una delle cause che incrementano lo sfruttamento sessuale dei bambini. Può essere definito come il turismo la cui principale motivazione è quella di consumare relazioni sessuali commerciali e costituisce una componente evidente dell'attrattiva turistica di parecchi Paesi del sud-est asiatico, ma anche di alcuni Paesi dell'Africa e più recentemente dell'est europeo.

A fronte di tale situazione sorprende la considerazione desunta da qualche studioso sulla base dei dati degli uffici giudiziari, che il fenomeno non è particolarmente diffuso in Italia[54].

In realtà, quello che si può affermare è solo che non sono note pronunce della Cassazione in proposito e che l'autorità giudiziaria ha difficoltà ad affrontare il problema. Ma ciò non vuol dire evidentemente che il fenomeno sia poco diffuso nella realtà perché nulla può dirsi in merito. Non si comprende bene cioè quanto la "realtà vera" corrisponda alla "realtà giudiziaria", né quanto incida sulla situazione attuale la difficoltà di acquisire prove per vicende che si svolgono in Paesi stranieri lontani. Appare, quindi, necessario chiedersi se le iniziative assunte con la costituzione di specifici comitati presso le prefetture stiano realmente producendo il risultato di sensibilizzazione del territorio che si propongono.

Esaminando ora la disposizione sopra indicata, conviene ricordare che la dottrina ha messo in evidenza che il viaggio deve essere organizzato o propagandato come finalizzato alla fruizione di attività di prostituzione o comunque comprendente tale attività. Questo implica che il reato sussiste anche se il viaggio in realtà non si realizza. Si ritiene inoltre che nell'espressione «viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione ... o comunque comprendenti tale attività» debba intendersi compreso sia il caso nel quale il rapporto sessuale retribuito con minorenni sia previsto nel programma di viaggio che quello nel quale la previsione di tale fruizione, pur non essendo parte integrante del programma, sia implicitamente prevista.

Anche questo, al pari degli altri esaminati in precedenza, è un reato di pericolo e si propone lo scopo di evitare che l'organizzazione di tali viaggi crei le condizioni per favorire lo sfruttamento sessuale di minori.

Si ritiene infine che il reato si consumi attraverso l'organizzazione o la propaganda anche di un solo viaggio. Va solo aggiunto che ovviamente non risponde di tale reato il

---

[54] M. Monteleone, I reati cit. pag. 30.

fruitore del viaggio; che sarà responsabile invece dei reati conseguenti alla sua condotta e cioè violenza sessuale o atti sessuali con minorenne se il rapporto si realizza con minorenni infradodicenni (ed in tal caso la mancata conoscenza dell'età della vittima non vale ad esimere da responsabilità) oppure del reato previsto dall'art. 600-*bis*, comma secondo, c.p., se la vittima ha un'età oscillante tra i quattordici ed i sedici anni. Nessun rilievo ai fini della punibilità ha la circostanza che il reato avvenga all'estero (art. 604 c.p.).

Strettamente connessa a questa è la disposizione dell'art. 16 della legge n. 269/98, la quale stabilisce che gli operatori turistici che organizzano viaggi collettivi o individuali in Paesi esteri hanno l'obbligo d'inserire in maniera evidente nei materiali propagandistici, nei programmi, o – in mancanza dei primi – nei documenti di viaggio consegnati agli utenti nonché nei propri cataloghi generali o relativi a singole destinazioni, la seguente avvertenza «Comunicazione obbligatoria ai sensi dell'art. 16 della legge n. 269/98 – La legge italiana punisce con la pena della reclusione i reati inerenti alla prostituzione e alla pornografia minorile, anche se gli stessi sono commessi all'estero».

In caso di violazione di tale obbligo gli operatori turistici sono assoggettati alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire due milioni a dieci milioni.

E' previsto che la disposizione si applichi ai materiali illustrativi o pubblicitari utilizzati dopo il centottantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge n. 269/98 e trovi applicazione per un periodo non inferiore a tre anni.

Anche di questa disposizione la giurisprudenza non si è occupata, ma in questo caso ciò è ben comprensibile, poiché la sanzione prevista dalla legge ha carattere meramente amministrativo.

In proposito, bisogna ricordare che già la prima relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 269/98 aveva riferito sulle iniziative assunte in Italia per la prevenzione del turismo sessuale in danno di minori e aveva dato notizia della sottoscrizione da parte degli operatori turistici di un codice di condotta dell'industria turistica italiana finalizzato a contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo. Questa iniziativa, però, come si riferisce nella sezione della presente relazione dedicata a questo tema, ha avuto uno scarso seguito.

Vi è quindi da manifestare perplessità per la scelta del legislatore di limitare a soli tre anni la durata di efficacia dell'obbligo imposto dall'art. 16 e prendere atto delle resistenze che alcuni settori del mondo del turismo, al di là delle ottime dichiarazioni di circostanza,

oppongono. Il rinnovo dell'obbligo prescritto da questa disposizione sarebbe quindi quanto mai auspicabile.

1.10 La tratta dei minori

All'art. 601 c.p., che punisce la tratta e il commercio di schiavi o di persone in condizione analoga alla schiavitù, l'art. 9 della legge n. 269/98 ha aggiunto un secondo comma, in base al quale chiunque commette tratta o comunque fa commercio di minori degli anni diciotto al fine di ridurli alla prostituzione è punito con la reclusione da sei a venti anni.

L'esame della giurisprudenza evidenzia una pluralità di riferimenti a vittime minorenni, ma tutti inerenti all'applicazione dell'art. 600 e 602 c. p. non alla disposizione in esame.

E' stata infatti ritenuta configurarsi la fattispecie della riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.) nell'attività diretta a favorire l'ingresso clandestino di minori mendicanti nel territorio nazionale poiché la norma mira a prevenire e a reprimere la costituzione e/o il mantenimento di rapporti di padronanza per effetto dei quali una persona venga a trovarsi sotto l'altrui illegittima potestà (nella fattispecie gli imputati avevano acquisito la padronanza su alcuni minori, li avevano tenuti in stato di soggezione, li avevano costretti a mendicare per loro ogni giorno con abiti laceri e strappati; a consegnare loro il denaro incassato; a sottostare a precise regole di comportamento in un clima di minaccia e violenza, a cui le vittime non potevano sottrarsi per timore verso gli sfruttatori e perché consapevoli di essere privi di mezzi di sostentamento alternativi, essendo immigrati clandestini in un Paese straniero).[55]

In un altro caso è stato anche ritenuto che dovesse rispondere dello stesso reato colui che aveva utilizzato dei minori albanesi, ceduti dai genitori, ai fini di accattonaggio, sottoponendoli a massacranti orari di "lavoro", facendoli vivere in condizioni personali, igieniche ed ambientali estremamente misere e precarie.[56]

Infine è stato ritenuto che si configurasse la fattispecie della riduzione in schiavitù anche in relazione al caso della vendita di una ragazza quindicenne, seguita al suo sequestro all'estero, alla sua successiva introduzione clandestina nel territorio dello Stato e, infine, al suo pieno sfruttamento. Nell'enunciare il principio suindicato in relazione a tale fattispecie, la

---

[55] Così Gip Milano, 8 marzo 1999 in *Foro Ambrosiano* 1999, 146.
[56] Cass., V Sezione, 24 ottobre 1995 in Cass. PEN., 1997, 1017.

Suprema Corte ha anche precisato che le condizioni analoghe alla schiavitù – le *institutions et pratiques* di cui alle Convenzioni di Ginevra sulla schiavitù del 1926 e del 1956 – realizzano un'elencazione meramente esemplificativa e non tassativa.

In tal caso, che sembra configurare una situazione molto simile a quella della tratta di minori, è stato affermato il principio che la condizione analoga alla schiavitù, di cui agli artt. 600 e 602 c.p., non si identifica necessariamente con una situazione di diritto, e cioè normativamente prevista, bensì anche con qualunque situazione di fatto in cui la condotta dell'agente abbia per effetto la riduzione della persona offesa nella condizione materiale dello schiavo, e cioè nella sua soggezione esclusiva ad un altrui potere di disposizione, analogo a quello che viene riconosciuto al padrone sullo schiavo negli ordinamenti in cui la schiavitù sia ammessa.[57]

Con riferimento alla disposizione dell'art. 601 c.p., in esame, si intende per tratta l'azione compiuta da chi svolge una vasta azione di reclutamento, anche coattivo, trasporto e compravendita di minori. Con l'espressione "fare commercio" s'intende la stessa attività, limitata tuttavia a reclutamenti di dimensione modesta.

Quello che ha suscitato perplessità nella dottrina[58] è la circostanza che per la configurazione del reato venga richiesto il dato specifico connesso all'accertamento che la tratta o il commercio abbiano il fine di indurre alla prostituzione le vittime minorenni, requisito che risulta molto difficile da dimostrare e che rischia di trasformare questa disposizione in uno strumento inconsistente.

1.11 Osservazioni sulle altre disposizioni della L. 269/98.

Da una rapida analisi delle altre disposizioni della legge n. 269/98 sotto il profilo dei riferimenti giurisprudenziali, emergono alcune osservazioni.

- In relazione alle circostanze aggravanti ed attenuanti disciplinate dall'art. 600 – *sexies* c.p. ha trovato conferma giurisprudenziale il principio già sottolineato che per

[57] Cass., Sez. un. 20 novembre 1996, in Cass. Pen., 1998, 36.
[58] Cfr. V. Santoro, Mano cit. pag. 51.

applicare l'aumento di pena da un terzo alla metà previsto per i reati disciplinati dagli art. 600 *bis*, primo comma, 600 *ter*, primo comma, e 600 *quinquies* quando il fatto è commesso in danno di un minore degli anni quattordici occorre che l'autore del reato abbia consapevolezza dell'età della vittima. Ciò si può desumere anche dall'assoluta evidenza oggettiva relativa all'età tratta anche dalla visione diretta di alcuni fotogrammi di filmini che ritraggano alcune minori vittime[59].

- Nessun riferimento giurisprudenziale significativo trovano le disposizioni relative alle pene accessorie ed alla tutela delle generalità e dell'immagine né quelle processuali relative alla previsione di arresto obbligatorio per i delitti più gravi (600 *bis*, comma 1 c.p.; 600 *ter*, commi 1 e 2 c.p.; 600 *quinquies* c.p.), alle intercettazioni di comunicazioni e conversazioni, alla composizione collegiale del tribunale chiamato a giudicare nei casi in esame a causa della particolare delicatezza della valutazione della prova, all'incidente probatorio, alla pubblicità dell'udienza dibattimentale ed al connesso obbligo di procedere sempre a porte chiuse quando la persona offesa è minorenne. Merita di essere riferito, peraltro, il rilievo relativo alle perplessità evidenziate in relazione alle pene accessorie ed in particolare alla circostanza che accanto a quelle espressamente previste non siano state previste per il reo la sanzione della perdita della potestà di genitore e quella dell'interdizione da qualsiasi ufficio attinente alla tutela ed alla curatela.
- Del pari non ha avuto finora rilievo in giurisprudenza, ma merita di essere ricordata, la disposizione dell'art. 10 della L. 269/98, la quale prevede la punibilità del fatto commesso all'estero da cittadino italiano, in danno di cittadino italiano e da cittadino straniero in concorso con cittadino italiano. In base a tale disposizione vengono rese inapplicabili ai delitti introdotti con la legge n. 269/98 e a quelli relativi alla violenza sessuale le limitazioni derivanti dalla disciplina prevista dall'art. 9 c.p..
- Attenzione particolare dedica invece la giurisprudenza della Cassazione[60], come si è avuto già modo di rilevare, alle attività di contrasto della pedofilia, sottolineandone i profili che maggiormente distinguono gli strumenti di contrasto previsti dal legislatore in relazione ai delitti introdotti dalla legge n. 269/98 da quelli abitualmente ricorrenti

---

[59] Così Trib. Roma 26 ottobre 2001 nella sentenza n. 15602 nella quale appunto da alcuni fotogrammi esaminati si traggono argomenti per indicare l'età di infraquattordicenni: «si tratta manifestatamene di bambine, che presentano mammelle nella fase iniziale di sviluppo e, sul pube, solo l'inizio di formazioni pilifere, se non addirittura l'assenza».

[60] Cass. S. u., 31/5 – 5/7 2000 n. 13.

ed elencandoli in modo dettagliato: «l'art. 14 della legge n. 269/98, nel disciplinare le attività e gli strumenti di contrasto contro la pedofilia, prevede che, in relazione ai delitti di cui agli artt. 600 *bis* c.p., primo comma, 600 *ter* c.p., primo secondo e terzo comma, e 600 *quinquies* c.p., gli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti alle apposite unità specializzate possono procedere all'acquisto simulato di materiale pornografico e alle relative attività di intermediazione, nonché partecipare alle iniziative del c.d. turismo sessuale; e che, sempre in relazione ai detti delitti, l'autorità giudiziaria può ritardare l'emissione, o disporre che sia ritardata l'esecuzione, di provvedimenti di cattura, arresto o sequestro, quando ciò sia necessario per acquisire rilevanti elementi probatori o per identificare o catturare i responsabili».

Questa rassegna degli strumenti di contrasto non viene effettuata allo scopo di valutarne l'efficacia o per muovere rilievi alle modalità di formulazione delle disposizioni, ma per sottolineare che si tratta di strumenti assolutamente straordinari e trarre argomento da questa loro peculiarità per giungere alla corretta interpretazione dell'art. 600-*ter*, primo comma, c.p..

Aggiunge, infatti, la Suprema Corte: «Orbene, per quanto riguarda la fattispecie di produzione di materiale pornografico di cui al primo comma dell'art. 600 *ter* c.p., il legislatore non avrebbe pensato a strumenti straordinari di contrasto, quali l'acquisto simulato del materiale e il ritardo nell'emissione o esecuzione delle misure cautelari, se non avesse ritenuto come scopo della tutela penale quello di impedire la diffusione nel mercato della pornografia minorile; o più esattamente non avrebbe logicamente introdotto gli anzidetti strumenti di contrasto se il reato che intendeva reprimere fosse stato solo quello della produzione di pornografia minorile indipendentemente dal pericolo concreto che questa pornografia fosse immessa nel circuito dei pedofili».

In sostanza, viene colta appieno la specificità e l'importanza di questa disposizione nell'ambito generale della globale disciplina normativa introdotta dalla legge n. 269/98 per giungere ad una sua completa e corretta lettura.

Quanto, invece, all'efficacia della disposizione per contrastare le attività dirette alla consumazione dei reati fin qui analizzati, si deve fare riferimento alle iniziative giudiziarie documentate dalla giurisprudenza di merito e alle altre osservazioni riportate in precedenza quando si è affrontato il tema della diffusione del materiale pedo-pornografico per via telematica (art. 600-*ter* 3° comma).

Va, infine, ricordato che la dottrina ad esaminare in modo più articolato questa disposizione, pervenendo a valutazioni divergenti in merito a qualche profilo. La questione proposta riguarda in particolare la prevista autorizzazione dell'autorità giudiziaria, necessaria affinchè la polizia possa procedere all'acquisto simulato di materiale pornografico ed alla relativa attività di intermediazione e ad altre attività quali la partecipazione a determinati viaggi. Una tale autorizzazione, infatti, non è prevista in materia di stupefacenti, in quanto l'art. 97 del DPR 9 ottobre 1990 n. 309 consente agli ufficiali di polizia addetti agli speciali nuclei l'acquisto simulato di stupefacenti senza autorizzazione alcuna. Tale scelta legislativa è stata ritenuta da qualche autore[61] come un inutile impaccio mentre è stata valutata positivamente da altri[62].

Sotto il profilo tecnico, infine, la disposizione è stata oggetto di qualche rilievo formale: è stato, in particolare, rilevato l'uso di una terminologia risalente a tempi anteriori al nuovo codice di procedura penale con riguardo specifico all'uso dei termini "provvedimenti di cattura", che non esistono più nella legislatura italiana.

---

[61] Così V. Zeno-Zencovich, *Il corpo del reato: pornografia minorile, libertà di pensiero e cultura giuridica*, inedito, pag.7. Questo autore peraltro muove una radicale critica a tutto il sistema della legge in esame.

[62] Così O. Forlenza, *Polizia Giudiziaria, ecco i nuclei specializzati* in Guida al diritto, 29 agosto 1998, 33, pag. 57.

2. Rassegna dei disegni di legge di modifica della L. 269/98

A distanza di circa due anni e mezzo dalla sua entrata in vigore, la legge 3 agosto 1998, n. 269, intitolata emblematicamente *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*, è oggetto di numerose proposte di legge di riforma.

L'esigenza di intervenire sul testo normativo in esame è emersa sin dalla scorsa legislatura e, quindi, la presente relazione tiene conto dei disegni di legge (DDL) di modifica della legge n. 269/98 presentati nel periodo che va dal luglio 2000 all'aprile 2002 – periodo di aggiornamento delle informazioni ai fini della presente Relazione poiché la prima si chiudeva al giugno 2000- , dagli esponenti delle forze politiche appartenenti sia alla maggioranza sia all'opposizione (che si trovano elencati in calce alla relazione).

La legge n. 269/98 ha avuto il grande merito di innovare sul piano giuridico le forme di tutela dei minori dagli abusi e dallo sfruttamento sessuale, dotando il nostro Paese di una normativa specifica in materia. Pur sembrando in grado di fornire una tutela completa, la legge lascia aperti alcuni problemi, già evidenziati nella Prima Relazione sullo stato di attuazione della legge stessa.

Essa ha un impianto strutturale strettamente tecnico giuridico, non limitandosi a introdurre nuove fattispecie di reato, ma ambendo a creare uno schema di riferimento per tutta la materia del contrasto e prestando particolare attenzione per le esigenze interpretative delle Forze di Polizia. Tuttavia, dal contesto legislativo appare indirettamente, ma con molta chiarezza, l'invito ad affrontare le vicende operative nella prospettiva della interdisciplinarità e nell'utilizzo coordinato delle risorse e degli interventi, avendo come principale punto di riferimento la salvaguardia, materiale e morale, del minore di età.

È importante evidenziare che la quasi totalità dei disegni di legge proposti sembra sostanzialmente proseguire lo stesso indirizzo avviato dalla legge n. 269/98.

Fin dalla loro prima lettura, appare evidente la volontà comune di intervenire, mediante proposte di modifica, di integrazione e di revisione, con un inasprimento in senso repressivo del sistema normativo vigente.

Si prevede innanzi tutto, con evidente convinzione, l'aumento delle pene detentive e pecuniarie per le fattispecie di reato già esistenti. Si riscontra quindi l'incremento di pene accessorie per i condannati come ad esempio l'interdizione dai pubblici uffici, dall'esercizio

di una professione o di un'arte e, per gli iscritti agli albi e agli ordini professionali, l'applicazione della misura disciplinare della sospensione o nei casi più gravi della radiazione. Viene fatto poi ricorso all'applicazione di misure di sicurezza personali e patrimoniali per il condannato con previsione di nuove fattispecie come per esempio l'obbligo, al momento della messa in libertà, della comunicazione al magistrato di sorveglianza della sua residenza con facoltà, per il giudice, di informarne le autorità scolastiche locali o le altre strutture previste da minori, oppure la prescrizione di non avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa, o la disposizione dell'allontanamento immediato dall'abitazione familiare, quando i fatti si siano verificati in tale ambito. Forte è la tendenza alla limitazione o all'esclusione dei benefici premiali previsti dalla legge. Infine, si ritiene necessaria l'applicazione più rigida delle norme procedurali penali come ad esempio l'esclusione per i reati in questione dell'applicazione della normativa sui procedimenti speciali relativamente all'istituto del "patteggiamento della pena", oppure la previsione in ogni caso dell'arresto obbligatorio.

Sulla stessa linea si avverte l'esigenza di rafforzare, ampliare e innovare le azioni di contrasto ai fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale a danno di minori, qualificando in modo più deciso l'impegno delle forze di polizia giudiziaria nell'azione preventiva e di indagine.

Si evidenzia altresì la diffusa tendenza a integrare e riformulare le singole fattispecie di reato. Tali interventi, per la loro particolare delicatezza, si devono necessariamente correlare con l'indirizzo sviluppato dalla giurisprudenza nell'interpretazione della legge n. 269/98 e con le riflessioni dottrinali maturate in materia, in quanto possono incidere in modo profondo sull'impianto normativo vigente. È da mettere in rilievo la preoccupazione fortemente sentita in molti DDL di colmare le lacune degli articoli 600 *bis* comma 2° e, soprattutto, 600 *ter* comma 1° laddove vincolano le condotte incriminate al fine di lucro, lasciando sprovvisti di tutela i casi di azione per fini diversi.

Un altro problema, affrontato con decisione dalla maggioranza dei DDL, è il tema della sicurezza della navigazione in Internet: le forze politiche hanno preso atto dell'urgenza di contrastare il diffondersi della pedofilia attraverso questo particolare mezzo di comunicazione. Tale fenomeno è direttamente collegato all'aumento esponenziale dell'utilizzo sia in ambito pubblico sia privato degli strumenti informatici, anche al loro livello tecnologico altamente sofisticato, che permette di operare in tempo reale e a basso

rischio di identificazione dei responsabili degli eventuali reati in materia. L'anonimato, infatti, che la rete è in grado di offrire può determinare una percezione della vittima stessa come spersonalizzata e astratta e favorire il compimento di una svariata gamma di azioni criminose, come ad esempio l'adescamento della vittima, non violento e difficilmente smascherabile.

I frequenti avvenimenti di cronaca hanno confermato la possibilità concreta dell'uso di Internet da parte del mercato della prostituzione minorile e di organizzazioni internazionali, che mettono in collegamento le vittime con i loro "aggressori telematici". Tutto questo ci forma la percezione di un fenomeno subdolo e fortemente disorientante ed evidenzia la difficoltà di individuare strumenti idonei per combatterlo.

Proprio per fronteggiare tali pericoli, alcuni DDL propongono norme che impongono ai gestori della rete obblighi di diversa natura, sanzionati penalmente, volti alla conservazione dei dati di accesso alla rete da parte della clientela (per uno, cinque o dieci anni, secondo il DDL), alla fornitura di programmi–filtro per connettersi a siti potenzialmente pericolosi per i minori, alla denuncia di reati in danno di minori di cui siano venuti a conoscenza nell'esercizio della professione.

Altre ipotesi di riforma normativa sono rivolte alla polizia postale e alla polizia giudiziaria in genere. Si riscontra, infatti, la necessità di aggiornare le capacità di risposta delle forze di polizia a queste nuove forme di criminalità informatizzata attraverso l'organizzazione di adeguati corsi di preparazione del personale, la fornitura di una strumentazione informatica all'avanguardia e la creazione di banche dati e di strutture di coordinamento con le forze di polizia di altri paesi.

Anche in questo ambito, vengono previste nuove fattispecie di reato, come ad esempio quello di "pedofilia telematica", volto a punire la condotta della diffusione delle immagini riguardanti lo sfruttamento della prostituzione minorile mediante l'utilizzazione di siti telematici, oppure quello che vieta l'istituzione di siti nella rete Internet il cui contenuto sia finalizzato alla divulgazione o pubblicazione di materiale pornografico o di notizie o di messaggi pubblicitari diretti all'adescamento o allo sfruttamento sessuale dei minori. Gli interventi sono comunque volti a specificare, sottolineare e ricomprendere tutte le condotte criminose che si manifestano per via telematica, cercando inoltre di dotare l'Autorità giudiziaria di poteri efficaci al fine di consentire una reale capacità di reazione immediata.

In alcuni DDL, le forze politiche, consapevoli della gravità del fenomeno oggetto della legge n. 269/98, propongono l'adozione di strumenti idonei a combatterlo anche sul versante della prevenzione e della protezione.

A questo scopo, viene proposto di affidare alle Regioni compiti di sensibilizzazione, protezione dei minori, elaborazione di statistiche, promozione e coordinamento dell'informazione e della prevenzione, cooperazione tra le organizzazioni di volontariato e le autorità pubbliche impegnate nel settore. Si prevede altresì l'istituzione di unità di prevenzione e di sostegno contro l'abuso sui minori presso le Aziende sanitarie locali.

Soltanto alcuni DDL si muovono esclusivamente sul fronte della prevenzione nell'intento di individuare i minori ad alto rischio o le vittime dell'abuso, e di proteggerli, soprattutto quando questo è perpetrato nell'ambiente scolastico o all'interno del nucleo familiare. A tal fine si prevede l'istituzione di un garante scolastico nella persona del medico scolastico, presso le scuole di ogni ordine e grado, e l'istituzione dell'Osservatorio per la lotta all'abuso e allo sfruttamento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Inoltre vengono formulate ipotesi di riforma finalizzate all'introduzione di strumenti contro la reiterazione dell'abuso familiare e dei reati connessi alla pedofilia, quali misure di sicurezza personali, patrimoniali e pene accessorie interdittive. Questi interventi sono importanti in quanto, così coordinati, riescono a incidere sulla connessione tra la specifica tendenza alla ricaduta e la dinamica della manifestazione di tali condotte criminose all'interno del tessuto sociale, mirando a spezzare legami difficilmente intaccabili.

Anche sul fenomeno della tratta si è sentita l'esigenza di riformare il testo della legge, specificando più puntualmente la fattispecie al fine di renderla effettivamente applicabile alle situazioni che si presentano nella realtà.

2.1 Disegni di legge della XIII Legislatura recanti norme contro la pedofilia

Disegno di legge n. 5103 di iniziativa On. Alessio Butti, presentato in data 14/07/98.

Disegno di legge n. 4642 di iniziativa Sen. Luciano Gasperini, presentato in data 02/06/00.

Disegno di legge n. 7343 di iniziativa On. Alessandra Mussolini, presentato in data 04/10/00.

Disegno di legge n. 7499 di iniziativa On. Alberto Simeone, presentato in data 14/12/00.

Disegno di legge n. 4968 di iniziativa On. Giampaolo Bettamio, presentato in data 30/01/01.

Disegno di legge n. 7321 di iniziativa On. Luca Volontà, presentato in data 28/09/00.

Disegno di legge n. 4898 di iniziativa Sen. Athos DeLuca, presentato in data 28/11/00.

Disegno di legge n. 7474 di iniziativa On. Giovanni Marras, presentato in data 30/11/00.

Disegno di legge n. 7585 di iniziativa On. Giovanni Marras, presentato in data 02/02/01.

2.2 Disegni di legge della XIV Legislatura recanti norme contro la pedofilia

Disegno di legge n. 311 di iniziativa On. Carla Mazzuca Poggiolini, presentato in data 30/05/01.

Disegno di legge n. 382 di iniziativa On. Rocco Buttiglione, presentato in data 31/05/01.

Disegno di legge n. 408 di iniziativa On. Alessandra Mussolini, presentato in data 01/06/01.

Disegno di legge n. 1029 di iniziativa On. Piergiorgio Massidda, presentato in data 21/06/01.

Disegno di legge n. 1346 di iniziativa On. Tommaso Foti, presentato in data 17/07/01.

Disegno di legge n. 1489 di iniziativa On. Giovanni Marras, presentato in data 02/08/01.

Disegno di legge n. 2038 di iniziativa On. Giovanni Deodato presentato in data 28/11/01.

Disegno di legge n. 2422 di iniziativa On. Francesca Martini presentato in data 26/02/02.

Disegno di legge n. 57 di iniziativa Sen. Maurizio Eufemi, presentato in data 01/06/01 (non ancora all'esame).

Disegno di legge n. 234 di iniziativa Sen. Antonio Gentili, presentato in data 18/06/01.

Disegno di legge n. 1029 di iniziativa Sen. Antonio Michele Montagnino, vicepresidente della Commissione parlamentare per l'infanzia, presentato in data 18/01/02 (non ancora assegnato).

Disegno di legge n. 2415 di iniziativa On. Maria Burani Procaccini, Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia, presentato in data 27/02/02 (non ancora assegnato).

Disegno di legge n. 2521 di iniziativa On. Edmondo Cirielli. presentato in data 14/03/02 (non ancora assegnato).

Disegno di legge n. 1325 di iniziativa Sen. Giampaolo Bettamio. presentato in data 11/04/02 (non ancora assegnato).

Si fa inoltre presente che in entrambe le legislature prese in esame sono stati presentati vari DDL aventi ad oggetto la previsione di: "misure contro la tratta di persone". i quali introducono una disciplina organica di riferimento. attraverso la previsione di misure di contrasto e specifiche fattispecie di reato. che va a modificare anche l'articolo 601 comma 2°. aggiunto dall'articolo 9 della legge n. 269/98.

2.3 Disegni di legge della XIII Legislatura recanti norme contro la tratta di persone

Disegno di legge n. 5839 di iniziativa governativa. presentato in data 23/03/99 approvato il 28/02/01 in testo unificato con DDL n. 5881 di iniziativa On. Argia Valeria Albanese. presentato in data 07/04/99 e con DDL n. 5350 di iniziativa On. Elisa Pozza Tasca presentato in data 2/11/98. trasmesso al Senato con n. 5029 in data 05/03/01.

Disegno di legge n. 7494 di iniziativa On. Luca Volontà. presentato in data 13/12/00.

2.4 Disegni di legge della XIV Legislatura recanti norme contro la tratta di persone

Disegno di legge n. 1584 di iniziativa governativa, presentato in data 18/09/01, approvato il 21/11/01 in testo unificato con DDL n. 1255, di iniziativa On. Anna Finocchiaro, presentato in data 09/07/01, trasmesso al Senato con n. 885 in data 23/11/01.

Disegno di legge n. 576 di iniziativa Sen. Patrizia Toia, presentato in data 01/08/01.

PARTE IV

ATTI INTERNAZIONALI E INNOVAZIONI LEGISLATIVE NAZIONALI RILEVANTI IN MATERIA DI TUTELA E PROTEZIONE DEI MINORI DALL'ABUSO E DALLO SFRUTTAMENTO SESSUALE

La legge n. 269/98 tratta fenomeni che possono essere arginati solo con uno sforzo di coordinamento a livello sopranazionale, come è stato confermato dal Secondo Congresso mondiale sullo sfruttamento sessuale a fini commerciali di Yokohama. Si è ritenuto quindi opportuno condurre una disamina dei principali atti adottati a livello internazionale sul tema della violenza e dello sfruttamento sessuale dei minori e aventi un rilievo sia sull'ordinamento giuridico italiano sia sulle politiche e le strategie di intervento.

Segue, poi, un'analisi di alcune innovazioni legislative interne inerenti gli interventi di protezione e tutela dei minori da situazioni di maltrattamento e abuso, in particolare della L. 28 marzo 2001 n. 149 - di riforma della disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori - che ha modificato gli art. 330 e 333 del codice civile e della legge 4 aprile 2001 n. 154, che introduce le misure di protezione contro la violenza nelle relazioni familiari.

1. Gli atti internazionali e regionali in materia di abuso e sfruttamento sessuale di bambini approvati dalle Nazioni unite, dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa negli anni 2000 e 2001

Inquadrando il fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale di bambini[63] dal punto di vista regionale ed internazionale, si rileva che l'Italia è tenuta a recepire, ratificare ed applicare una serie di atti adottati o entrati in vigore negli anni 2000 e 2001 dalle istituzioni dell'Organizzazione delle Nazioni unite (Onu), del Consiglio d'Europa (CE) e dell'Unione Europea (UE). Tali atti, di cui si presentano qui di seguito i più rilevanti rispetto alle politiche di intervento e alle strategie di contrasto a livello nazionale e sovranazionale, sono essenzialmente finalizzati a contrastare ed arginare il fenomeno, attraverso interventi dal punto di vista repressivo, preventivo e del recupero delle vittime.

È stato il *Primo Congresso Mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali*[64], a far sì che la comunità internazionale prendesse coscienza della gravità dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei bambini nel mondo e si impegnasse ad avviare una serie di azioni nazionali, regionali e internazionali finalizzate a combattere questo fenomeno dilagante e privo di frontiere.

La *Dichiarazione* e il *Piano d'azione di Stoccolma*[65], atti internazionali contenenti raccomandazioni rivolte ai 130 governi, alle organizzazioni internazionali e alle organizzazioni non governative (ONG) che lo hanno unanimemente approvato, insieme alla *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo* (*Convenzione di New York*)[66], trattato internazionale avente forza di legge per gli Stati che lo hanno ratificato, costituiscono la pietra miliare su cui si fondano una serie di atti successivi adottati a livello nazionale, regionale ed internazionale e

---

[63] Con il termine "*bambino*" si intende qualunque persona di età inferiore ai diciotto anni di età, in conformità all'art.1 della *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo*. Il termine "*bambino*" viene usato in sostituzione di "*fanciullo*", "*minore*", "*minorenne*", e quale traduzione dei termini inglese "*child*" e francese "*enfant*", utilizzati nelle versioni originali degli atti qui esaminati.

[64] Il Primo Congresso Mondiale si è svolto a Stoccolma dal 27 al 31 agosto 1996, ed è stato organizzato dal Governo svedese in collaborazione con UNICEF, ECPAT e il Gruppo delle ONG per la *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo*. L'atto finale si può consultare sul sito Internet: www.minori.it/news/appuntamenti/yokohama/stoccolma_declaration_and_agenda.htm

[65] Cfr nota 63.

[66] Il testo della *Convenzione di New York* è consultabile sul sito www.unicef.org/crc/crc.htm

finalizzati a concretizzare e proseguire gli impegni nella lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei bambini in tutte le loro forme e manifestazioni.

Va peraltro segnalato che la *Convenzione di New York* indica i bambini come soggetti e non più oggetti di diritti e definisce il contenuto dei loro diritti fondamentali a cui gli Stati membri sono tenuti a conformarsi e a riferire periodicamente (ogni 5 anni) ad un Comitato costituito *ad hoc*[67] in merito al proprio operato al fine di dimostrare la conformità del proprio ordinamento giuridico e delle proprie politiche sociali alle norme della Convenzione stessa. Mentre la *Dichiarazione* e il *Piano d'azione di Stoccolma* definiscono i principi e gli orientamenti da seguire rispetto ad un tema specifico: lo sfruttamento sessuale dei bambini considerato come una delle peggiori violazioni dei diritti dei bambini.

Nell'arco degli ultimi due anni sono stati approvati una molteplicità di atti sia a livello internazionale (Onu) che a livello regionale (UE e CE)[68] che stanno a dimostrare l'impegno profuso dalla comunità internazionale in tale campo.

Tali atti si distinguono in due grandi categorie: gli atti *vincolanti* (per es. i trattati Onu, oppure le decisioni e le direttive dell'UE) e gli atti *non vincolanti* (risoluzioni Onu e le raccomandazioni del CE).

Fra gli atti approvati negli ultimi due anni, vanno sicuramente segnalati:

1. il Protocollo facoltativo alla Convenzione di New York sulla vendita di bambini, prostituzione infantile e pornografia infantile (A/RES/54/263, Ginevra, 25 maggio 2000);
2. la Decisione del Consiglio dell'UE e del Parlamento europeo relativa ad un programma d'azione comunitario sulle misure preventive volte a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (293/2000/CE, Programma Daphne, 24 gennaio 2000);
3. la Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia (A5-0052/2000, 30 marzo 2000)[69];

---

[67] Il *Comitato sui Diritti del Fanciullo* è stato costituito ai sensi dell'art. 43 della *Convenzione di New York* e ha sede a Ginevra.

[68] Si tratta delle organizzazioni internazionali a carattere regionale, delle quali l'Italia è membro.

[69] Pubblicata in GUCE C 378/80 del 29 dicembre 2000 e consultabile sul sito Internet http://europa.eu.int

4. la Risoluzione del Parlamento Europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne (A5 - 0127/2000, 19 maggio 2000)[70];
5. la Decisione del Consiglio dell'UE relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet (2000/375/GAI, 29 maggio 2000)[71];
6. il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, sulla prevenzione, eliminazione e condanna del traffico di persone, in particolare di donne e bambini (A/55/383, 2 novembre 2000);
7. la Decisione del Consiglio dell'UE che istituisce una seconda fase del programma di incentivazione e di scambi, di formazione e di cooperazione destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini (2001/514/GAI, programma Stop II, 28 giugno 2001)[72];
8. la Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del CE agli Stati Membri su una campagna contro il traffico di bambini per bloccare le rotte dell'Europa dell'est: il caso della Moldavia (R (2001) 1526, 27 giugno 2001)[73];
9. la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del CE agli Stati Membri sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale (R (2001) 16, 31 ottobre 2001)[74];
10. l'Impegno e il Programma d'Azione degli Stati dell'Europa e dell'Asia centrale, adottato durante la Conferenza "La protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale" (Budapest, 21 novembre 2001)[75];
11. l'Accordo globale di Yokohama, adottato durante il Secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini (Yokohama, 21 dicembre 2001)[76];

Proprio a delineare la necessità di proseguire nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini, durante il Congresso mondiale di Yokohama[77] si è evidenziato come tale

---

[70] Pubblicata in GUCE C 59/307 e consultabile sul sito Internet http://europa.eu.int
[71] Pubblicata in GUCE L 138 del 9 giugno 2000 e consultabile sul sito Internet http://europa.eu.int.
[72] Pubblicata in GUCE L 186 del 7 luglio 2001 e consultabile sul sito Internet http://europa.eu.int.
[73] Consultabile sul sito Internet http://stars.coe.fr/
[74] Consultabile sul sito Internet http://stars.coe.fr/
[75] Il testo integrale del documento è riportato nell'appendice della presente relazione in lingua inglese.
[76] Il testo integrale del documento è riportato nell'appendice della presente relazione in lingua inglese
[77] I documenti del Secondo Congresso, che si è svolto a Yokohama dal 19 al 21 dicembre 2001, si possono consultare sul sito Internet: www.minori.it/news/appuntamenti/yokohama/yokohama.htm

fenomeno sia ancora in grande espansione e che ne vengono investiti anche continenti e aree che finora ne erano rimasti indenni.

1.1 Protocollo facoltativo alla Convenzione di New York, sulla vendita di bambini, prostituzione infantile e pornografia infantile

Dopo anni di negoziazioni e a quasi 3 anni dalla sua approvazione da parte dell'Assemblea generale dell'Onu, il 18 gennaio 2002 è entrato in vigore il *Protocollo facoltativo sulla vendita di bambini, prostituzione infantile e pornografia infantile* (Protocollo) grazie al deposito del decimo strumento di ratifica[78]. Costituito da un Preambolo e da 17 articoli è il primo Protocollo alla Convenzione di New York ad entrare in vigore[79].

Si tratta del primo trattato che affronta in modo approfondito e mirato la problematica dello sfruttamento sessuale dei bambini nelle sue forme e manifestazioni più note (vendita, prostituzione e pornografia).

Nel preambolo del Protocollo si ritrovano i riferimenti agli articoli più importanti della Convenzione di New York e all'impegno preso dagli Stati che l'hanno ratificata per intraprendere tutte le misure finalizzate a garantire la protezione dei bambini dalle forme di violenza e sfruttamento sessuale evidenziate nel trattato. Si menzionano, infine, i trattati e gli altri atti internazionali più significativi oltre alla Convenzione di New York a cui si ispira il presente Protocollo, ossia la Convenzione 182 dell'ILO, la *Convenzione dell'Aja sulla protezione dei bambini e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale*, nonché la Dichiarazione e il Piano d'azione di Stoccolma, mentre non si citano trattati altrettanto importanti quali lo Statuto del Tribunale penale internazionale permanente e il *Protocollo facoltativo alla Convenzione contro il crimine transnazionale organizzato in materia di traffico di esseri umani, in particolare di donne e bambini.*

Il campo d'azione dell'atto viene delineato attraverso l'indicazione delle forme di sfruttamento sessuale dei bambini che gli Stati membri sono tenuti a vietare: la vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile[80]. Ne segue la definizione di tali

---

[78] Cfr art.14 del Protocollo.
[79] Un altro Protocollo entrato in vigore, è quello relativo al coinvolgimento di bambini nei conflitti armati.
[80] Cfr art.1 del Protocollo.

forme di sfruttamento sessuale attraverso l'individuazione degli elementi costitutivi e delle circostanze[81].

Il reato di vendita di bambini viene definito come ogni atto o transazione in cui il bambino è trasferito da qualunque persona o gruppo di persone ad un altro in cambio di una remunerazione o per qualunque altro motivo. Si evidenziano altresì gli scopi per i quali si verifica questa transazione (offerta, consegna, accettazione di un bambino): sfruttamento sessuale del bambino, trapianto di organi del bambino a fini di lucro, coinvolgimento del bambino in lavori forzati, adozione illegali. È chiaro quindi che mentre il reato di vendita di bambini non si sofferma molto sull'elemento oggettivo, si può affermare che si concede maggior spazio all'elemento soggettivo che consiste nella causa per la quale la "transazione" si verifica, e che costituisce quindi un dolo specifico.

Il reato di prostituzione infantile viene definito come l'uso di un bambino in attività sessuali in cambio di una remunerazione o per un qualunque altro motivo di scambio, e il Protocollo si sofferma sull'azione commessa dall'autore di reato (offrire, ottenere, procurare o fornire un bambino per la prostituzione). Il reato di pornografia infantile viene definito come ogni rappresentazione, con qualunque mezzo, di un bambino in attività sessuali esplicite, reali o simulate o qualunque rappresentazione degli organi sessuali di un bambino per scopi principalmente sessuali, e anche in questo caso l'attenzione è focalizzata sull'azione commessa dall'autore di reato (produrre, distribuire, diffondere, importare, esportare, offrire, vendere o detenere materiale di pornografia infantile). Rispetto alle norme introdotte dalla legge 269/98, notiamo quindi che gli elementi costitutivi dei reati di prostituzione infantile e pornografia infantile definiti dal Protocollo differiscono da quelli indicati nella legge italiana[82], e questo discorso può valere ovviamente anche per altri Stati europei, ognuno dei quali ha adottato una propria definizione per le varie, singole fattispecie di reato, che non si conforma negli elementi costitutivi con le definizioni introdotte dal Protocollo né prevede le medesime sanzioni penali[83]. Ciò sta ad indicare la complessità del percorso di armonizzazione delle normative, percorso peraltro richiesto da più istituzioni anche in alcuni degli atti internazionali qui descritti allo scopo di promuovere un'azione più efficace nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini.

---

[81] Cfr artt.2 e 3 del Protocollo.

[82] Cfr artt.600-*bis*, 600-*ter* e 600-*quater* del Codice penale, che definiscono la prostituzione minorile, la pornografia minorile e la detenzione di materiale pornografico facendo ruotare le singole fattispecie di reato attorno al concetto di sfruttamento al fine di fare emergere il fattore economico.

[83] Cfr schede allegate.

Il testo sottolinea l'obbligo per gli Stati membri di prevedere nelle proprie leggi penali tali reati, sia per l'ipotesi di tentativo che di consumazione del reato, sia per la commissione a livello nazionale che transnazionale, sia per la commissione da parte di un singolo individuo che da parte di un gruppo organizzato, prevedendo ogni volta sanzioni appropriate che tengano conto della sua gravità[84].

Da segnalare una particolare novità rispetto al nostro ordinamento giuridico quando si prevede altresì la possibilità di perseguire le persone giuridiche. Infatti, tale previsione esiste solo nei codici penali di alcuni ordinamenti giuridici nazionali[85], ma non in quello italiano che prevede unicamente la perseguibilità delle persone fisiche.

La giurisdizione dello Stato membro sui reati descritti dall'art. 3, sussiste qualora il reato sia commesso sul proprio territorio oppure a bordo di una nave o di un aereo registrato in quello Stato, inoltre qualora l'imputato sia un cittadino di quello Stato o vi risieda abitualmente, oppure si trovi sul suo territorio e non verrà estradato in un altro Stato in quanto il reato è stato commesso da uno dei propri cittadini, nonché qualora la persona offesa sia cittadino di quello Stato. La disposizione di chiusura in materia non esclude alcuna giurisdizione penale esercitata in accordo con il diritto internazionale[86].

Rispetto alle norme per l'estradizione di imputati per i reati oggetto del Protocollo, viene disposto che tali reati dovranno essere ritenuti inclusi in ogni trattato di estradizione esistente tra gli Stati membri o concluso successivamente tra loro[87].

Gli Stati membri sono impegnati ad intraprendere le misure per il sequestro e la confisca di merci come materiali, beni ed altri strumenti utilizzati per commettere o facilitare la commissione dei reati previste dal Protocollo, nonché i proventi di tali reati, la chiusura dei locali utilizzati per la commissione di tali reati e l'esecuzione di analoghe richieste di altri Stati membri[88]. Rispetto a tali misure, si ricorda che la confisca e la chiusura degli esercizi[89] è prevista anche nel Codice penale italiano.

Circa le misure che gli Stati membri devono adottare al fine di proteggere i diritti e gli interessi dei bambini vittime dei reati previsti dal Protocollo, si pone in rilievo la particolare vulnerabilità del bambino vittima e, quindi l'importanza di adottare procedure che rispondano

---

[84] Cfr art. 3 del Protocollo.
[85] Cfr artt.121-2 e ss del Codice penale francese.
[86] Cfr art.4 del Protocollo.
[87] Cfr artt.5 e 6 del Protocollo.
[88] Cfr art.7 del Protocollo.
[89] Cfr art. 600-quinques del Codice penale italiano.

ai suoi speciali bisogni anche in qualità di testimone. Si sottolinea inoltre la necessità di informare il bambino vittima sui suoi diritti e su ogni altra questione relativa al procedimento in cui è coinvolto. di garantire la protezione della privacy e dell'identità del bambino vittima nonché la sua sicurezza e quella della sua famiglia da intimidazioni o ritorsioni. il tutto in conformità alla normativa nazionale in vigore[90].

Tutto ciò è previsto dal Codice di procedura penale italiano grazie a recenti riforme legislative che hanno introdotto l'audizione protetta del minore. predisposto le modalità di esecuzione e ne hanno esteso la sua applicabilità anche ad altre fasi del procedimento e non più solo alla fase dell'incidente probatorio[91].

Inoltre. rispetto alle misure da adottare vengono richiamati altri criteri guida tra cui l'interesse superiore del minore. la formazione giuridica e psicologica del personale che a vario titolo entra in contatto con i bambini vittime dei reati previsti dal Protocollo, oltre alla tutela non solo delle vittime ma anche degli operatori e delle organizzazioni che lavorano a favore delle vittime. Viene richiamato, infine, il diritto dell'imputato ad un processo giusto ed imparziale, un principio generale che non deve mai essere messo in discussione nel garantire i bisogni e gli interessi delle vittime.

Sul tema della prevenzione dei reati descritti dal Protocollo vengono indicate quali strategie fondamentali l'adozione o il rafforzamento delle leggi, delle misure amministrative, delle politiche sociali e dei programmi di educazione e di formazione da rivolgersi alla comunità in generale e agli stessi bambini vittime. Oltre a tali misure, vengono menzionate[92] anche lo sviluppo di programmi e servizi per l'assistenza finalizzata alla cura e al reinserimento sociale.

Per quanto riguarda l'Italia, una serie di interventi specifici per la prevenzione, l'assistenza e il recupero sono previsti in leggi nazionali e regionali, nonché in piani d'azione approvati dalle istituzioni. La stessa legge n. 269/98 ha inserito all'art.17 l'istituzione di un fondo per attivare misure e trattamenti di recupero sia delle vittime che degli autori di reati sessuali commessi a danno di minori[93].

Uno spazio specifico viene consacrato alla cooperazione internazionale, di cui si sottolinea l'esigenza di rafforzamento, per esempio, attraverso accordi bilaterale o

---

[90] Cfr art.8 del Protocollo.
[91] Cfr art.13 della legge 66/96 e art.13 della legge 269/98.
[92] Cfr art. 9 del Protocollo.
[93] Cfr art. 17 della legge 269/98 e le proposte d'intervento per la prevenzione ed il contrasto de fenomeno del maltrattamento sul sito www.minori.it

multilaterali volti a prevenire, individuare, indagare, perseguire e reprimere i reati oggetto del Protocollo[94].

Infine, nel Protocollo si enuncia che le norme in esso previste valgono nella misura in cui non risultino contrarie a disposizioni delle leggi nazionali ed internazionali in vigore nello Stato membro, che siano più favorevoli all'applicazione dei diritti dei bambini[95].

Come nella Convenzione di New York, si prevede per il singolo Stato membro l'obbligo di presentare al Comitato sui diritti del fanciullo[96] un rapporto sullo stato di attuazione delle norme contenute nel Protocollo stesso dopo due anni dalla sua entrata in vigore. Successivamente le informazioni relative allo stato di attuazione del Protocollo dovranno essere incluse nel rapporto quinquennale previsto dall'art. 44 della Convenzione di New York. Si dispone anche che il Comitato possa richiedere ulteriori informazioni o chiarimenti[97] sui rapporti presentati dagli Stati.

Gli ultimi articoli, come di prassi, riguardano le norme procedurali, ossia di firma e ratifica del Protocollo (presso il Segretario Generale dell'Onu), di entrata in vigore (tre mesi dopo il deposito degli strumenti di ratifica del decimo Stato, mentre per i singoli Stati membri un mese dopo il deposito dei propri strumenti di ratifica), per la presentazione e l'approvazione di eventuali emendamenti (se accettati dalla maggioranza dei due terzi degli Stati membri), eccetera.

Il Protocollo rappresenta senza dubbio un grande passo avanti nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini in ogni sua forma e manifestazione, tuttavia avrebbe potuto essere un trattato sicuramente più incisivo ed esaustivo rispetto ai trattati e alle raccomandazioni esistenti in materia, piuttosto che cedere a soluzioni di mero compromesso tra le singole posizioni dei diversi paesi a partire dalla definizione delle fattispecie di reato, che rischiano di inficiarne gli obiettivi preposti.

---

[94] Cfr art. 10 del Protocollo.
[95] Cfr art. 11 del Protocollo.
[96] Il Comitato è stato istituito dalla Convenzione di New York e ha sede a Ginevra.
[97] Cfr art.12 del Protocollo.

1.2 Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un programma d'azione comunitario sulle misure preventive volte a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne

Si tratta della decisione di rinnovo del primo programma d'azione Daphne adottato in materia ed attuato dalla Direzione generale giustizia e affari interni della Commissione europea[98].

Nella parte introduttiva dei *considerandi*, oltre al riferimento agli articoli del trattato istitutivo della Comunità europea e agli atti delle altre istituzioni dell'UE in materia, la problematica della violenza contro i bambini, i giovani e le donne viene inquadrata all'interno della violazione del diritto alla salute. Infatti in più punti si sottolineano le gravi conseguenze per la salute fisica e psichica delle vittime della violenza, che lede lo stesso diritto alla vita, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità e all'integrità fisica ed emotiva, che la decisione considera come un flagello sanitario per l'entità della sua diffusione a livello comunitario.

Il presente programma, insieme ad altri come ad esempio il programma d'azione sulla prevenzione delle lesioni personali, costituisce un punto di riferimento per il valore aggiunto che esso può recare sia alle iniziative dei singoli Stati membri, sia per le buone pratiche e le idee innovative che in esso vengono individuate e promosse allo scopo di prevenire e combattere la violenza attraverso un approccio multidisciplinare.

Al fine di accrescere l'efficacia del programma d'azione, si sottolinea altresì l'esigenza di promuovere una collaborazione attiva tra la Commissione, gli Stati membri, gli Stati candidati all'adesione, le organizzazioni internazionali competenti e le ONG che si occupano del benessere e della qualità della vita dei bambini, dei giovani e delle donne.

Nella seconda parte della decisione, costituita da 10 articoli, si delineano le procedure di attuazione del programma.

La finalità generale che il programma intende perseguire è quella di contribuire a garantire un elevato livello di tutela della salute fisica e psichica attraverso la prevenzione della violenza e il sostegno a coloro che ne sono vittime, oltre al sostegno alle ONG e alle altre organizzazioni pubbliche e private attive nel settore.

Al fine di raggiungere tale obiettivo, sono proposte tre categorie di azioni possibili:

---

[98] Il primo programma d'azione Daphne è stato adottato con decisione del Consiglio dell'UE 1999/468/CE del 13 novembre 1999.

a) azioni transnazionali per la creazione di reti pluridisciplinari, finalizzate allo scambio d'informazioni e delle *migliori pratiche* e alla cooperazione a livello comunitario, che comprendano altresì progetti pilota, creino un quadro comune per l'analisi della violenza, quantifichino l'impatto effettivo dei vari tipi di violenza e valutino tipo ed efficacia delle misure e delle pratiche per prevenirla ed individuarla;

b) azioni transnazionali per la crescita della consapevolezza dell'opinione pubblica attraverso il sostegno a campagne di informazione in cooperazione con gli Stati membri e di progetti pilota a valore aggiunto, lo sviluppo di una fonte di informazione a livello comunitario in grado di assistere e informare le ONG e gli enti pubblici con i dati divulgabili raccolti da fonti governative, non governative e accademiche, nonché studi finalizzati ad individuare le procedure e le politiche più efficaci per prevenire la violenza;

c) azioni complementari in cui è ricompreso l'uso di organismi di assistenza tecnici o di esperti (senza costi aggiuntivi rispetto alla dotazione di bilancio prevista dal programma), nonché la possibilità di organizzare seminari o altri eventi finalizzati a facilitare l'esecuzione del programma, migliorare le attività di informazione, pubblicazione e diffusione[99].

La Decisione definisce altresì alcune modalità di gestione di questo programma d'azione che la Commissione è tenuta a rispettare, tra cui:

- assicurare la coerenza e la complementarità fra le varie azioni comunitarie;
- assumere una serie di misure di attuazione tra cui assicurare l'equilibrio generale fra le varie componenti del programma e l'attuazione di procedure per il controllo e la valutazione delle attività;
- costituire un Comitato di assistenza all'operato della Commissione.

Nell'art.7 viene estesa la partecipazione a questo secondo programma d'azione ai paesi EFTA-SEE, ai paesi associati all'Europa centrale ed orientale, a Cipro, a Malta e alla Turchia (i primi due gruppi di paesi attraverso finanziamenti previsti dai singoli accordi, gli ultimi tre paesi attraverso finanziamenti supplementari), considerando il programma Daphne come un'occasione per sviluppare rapporti di collaborazione preliminari tra gli Stati e preparare i

---

[99] Cfr per un esame più approfondito l'Allegato alla presente decisione, dedicato al quadro degli obiettivi e delle azioni, sul sito Internet http://europa.eu.int/comm/justice_home/project/daphne/fr/index.htm

candidati all'adesione anche dal punto di vista delle politiche e degli interventi sociali di contrasto alla violenza e allo sfruttamento sessuale.

Si sottolinea inoltre l'importanza della cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti.

Infine, la Decisione prevede che per il monitoraggio e la valutazione del programma la Commissione adotti tutte le misure necessarie a garantirli in modo continuativo attraverso la presentazione sia di una relazione intermedia al secondo anno dall'entrata in vigore del programma sia di una relazione finale alla conclusione dello stesso, relazioni che includano informazioni relative alla distribuzione del finanziamento comunitario tra i vari campi d'azione, alla complementarietà con le azioni di altri programmi, nonché ai risultati delle valutazioni effettuate sui progetti finanziati.

Si segnala che dal 1997, il programma Daphne ha finanziato oltre duecento progetti che hanno portato, tra l'altro, alla costituzione di network fra organismi pubblici e privati dei vari Stati dell'UE e, attraverso il confronto e lo scambio delle singole esperienze, hanno indubbiamente facilitato l'individuazione di buone pratiche nonché il miglioramento degli interventi[100].

1.3 Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia

Il fenomeno del turismo sessuale che coinvolge bambini è un'altra nuova forma di sfruttamento sessuale in espansione come è stato confermato durante il Congresso di Yokohama.

I punti prioritari su cui si è soffermato il *Parlamento europeo* per un'efficace lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia, sono i seguenti:

1. l'adozione di una politica di lungo periodo;
2. l'assunzione di una politica specifica per l'infanzia;

---

[100] Cfr il sito Internet http://europa.eu.int/comm/justice_home/project/daphne/fr/index.htm

3. il sostegno ad azioni di sensibilizzazione che evidenzino come il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia costituisca un vero e proprio reato;
4. l'istituzione di una specifica linea di bilancio a sostegno della lotta al turismo sessuale che coinvolge l'infanzia[101].

Le considerazioni preliminari (*considerande*) si dividono in due parti: nella prima vengono richiamati tutti gli atti vigenti fino alla data di adozione della presente risoluzione da parte dell'Onu, del CE, nonché dell'UE; mentre nella seconda parte vengono richiamati i principi e gli argomenti fondamentali su cui si incentra l'atto.

È opportuno soffermarsi su alcuni paragrafi di questa seconda parte perché introducono considerazioni di rilievo rispetto alle politiche in questo settore. *In primis* si afferma nettamente l'aggravarsi del fenomeno nell'ultimo decennio, chiamando in causa la maggiore facilità con cui ci si reca in vacanza all'estero grazie alla riduzione dei prezzi nel settore dei trasporti avvenuta negli ultimi anni, nonché la possibilità di agire in completo anonimato nei paesi lontani e la minor riprovevolezza dell'abuso di bambini in contesti socioculturali diversi[102].

Si sottolinea, altresì, l'assenza di una politica comunitaria specifica in materia di infanzia da parte dei trattati europei e della Commissione europea[103], si evidenzia il coinvolgimento dei turisti europei tra coloro che praticano il turismo sessuale ai danni di bambini che vivono in paesi terzi e si rileva la responsabilità del settore economico del turismo, accusato di trarre profitto dall'abuso su bambini e di non aver un interesse specifico a combattere questo fenomeno[104].

Questo è il primo atto internazionale che presenta una presa di posizione così chiara e netta nei confronti dell'industria turistica, un settore che è indiscutibilmente coinvolto nel fenomeno anche solo a livello indiretto.

Inoltre si chiede che tale fenomeno venga inserito nei negoziati di adesione dei paesi appartenenti all'*ex* Unione Sovietica, anche perché l'UE si sente responsabile per i bambini che fanno e faranno parte del suo territorio, in quanto ne rappresentano il suo futuro[105].

---

[101] Va segnalato che a tutt'oggi solo 2 network di ONG hanno beneficiato di finanziamenti mirati alla lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia, realizzando un codice di condotta per l'industria turistica (Ecpat) e un sito Internet, www.child-hood.com rivolto ai turisti, all'industria turistica, alle ONG e ai giornalisti (Terre des hommes).

[102] Cfr paragrafo A della Risoluzione.

[103] Cfr paragrafo D della Risoluzione

[104] Cfr paragrafo E della Risoluzione.

[105] Cfr paragrafo G della Risoluzione.

Si fa altresì cenno ad alcuni casi conosciuti tramite i mass media, come il caso del mostro di Marcinelle, che preoccupano il Parlamento europeo per quanto accade a livello di indagini giudiziarie, in particolare la lentezza dei procedimenti, le battute di arresto nelle indagini, i trasferimenti di magistrati e di personale di polizia, le intimidazioni e i depistaggi, i silenzi o la diffusione di informazioni tendenziose da parte dei media. In effetti, rispetto al caso del mostro di Marcinelle, va ricordato che dopo quasi 6 anni dall'avvio delle indagini preliminari nei confronti di Marc Dutroux e di altri individui, queste ultime non si sono ancora concluse.

Nel documento si sottolinea l'importanza di considerare l'abuso di bambini da parte dei turisti come un aspetto parziale di un sistema criminale transfrontaliero ai danni di minori che si riconnette al più ampio fenomeno del traffico di bambini a fini di sfruttamento sessuale.

Nel testo si sottolinea altresì la necessità di intervenire sia sull'offerta, attraverso interventi che vadano al di là degli Stati membri dato il ruolo dell'UE, che sulla domanda, attraverso la crescita della consapevolezza del problema.

Quest'ultimo passaggio trae fondamento dal fatto che i turisti non sono tutti pedofili e che pertanto l'azione di sensibilizzazione può svolgere un sufficiente ruolo dissuasivo.

Risulta altrettanto indispensabile agire penalmente nei confronti degli autori di reati contro i bambini e si segnala la necessità di passare da una tutela minima dei singoli Stati membri dell'UE ad un'armonizzazione delle sanzioni penali nazionali e ad un ruolo effettivo dell'Europol che ha ottenuto la competenza specifica sul traffico di essere umani, comprendente altresì il turismo sessuale e la pornografia infantile, così come disciplinato nell'allegato alla Convenzione istitutiva.

Viene infine citato il ruolo delle ONG considerate più idonee nell'attività di cooperazione con le autorità e le popolazioni locali dei paesi di destinazione dei viaggi per il turismo sessuale.

La terza parte della risoluzione, costituita da 44 articoli, contiene i principi e gli intenti che il Parlamento europeo ha posto alla base del suo impegno nella lotta al turismo sessuale. *In primis* si inquadra il fenomeno del turismo sessuale che coinvolge l'infanzia fra i reati e fra le più gravi violazioni dei diritti umani, e per questo motivo una serie di articoli è strettamente collegata al quadro normativo sia degli Stati membri che dei paesi aderenti all'UE e si individuano alcuni requisiti fondamentali che dovrebbero essere presenti nelle legislazioni nazionali ed europee, quali la conformità alla Convenzione di New York e alla Convenzione

182 dell'ILO, l'inclusione dei diritti dell'infanzia nella futura Carta dei diritti fondamentali dell'UE, l'approvazione del Protocollo facoltativo alla Convenzione di New York da parte dall'Assemblea generale dell'Onu e la ratifica dello stesso da parte degli Stati, l'adozione di disposizioni volte ad incentivare la trasmissione alle autorità giudiziarie e di polizia di qualunque informazione inerente a questa materia.

La Commissione viene invitata a compiere un'indagine per comprendere le dimensioni del fenomeno[106] e ad esaminare in modo esaustivo il legame tra pornografia infantile e aumento del turismo sessuale che coinvolge bambini[107]. L'attenzione del Parlamento europeo su questi temi si mostra il riflesso anche di una maggiore sensibilità dell'opinione pubblica europea come segnalato da un recente sondaggio svolto a livello europeo e volto a mettere in luce la percezione della popolazione dell'UE rispetto al fenomeno dello sfruttamento sessuale dei bambini attraverso il turismo. Tale sondaggio ha rilevato che l'opinione pubblica europea ritiene auspicabile e necessaria un'azione concreta di tutte le nazioni europee contro il turismo sessuale[108]. Circa l'85% della popolazione europea interpellata si è dichiarata "sensibilizzata" alla problematica del turismo sessuale, che considera "diffusa" (63%) e "in crescita a livello mondiale" (55%). La quasi totalità degli intervistati (92%) condanna moralmente la pratica del turismo sessuale e la riconosce come illegale (88%), anche per quanto riguarda gli atti commessi fuori dai territori degli stati europei (74%). La popolazione europea ritiene la repressione (38%) e la prevenzione (36%) le azioni maggiormente efficaci per combattere il turismo sessuale e mostra pertanto una particolare attenzione e maturità nell'analizzare questo fenomeno. Infine va sottolineato che gli interpellati hanno dichiarato di ritenersi insoddisfatti per quello che in Europa viene fatto a livello nazionale al fine di combattere il fenomeno del turismo sessuale dichiarando di considerare un intervento dell'UE auspicabile (85%) e necessario (88%).

Nella Risoluzione vengono riconosciuti i passi avanti fatti dalla Commissione nella cooperazione con l'industria turistica nella formulazione dei cosiddetti codici di condotta, ma si ritiene necessaria una valutazione della loro effettiva applicazione pratica.

Sul principio dell'extraterritorialità viene criticato il fatto che il Consiglio non abbia fatto nessun passo avanti, in particolare in direzione della possibilità che anche i cittadini di

---

[106] Cfr art.15 della Risoluzione.
[107] Cfr art.16 della Risoluzione.
[108] *L'opinion des Européens sur le tourism sexuel impliquant des enfants*", relazione finale di un'indagine Eurobarometro, Commissione europea DG XXIII, Ed. delle Comunità Europee, 1998, Bruxelles.

paesi extraeuropei possano essere perseguiti per reati sessuali che coinvolgono bambini[109], e si ribadisce la necessità di istituire una competenza universale per il principio di extraterritorialità[110].

Un altro intervento richiesto agli Stati riguarda il potenziamento dell'assistenza alle vittime, indipendentemente dalla loro razza, paese di origine, religione, entrata legale o illegale nello Stato membro dell'UE[111].

Un'altra critica mossa dal Parlamento alla Commissione è la mancata istituzione di un Centro Europeo per i bambini scomparsi. Viene in proposito citato il centro belga *Child Focus* come esempio da seguire a livello europeo[112] e si propone l'istituzione in seno alla Commissione di un servizio che abbia il compito di occuparsi di tutti gli aspetti riguardanti l'infanzia[113].

Una serie di articoli è dedicata alla normativa interna e a quella europea. Per la prima si chiede che gli Stati membri rivedano le loro procedure penali al fine di consentire forme di audizione protetta dei bambini vittime di reati sessuali[114], di fissare che il termine *a quo* per la prescrizione del reato decorra dal compimento del diciottesimo anno di età[115], che venga prevista nei confronti degli autori di atti di pedofilia l'interdizione dall'esercizio delle attività professionali a contatto con bambini[116] ed infine che il mandato di Europol venga esteso anche ai reati di traffico e di sfruttamento sessuale di bambini attraverso il turismo pur se commessi nei paesi limitrofi all'UE[117].

La Risoluzione include un riferimento anche al lavoro delle ONG di cui si riconosce l'impegno profuso nella lotta al turismo sessuale e vengono invitate a tenere costantemente informati Commissione e Parlamento sui progressi e risultati delle loro attività affinché la loro esperienze e conoscenza possano servire a impostare le iniziative e le politiche da assumere a livello europeo[118]. Un articolo della risoluzione è, poi, dedicato ai servizi di ascolto telefonico

---

[109] Cfr art. 20 della Risoluzione.
[110] Cfr art. 21 della Risoluzione.
[111] Cfr art. 27 della Risoluzione.
[112] Cfr art. 30 della Risoluzione.
[113] Cfr art. 29 della Risoluzione.
[114] Cfr art. 32 della Risoluzione.
[115] Cfr art. 35 della Risoluzione. Si segnala altresì che una tale previsione esiste a tutt'oggi solo nel codice penale belga.
[116] Cfr art. 33 della Risoluzione.
[117] Cfr art. 39 della Risoluzione.
[118] Cfr art. 40 della Risoluzione.

gratuito di cui si auspica la diffusione al fine di fornire immediata assistenza e informazioni a tutti i bambini dell'UE[119].

La risoluzione si chiude con un riferimento alla problematica dei bambini di strada che deve essere tenuta in considerazione nelle azioni promosse sia nei paesi in via di sviluppo che nell'UE nonché nelle strategie per migliorare l'ambiente sociale in cui vivono i bambini[120].

Si tratta della prima risoluzione in materia approvata dal Parlamento europeo e si presume che avrà sicuramente ulteriori sviluppi data la gravità e l'aumento del fenomeno, così come emerso nel Congresso di Yokohama.

1.4 Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne

Anche per affrontare la tematica della tratta, lo strumento della risoluzione utilizzato dal Parlamento europeo è finalizzato a fornire una serie di orientamenti rivolti alle altre istituzioni dell'UE in particolare alla Commissione, al Consiglio, agli Stati membri e agli Stati candidati all'adesione, ossia agli Stati che intendono divenire in futuro membri dell'UE.

Pur essendo incentrata sulla tratta delle donne, la presente Risoluzione non poteva non ricomprendere in diversi punti la questione della tratta dei bambini e dello sfruttamento sessuale di bambini in quanto fenomeno strettamente connesso alla tratta.

Nella parte introduttiva dei *consideranda* si menzionano come consuetudine i vari trattati di riferimento, nonché altri atti precedentemente approvati dalle istituzioni dell'UE ed alcuni principi basilari per la lotta contro la tratta di donne. Fra i principi richiamati, la tratta di esseri umani è considerata esplicitamente come una forma contemporanea di schiavitù[121], un'attività svolta dalla criminalità organizzata a livello regionale se non internazionale, con 4 milioni di vittime nel mondo e 50.000 vittime che ogni anno entrano nel territorio dell'UE.

Le vittime, soprattutto donne e bambini, sono rapite da bande criminali oppure sono vendute dalle proprie famiglie o adescate con false promesse molto spesso per l'esercizio della prostituzione che non deriva quindi da una scelta di vita bensì risulta essere un

---

[119] Cfr art. 41 della Risoluzione.
[120] Cfr artt. 42 e 43 della Risoluzione.
[121] Tale definizione è stata ripresa non solo per la tratta di minori ma anche per tutte le forme di sfruttamento sessuale di minori introdotte dalla legge 269/98.

fenomeno strettamente collegato con la tratta di esseri umani. E' interessante osservare che nel documento si fa presente che il regime di proibizione della prostituzione ha creato un mercato clandestino monopolizzato dalla criminalità che espone le vittime alla violenza e all'emarginazione.

Nel presente atto si sottolinea che per una lotta efficace è indispensabile avere una definizione comune di tratta negli Stati membri dell'UE, e che la mancanza di disposizioni giuridiche specifiche, le differenze dei sistemi giuridici e la mancanza di cooperazione all'interno degli organismi giuridici e tra gli stessi nei paesi di origine, transito e destinazione delle vittime consentono ai trafficanti di operare in condizioni di impunità.

Infine si ricorda quanto sia indispensabile avere un approccio multidisciplinare per una efficace lotta contro la tratta di esseri umani, oltre al coinvolgimento di tutti gli operatori e alla cooperazione di tutti i paesi coinvolti.

La parte centrale della Risoluzione consiste in una presa di posizione del Parlamento che condanna la tratta di donne e bambini quale violazione intollerabile dei diritti umani fondamentali e si ritiene che una definizione chiara e armonizzata della tratta sia una condizione preliminare per contrastarla efficacemente.

Nella Risoluzione viene sottolineato il collegamento tra tratta di esseri umani, emigrazione e politiche di asilo e vengono rivolti agli Stati membri e ai paesi candidati all'adesione alcune richieste di intervento tra cui:

- la qualificazione del reato di tratta delle donne quale pratica assimilabile alla schiavitù;
- l'applicazione delle leggi esistenti;
- il miglioramento del coordinamento nazionale e l'istituzione di un'autorità centrale che si occupi di tali reati;
- l'istituzione ed il rafforzamento delle unità di polizia giudiziaria specializzata;
- il potenziamento dell'informazione e della cooperazione con i paesi di origine, di transito e di destinazione, e con *Europol* ed *Interpol* per le indagini e le procedure giudiziarie.

Alla Commissione viene richiesto di proseguire il lavoro iniziato nel 1997 attraverso proposte dirette all'armonizzazione delle legislazioni, dei metodi di indagine e delle procedure giudiziarie per ottenere tra l'altro una giurisdizione extraterritoriale, l'estradizione degli autori di reati di tratta di esseri umani, il sequestro dei proventi e la possibilità di

risarcimento delle vittime, oltre alla non criminalizzazione di queste ultime con misure di protezione e la possibilità per le ONG di promuovere azioni legali a nome delle vittime stesse; si chiede, inoltre, l'inversione dell'onere della prova nei processi per tali reati e una serie di misure a tutela della vittima.

Nel documento viene sottolineato il ruolo fondamentale di Europol e se ne chiede il rafforzamento, così come si sottolinea il ruolo delle ONG e si indica la necessità di sostenere quelle emergenti a livello locale nei paesi candidati. In merito alle vittime della tratta, il Parlamento ritiene che debbano beneficiare di un permesso di soggiorno temporaneo nei paesi di destinazione, della concessione dello status di rifugiato, nonché di misure di legislative *ad hoc*.

Sempre alla Commissione vengono richiesti il rinnovo e la prosecuzione dei programmi Daphne e Stop, proponendo la partecipazione anche dei paesi candidati, sottolineando altresì che la politica dell'UE per combattere efficacemente la tratta di esseri umani necessita di finanziamenti adeguati e sufficienti.

Si sollecita anche un ruolo attivo della Commissione nelle predisposizione diretta di iniziative, proponendo la realizzazione di una campagna pluriennale che coinvolga anche i paesi candidati.

Al Consiglio si chiede di nominare un relatore UE sulla tratta, come è avvenuto a livello Onu per lo sfruttamento sessuale di bambini.

E, infine, si esorta l'UE a prendere l'iniziativa di una Convenzione Onu in materia di azione penale contro chi istiga, organizza o realizza una qualsiasi forma di tratta di esseri umani, menzionando anche il Tribunale Internazionale Penale Permanente quale strumento efficace per combattere il fenomeno.

La Risoluzione pone, quindi , una serie di problemi di definizione, organizzazione delle strategie di contrasto e dei metodi di indagine che sono oggi oggetto di discussione a livello nazionale, riconoscendo che su questo tema il quadro legislativo nazionale non fornisce ancora strumenti definitori e d'azione sufficientemente chiari. Pur trattandosi di un problema che ha una forte dimensione transnazionale e sopranazionale, rimane comunque necessario agire anche a livello di singolo Stato per favorire le misure di contrasto sul territorio nazionale.

1.5 Decisione del Consiglio dell'UE relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet

Si tratta di una decisione in materia di pornografia infantile adottata dal Consiglio dell'UE e che pertanto vincola direttamente gli Stati membri che erano tenuti a darne attuazione, con scadenza il 31 dicembre 2000.

La normativa italiana, attraverso l'entrata in vigore della legge n. 269/98, ha già sostanzialmente adempiuto a quanto richiesto, avviando quel complesso processo di modernizzazione sollecitato dalla presente Decisione agli Stati membri per far fronte a questo nuovo fenomeno di sfruttamento sessuale dei bambini, considerato un reato grave compiuto da organizzazioni criminali internazionali.

Il traffico, lo sfruttamento sessuale e la pornografia infantile attraverso le varie condotte criminose costituiscono una grave violazione dei diritti umani e possono costituire una forma importante di criminalità organizzata internazionale con dimensioni che stanno diventando sempre più preoccupanti anche all'interno dell'UE. L'attenzione del Consiglio è posta sia sulla necessità di proteggere le vittime che di prevenire e combattere lo sfruttamento sessuale. Il tema della protezione/ prevenzione viene introdotto in modo specifico con un *considerando* dedicato alla necessità di adottare ulteriori misure all'interno dell'UE per consentire un uso sicuro di Internet.

La seconda parte della Decisione è suddivisa in diversi paragrafi ognuno dei quali si focalizza su un aspetto specifico del problema della pornografia infantile.

Vi si afferma la necessità di informare gli utenti di Internet sui metodi disponibili per contattare sia l'autorità preposta all'applicazione della legge sia gli organismi in contatto con la stessa, ogni qualvolta si è a conoscenza di materiale di pornografia infantile diffuso sulla rete. Si consiglia inoltre l'istituzione di unità specializzate all'interno dei servizi preposti all'applicazione della legge, per gestire in tempi rapidi le indagini e le informazioni relative a tale fenomeno[122]. Si fornisce, infine, una chiara indicazione agli Stati membri affinché l'intervento delle autorità preposte all'applicazione della legge sia tempestivo.

Un gruppo di paragrafi affronta la questione della cooperazione fra Stati membri e fra organismi adibiti alla raccolta e scambio di informazioni, citando le unità specializzate

---

[122] Per l'Italia si ricorda l'art. 14 della legge 269/98, intitolato *Attività di contrasto*.

nazionali nonché Europol come punti di riferimento per la lotta contro la pornografia infantile.

Il terzo gruppo di disposizioni si rivolge all'industria del settore, e si impegnano gli Stati membri a sollecitare i fornitori dei servizi Internet a collaborare, fornendo alle autorità competenti il materiale di pornografia infantile della cui circolazione sulla rete sono a conoscenza, sottraendo dalla rete tale materiale, conservando i dati sui movimenti relativi a tale materiale e predisponendo sistemi di controllo appropriati per combattere le varie condotte connesse alla pornografia infantile[123].

Si afferma, poi, che gli Stati dovranno verificare regolarmente se la propria normativa necessita di modifiche rispetto ai processi tecnologici, nonché collaborare allo scambio di esperienze mirate all'identificazione di filtri e altre tecniche dirette ad impedire e individuare la diffusione di materiale pornografico sulla rete.

La presente decisione si inserisce in un percorso *in fieri*, in cui gli atti inerenti la lotta contro lo sfruttamento sessuale di bambini, approvati dal Parlamento europeo, dalla Commissione europea e dal Consiglio europeo continuano a succedersi a ritmi sempre più serrati[124], dimostrando, da un lato, l'interesse e l'attenzione al tema e, dall'altro, la difficoltà di riuscire a pervenire all'individuazione di misure effettivamente praticabili dato il livello tecnologico raggiunto e per non incorrere nel rischio di adottare provvedimenti lesivi della privacy degli individui. Ciò che della Decisione, tra gli altri, merita sottolineare è il richiamo alle azioni di prevenzione, un percorso, questo, che interroga la Scuola e le istituzioni in genere nel loro ruolo di promozione di una responsabilità e di una capacità educante diffuse tra gli adulti siano essi genitori, educatori, operatori o esponenti dei settori economici connessi all'uso delle nuove tecnologie.

---

[123] Un forte richiamo alla collaborazione e agli impegni dell'industria del settore è contenuto anche nella dichiarazione approvata all'esito dell'incontro dei Ministri della Giustizia e dell'Interno dei Paesi G8 tenutosi a Milano nell'ambito delle attività di Presidenza italiana del G8, Conferenza dei Ministri dell'Interno e della Giustizia del G8, Milano, 26-27 febbraio 2001.

[124] Una valutazione sulla situazione nei singoli Stati membri in materia è stata realizzata ai sensi delle azioni comuni 97/154/GAI e 97/827/GAI.

1.6 Protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, sulla prevenzione, eliminazione e condanna del traffico di persone, in particolare di donne e bambini

Il presente Protocollo[125], che l'Italia ha sottoscritto, è aggiuntivo alla Convenzione sul crimine organizzato transnazionale. È composto di 20 articoli suddivisi in quattro parti ed è stato redatto per sopperire alla mancanza di uno strumento internazionale in materia di traffico di persone, nonché per dare attuazione alla risoluzione dell'Assemblea generale dell'Onu nella quale si decise di costituire un Comitato intergovernativo *ad hoc* finalizzato all'elaborazione di tale trattato[126] in considerazione del fatto che per prevenire e combattere il traffico, è necessario un approccio internazionale che includa i Paesi di origine, transito e destinazione dello stesso. Il rilievo del Protocollo, ma anche degli altri atti qui analizzati, risiede nell'indicare la cooperazione e l'integrazione come una strategia importante per riuscire a contrastare con efficacia fenomeni criminosi la cui forte dimensione transnazionale sfida la capacità dei singoli Stati.

Lo sforzo continuo che si ritrova nel Protocollo e anche negli altri atti, di definire il fenomeno e le linee di azione, è motivato dal fatto che in questo ambito le differenze nelle politiche nazionali costituiscono un limite che favorisce drammaticamente la permanenza e lo sviluppo del fenomeno criminale.

Tornando al Protocollo, la prima parte riguarda le disposizioni generali e affronta gli obiettivi, la definizione del campo d'azione e la penalizzazione delle condotte individuate.

In merito agli obiettivi[127], si chiarisce che il Protocollo non riguarda solo la prevenzione e la lotta contro il traffico di persone, ma anche la protezione e l'assistenza alle vittime, nonché la cooperazione fra gli Stati parti.

Come nella Risoluzione del Parlamento europeo analizzata in precedenza, anche nel Protocollo emerge fin da subito una preoccupazione rispetto alla definizione. Nel documento con il termine "traffico di persone"[128] si intende il reclutamento, trasporto, trasferimento, accoglienza o ricezione di persone per motivi di sfruttamento, attraverso la minaccia o l'uso della forza o di altra forma di coercizione, sequestro, truffa, inganno, abuso di potere o di

---

[125] Il presente Protocollo è stato approvato il 12 dicembre 2000 durante la Conferenza sul crimine organizzato internazionale di Palermo.
[126] Cfr il Preambolo del presente Protocollo.
[127] Cfr art.2 "Esposizione dei fini".
[128] Cfr art.3 "Uso dei termini".

posizione di vulnerabilità oppure di consegna o ricezione di pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona avente il controllo su di un'altra persona. Nello sfruttamento dovrà includersi lo sfruttamento della prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, lavoro forzato o prestazioni, schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, servitù o il trapianto di organi. Il consenso della vittima del traffico di persone ai fini di sfruttamento sarà irrilevante qualora venga usato uno degli intenti appena indicati. Infine, dopo aver definito "bambino" qualunque persona di età inferiore ai diciotto anni, si chiarisce che il reclutamento, trasporto, trasferimento, accoglienza o ricezione di un bambino ai fini di sfruttamento sarà considerato "traffico di persone" anche senza la presenza di uno degli intenti sopra indicati.

Gli Stati che ratificheranno il presente trattato saranno tenuti a recepire e trasferire nel proprio diritto interno la definizione di traffico di persone fornita dal Protocollo che però non risulta pienamente esaustiva qualora si riferisca ai bambini perché mancano alcune modalità del traffico che tipicamente interessano i minori. La clausola di chiusura del Protocollo sembra offrire una soluzione a questo problema consentendo di estenderne l'applicazione anche ad ipotesi non ricomprese nella definizione indicata, ad esempio nel caso delle adozioni internazionali illegali, in quanto è sufficiente la presenza del concetto di "sfruttamento" per far rientrare il caso specifico nelle ipotesi di reato previste. Quanto stabilito nel Protocollo si applicherà ai casi di prevenzione, indagine e perseguimento dei reati indicati, qualora tali reati abbiano carattere transnazionale e coinvolgano un gruppo criminale organizzato[129].

Si parla di reati proprio perché il Protocollo prevede che la fattispecie del traffico di persone con le differenti condotte individuate venga riconosciuta dagli Stati parti come reato perseguito penalmente, qualora commesso intenzionalmente, quindi con la presenza dell'elemento soggettivo del dolo[130].

La parte seconda del Protocollo affronta l'argomento della protezione delle vittime del traffico di persone. In particolare si richiede agli Stati parti che adottino tutte le misure necessarie al fine di proteggere la privacy e l'identità delle vittime, nonché misure volte all'ascolto protetto, alla fornitura di un alloggio, assistenza legale, medica, psicologica, materiale, lavorativa, educativa e formativa, il tutto tenendo in debita considerazione età, genere e specifici bisogni della vittima, in particolare se si tratta di bambini, nonché sicurezza fisica e risarcimento del danno subito, possibilità di restare sul territorio dello Stato in

---

[129] Cfr art.4 "Ambito di applicazione".
[130] Cfr art.5 "Penalizzazione".

particolari circostanze, così come una regolamentazione di modalità e casistiche per il rimpatrio[131]. La normativa italiana in merito ha già una previsione normativa di base, limitata ai casi di sfruttamento sessuale di donne, per l'adozione di particolare misure di sostegno e di protezione delle vittime di sfruttamento sessuale[132].

La parte terza è dedicata alla prevenzione, cooperazione e ad altre misure che gli Stati parti sono tenuti ad adottare al fine di combattere il traffico di persone e di proteggere le vittime da ulteriori violenze.

Si indicano politiche, programmi e altre misure che includano la cooperazione con le ONG, con altre organizzazioni rilevanti e con altri soggetti della società civile; lo scambio di informazioni; la formazione per il rafforzamento delle leggi, del personale che si occupa di immigrazione e di ogni altro personale rilevante ai fini della prevenzione del traffico di persone.

Vengono presentate le misure di controllo alle frontiere di cui avvalersi per prevenire e scoprire il trasporto di persone vittime della tratta da parte di vettori commerciali, nonché misure di sicurezza e di controllo dei documenti per verificarne la legittimità e la validità.

Per quanto attiene alla situazione italiana, il Protocollo fornisce una guida importante per il completamento di quanto già disposto dal nostro ordinamento e rassicura sulla conformità delle politiche italiane a quanto stabilito in sede internazionale. Si pensi, ad esempio, ai programmi di protezione sociale realizzati tramite i finanziamenti *ex*-art. 18 del Testo unico sull'immigrazione e ai progetti di cooperazione internazionale per la promozione dell'infanzia e dell'adolescenza. La prevenzione, l'assistenza e la protezione sono aspetti chiave trattati dal Protocollo, ma in questo settore una sinergia importante non potrà che provenire dalla possibilità di collegare a questo tipo di interventi anche l'azione svolta dalle forze di polizia nel corso delle attività di indagine e di controllo, come affermato nella parte finale del Protocollo stesso.

---

[131] Cfr artt. 6, 7 e 8 del Protocollo.

[132] Cfr art.18 L.40/98 sulla disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

1.7 Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del CE agli Stati Membri su una campagna contro il traffico di bambini per bloccare le rotte dell'Europa dell'est: il caso della Moldavia

Dopo la disamina di documenti "cornice" la presente Raccomandazione costituisce un concreto esempio di azione contro il traffico[133] (*trafficking*) di bambini. L'assemblea del CE in 13 paragrafi affronta il fenomeno e conferma l'impegno nella lotta contro tale fenomeno, anche in considerazione del fatto che tutti gli Stati coinvolti (di origine, transito e destinazione del traffico) sono Stati membri del CE.

Il fenomeno del traffico di bambini è definito innanzi tutto come un reato da perseguire, che dal versante delle vittime ha implicazioni nelle politiche migratorie, nel diritto di asilo, nella libertà di movimento e nelle politiche socio-economiche.

Gli autori di reato vengono identificati in organizzazioni internazionali violente e potenti, che usano i tecnologie moderne e operano in un mercato altamente redditizio.

L'Assemblea sollecita a porre attenzione sulle caratteristiche multiformi del fenomeno: il traffico di bambini non è realizzato solo a fini sessuali, ma anche per il traffico di organi, così come per il mercato delle adozioni illegali in cui perfino la gravidanza e il parto diventano attività commerciali.

Nel documento si lamenta la mancanza di dati sufficienti e attendibili sui vari aspetti del fenomeno, ad esempio sul numero dei bambini che scompaiono dagli istituti, dei bambini di strada e delle bambine e ragazze vittime della prostituzione che provengono dai Paesi dell'Europa dell'est, rapite, picchiate, imprigionate, private dei documenti d'identità e ridotte in schiavitù.

Per l'analisi sullo stato degli interventi e sulle condizioni da cui può trarre origine questo fenomeno, l'Assemblea prende esplicitamente ad esempio lo Stato della Moldavia, membro del CE dal 1995. La Moldavia viene descritta come un Paese totalmente abbandonato a se stesso e nel quale l'aumento della povertà ha causato un'ondata di emigrazione all'estero per necessità di vera e propria sopravvivenza.

Su questi aspetti drammatici della situazione dello Stato moldavo, si rivolgono alcune richieste al Comitato dei ministri, tra le quali: fornire immediata assistenza per realizzare un censimento della popolazione; fornire aiuti soprattutto economici per sostenere

---

[133] Il termine "*traffico*" è usato quale sinonimo di "*tratta*", ed è tradotto dal termine inglese "*trafficking*" e dal termine francese "*trafic*".

prioritariamente l'educazione, la formazione e la creazione di opportunità di lavoro per i giovani e soprattutto le giovani. Inoltre, si chiede di rafforzare la cooperazione per reintrodurre l'educazione primaria obbligatoria gratuita, per prevenire l'abbandono dei bambini, per istituire la figura indipendente di difensore civico dell'infanzia, per ricostruire un sistema sociale che garantisca un livello minimo di cure e tutele. Si chiede altresì al Comitato dei Ministri di rafforzare il supporto alle ONG che svolgono una funzione di prevenzione della tratta mettendo in campo campagne di informazione rivolte alle giovani moldave.

Inoltre l'Assemblea chiede che il Comitato dei Ministri raccomandi a sua volta agli Stati membri del CE che:

- il traffico dei bambini sia previsto come reato grave nelle normative nazionali e perseguito come tale;
- sia creato un servizio speciale delle forze dell'ordine per la protezione dei bambini;
- siano sviluppate misure volte a reprimere la domanda che alimenta il traffico di bambini;
- sia nominato un difensore nazionale per le vittime del traffico;
- sia creata una rete di difensori nazionali a livello europeo per la raccolta di informazioni ed esperienze;
- sia creata un archivio nazionale centralizzato e informatizzato di bambini e giovani adulti scomparsi che funzioni per tutta l'Europa e aiuti altresì le forze dell'ordine e le famiglie a ritrovarli.

L'Assemblea chiude la Raccomandazione con l'invito al Comitato dei Ministri di procedere all'attuazione del Patto di Stabilità per i Paesi dell'Europa del sud-est e con la task force sul traffico di esseri umani, ma soprattutto con l'erogazione di finanziamenti alle organizzazioni internazionali che si occupano degli interventi di prevenzione, rimpatrio e reintegrazione sociale delle vittime, nonché a tenere informata l'Assemblea in merito alle campagne sul traffico lanciate con l'EU, le ONG e i media nei vari Stati europei.

1.8 Decisione del Consiglio dell'UE che istituisce una seconda fase del programma di incentivazione e di scambi, di formazione e di cooperazione destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini

Come il programma d'azione Daphne, anche il programma Stop[134] è stato rinnovato una seconda volta con un finanziamento pari a 4 milioni di euro per il periodo 2001-2002[135].

Nella parte introduttiva dei *considerando*, oltre a richiamare le conclusioni del Consiglio di Tampere e l'art. 29 del trattato sull'UE che persegue l'obiettivo di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza attraverso la prevenzione e la repressione di reati quali la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, vengono richiamati una serie di elementi determinanti per una efficace lotta contro questi reati sia a livello di prevenzione che di repressione:

- un approccio coordinato e multidisciplinare che coinvolga i diversi responsabili della lotta contro questi reati;
- la dimensione internazionale dei reati che necessita di far fronte ad ogni anello della catena che vede coinvolti reclutatori, trasportatori, sfruttatori ed altri intermediari oltre che i clienti;
- il ruolo dell'UE rispetto ai singoli Stati che facilita la sensibilizzazione e la cooperazione fra gli operatori;
- il coinvolgimento nel programma anche dei paesi candidati all'adesione.

La decisione si ricollega alla richiesta esplicita del Parlamento europeo di rinnovare l'azione comune per altri due anni, nonché alla necessità di coordinarla con le azioni del programma Daphne.

La seconda parte è costituita da 11 articoli, principalmente dedicati alla procedura di gestione del programma. Fra le disposizioni più interessanti vanno sicuramente menzionate quella relativa agli obiettivi del programma[136] nonché quella relativa alle azioni[137].

---

[134] Il primo programma Stop è stato istituito con l'azione comune 96/700/GAI del Consiglio del 29 novembre 1996 ed è visionabile sul sito Internet http://europa.eu.int/comm/justice_home/project/stop_fr.htm
[135] Cfr art.5 della Decisione.
[136] Cfr art.2 della Decisione.
[137] Cfr art.4 della Decisione.

La prima include all'interno della prevenzione e della lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini, anche la pornografia infantile, le violenze sessuali, nonché l'assistenza alle vittime. Il programma è finalizzato allo sviluppo di una politica europea in materia, a promuovere e rafforzare il lavoro in rete e le forme di cooperazione nel lavoro sul campo, al miglioramento della formazione e della ricerca scientifica, rendendovi partecipi anche organismi pubblici o privati dei paesi candidati all'adesione all'UE e, infine, a rafforzare la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni regionali ed internazionali competenti.

Per quanto riguarda le azioni ammesse dal programma, queste si possono raggruppare nelle seguenti categorie: formazione, scambi e tirocini, studi e ricerche, riunioni e seminari ed infine diffusione dei risultati raggiunti. Tali azioni possono essere singole o combinate, come per esempio la realizzazione di una ricerca e la disseminazione dei suoi risultati fra gli addetti ai lavori degli Stati membri.

Per accedere ai finanziamenti del programma d'azione, occorre essere direttamente impegnati in qualità di enti pubblici o privati degli Stati membri nella lotta al fenomeno, e presentare un progetto transnazionale che coinvolga almeno 3 Stati membri o 2 Stati membri e 1 paese candidato.

Sarà la Commissione a valutare, selezionare e seguire i progetti presentati, assistita da un Comitato detto Comitato Stop II, nonché da un Comitato consultivo e da un Comitato di gestione.

I criteri con cui verranno selezionati i progetti sono i seguenti:

- la conformità con gli obiettivi del programma;
- la dimensione europea e la partecipazione di paesi candidati;
- la compatibilità con le priorità politiche dell'UE;
- la complementarietà con altri progetti;
- la capacità dell'organizzazione di attuare il progetto;
- l'importo della sovvenzione richiesta anche in proporzione rispetto ai risultati;
- il carattere multidisciplinare dell'azione;
- la qualità del progetto;
- l'impatto dei risultati previsti.

Una relazione annuale verrà stilata dalla Commissione per consentire la valutazione dei progetti e del programma d'azione.

La Decisione del Consiglio riafferma la volontà delle istituzioni europee di sostenere interventi concreti nel settore attraverso la messa a disposizione di finanziamenti per progetti che devono produrre valore aggiunto non solo a livello nazionale ma anche europeo. I programmi Daphne e Stop II possono costituire dei punti di riferimento a livello nazionale per la definizione di piani di azione volti a sviluppare a livello locale azioni di contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale.

1.9 Raccomandazione del Comitato dei Ministri del CE agli Stati membri sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale

La presente raccomandazione, richiama l'esigenza di una maggior impegno nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini, in particolare per la loro protezione.

La parte introduttiva dei *considerando* richiama una serie di atti internazionali, dalla Dichiarazione dei diritti umani alla recente Convenzione sul *cybercrime*, nonché tutti gli atti approvati sia dall'Assemblea parlamentare che dal Comitato dei Ministri del CE in materia di tutela dei bambini.

La parte centrale dell'atto si divide in otto capitoli: definizione e *focus*, misure generali, legge penale, procedura e misure coercitive in generale, misure relative alla pornografia che coinvolge bambini, misure relative alla prostituzione di bambini, misure relative al traffico di bambini, ricerche prioritarie, cooperazione internazionale.

Il capitolo relativo alle definizioni lo si incontra generalmente nei trattati internazionali in cui si inquadra la tematica trattata dal singolo atto, che viene così identificato, delineato e circoscritto. Anche alcune raccomandazioni del CE hanno questa impostazione e risulta quindi interessante confrontare il contenuto delle definizioni contenute nel presente atto con le definizioni degli stessi concetti, contenute in altri atti.

Per "bambino" si intende qualunque persona di età inferiore a 18 anni, e tale definizione è più restrittiva rispetto per esempio a quella contenuta nella Convenzione di New York che per "fanciullo"[138] fa salvi i limiti di maggiore età diversi previsti dalle singole normative nazionali. Uno degli obiettivi risulta essere proprio quello di uniformare le normative dei vari paesi, quantomeno rispetto alla questione della fascia di età protetta.

---

[138] Cfr nota 63.

Nel termine "sfruttamento sessuale" vengono incluse la pornografia infantile, la prostituzione infantile, la schiavitù sessuale e il traffico di bambini per tali scopi. In tale definizione ci troviamo di fronte ad un arco di situazioni più ampio, basti pensare al traffico e alla schiavitù sessuale, che generalmente altre definizioni di sfruttamento sessuale, come quella della Convenzione di New York, non prevedono. Lo stesso vale per la pornografia infantile, per la prostituzione infantile e per il traffico di bambini, che includono una serie di condotte che vanno ad identificare in modo più chiaro gli autori di tali fattispecie criminose.

Il capitolo secondo riguarda invece misure generali, ossia iniziative volte a informare l'opinione pubblica, formare coloro che sono responsabili dei bambini sul fenomeno dello sfruttamento e abuso sessuale e informare i minori che non frequentano la scuola dei rischi che corrono rispetto al fenomeno. Si propongono inoltre scambi di informazioni sulle buone pratiche e sulle misure di prevenzione e di contrasto del fenomeno; si raccomanda la cooperazione internazionale nell'attuazione di tutte queste azioni e l'identificazione di quelle aree in cui l'assistenza tecnica e il contributo di paesi con maggiore esperienza è da ritenere particolarmente utile.

Si appoggia lo sviluppo e il finanziamento di agenzie polivalenti che adottino un approccio multidisciplinare nel prevenire e identificare lo sfruttamento sessuale di bambini e nel fornire supporto legale, psicologico e sociale alle vittime.

Viene riconosciuto il ruolo centrale delle ONG nel campo della prevenzione dello sfruttamento sessuale.

Rispetto ai media si chiede di contribuire ad una informazione corretta che tuteli il bambino dal punto di vista della privacy, dell'identità e della dignità. Inoltre si chiede che rappresentanti dei media partecipino a programmi di informazione e formazione sullo sfruttamento sessuale.

Rispetto ad Internet si chiedono una serie di azioni da parte dei *service provider* al fine di informare correttamente sull'uso degli strumenti di tecnologia moderna e sui rischi di sfruttamento sessuale, di collaborare con le autorità competenti al fine di identificare e combattere tale fenomeno, di adottare un codice di condotta idoneo. Si riconosce l'esigenza da parte delle autorità preposte all'applicazione della legge di essere messe in condizione di poter raccogliere le tracce dell'uso illecito di Internet, nonché di creare *hot line* e incoraggiare l'opinione pubblica a segnalare casi di pornografia infantile.

Il terzo capitolo è incentrato sulla normativa, in particolare rispetto alle vittime e agli autori di reato e si chiede che le condotte definite nel presente atto entrino a fare parte delle leggi penali nazionali, sia che il reato sia commesso all'interno o al di fuori del territorio dello Stato, sia che sia commesso da una persona fisica che da gruppi organizzati. Inoltre si invitano le forze dell'ordine a dedicare un'attenzione particolare al fenomeno e ad allocare risorse umane sufficienti per condurre a termine le indagini.

Rispetto alle vittime di reati di sfruttamento sessuale si richiede che:

- vengano presi in considerazione i diritti e gli interessi del bambino durante tutto l'arco del procedimento penale affinché si rispetti il suo diritto ad essere sentito, difeso, rappresentato, senza ovviamente che ciò comporti la lesione dei diritti dell'accusato;
- nei casi in cui siano coinvolti bambini, questi ultimi siano trattati con l'assoluta priorità e il più rapidamente possibile, con il rispetto della privacy, del segreto istruttorio, dell'audizione protetta degli stessi qualora siano vittime o testimoni di reato, che sia limitato il numero di audizioni e di dichiarazioni richieste al minore e che ad esse sia attributo il massimo della credibilità nel rispetto della sua dignità;
- si conceda alle vittime e alle loro famiglie la possibilità di restare sul territorio dello Stato al fine di poter partecipare al procedimento in cui sono coinvolte;
- si forniscano misure di protezione soprattutto allorquando si tratta di reati commessi da reti criminali;
- vengano previsti il risarcimento del danno subito dai bambini vittime e la non perseguibilità di questi ultimi per qualunque atto commesso in connessione con tali reati.

Rispetto agli autori di tali reati si richiede di:

- impegnarsi ad assicurare che il periodo di prescrizione dei reati di sfruttamento sessuale, inizi a decorrere allorquando la vittima ha raggiunto la maggiore età;
- adottare misure volte a punire gli autori di reato;
- fornire loro trattamenti specifici se necessari;
- sviluppare programmi di prevenzione per questi ultimi;
- vietare alle persone riconosciute colpevoli di tali reati di esercitare determinate professioni o attività a contatto con i bambini;
- prevedere la chiusura temporanea o definitiva degli esercizi commerciali che sono stati coinvolti in tali reati, nonché il sequestro e la confisca di quanto connesso a tali reati;

- prevedere la perseguibilità delle persone giuridiche e non solo delle persone fisiche con sanzioni specifiche per il coinvolgimento in tali reati.

Il capitolo quarto prende in considerazione le misure volte a contrastare la pornografia infantile, concentrandosi sulla necessità di punire con sanzioni penali appropriate non solo coloro che sono coinvolti nella produzione e distribuzione di materiale di pedo-pornografia, ma anche coloro che detengono tale materiale, oltre alla necessità di organizzare campagne di informazione sulle misure esistenti per proteggere le vittime e sul fatto che la detenzione di tale materiale costituisce reato.

Il capitolo quinto prende in considerazione le misure volte a contrastare la prostituzione infantile, in particolare si chiede di:

- introdurre sanzioni penali appropriate per coloro che accettano prestazioni e/o hanno rapporti con bambini coinvolti nella prostituzione;
- assicurare attraverso un'appropriata assistenza psicologica, materiale e di altro genere, la possibilità di uscire dal circuito della prostituzione al bambino che ne sia coinvolto;
- dare priorità ai programmi educativi, preventivi e riabilitativi;
- costituire o sviluppare sezioni specializzate di polizia e rafforzare i loro metodi operativi, al fine di combattere la prostituzione infantile[139];
- collocare operatori sociali formati nel lavoro di prevenzione con i bambini, soprattutto con i bambini di strada, per aiutarli ad uscire dalla prostituzione;
- coinvolgere l'industria turistica nell'azione di informazione sul turismo sessuale e nella sua individuazione;
- organizzare campagne di informazione volte a scoraggiare i potenziali turisti dall'essere coinvolti nel turismo sessuale.

Il capitolo sesto prende in considerazione le misure volte a contrastare il traffico di bambini, che si concentrano sull'aspetto dell'informazione.

In particolare si chiede di:

- introdurre appropriate sanzioni penali per il reato di traffico di bambini, che tenga conto della sua gravità;
- organizzare campagne di informazione per rendere consapevole l'opinione pubblica dei rischi che corrono i bambini, e soprattutto le bambine, coinvolti nel traffico;

---

[139] Cfr nota 115.

- fornire informazioni e formazione appropriate sul traffico di bambini ai rappresentanti di consolati e ambasciate, alle autorità pubbliche, ai media, alle ONG e a privati che operano nei paesi di origine delle potenziali vittime;
- assicurare che le scuole prevedano nei piani di studio l'informazione sui rischi del traffico di bambini;
- organizzare percorsi speciali di formazione per il personale diplomatico, consolare, giudiziario, di frontiera e di polizia al fine di metterlo in grado di individuare i casi di tratta di minori e di rispondere in modo appropriato.

Il capitolo settimo sollecita a svolgere ricerche, sia a livello nazionale che internazionale, che rispettino la diversità culturale e che tengano conto di alcuni fattori tra cui si segnalano gli specifici legami tra sfruttamento sessuale e crimine organizzato, sfruttamento sessuale e precedenti esperienze di incesto, abuso sessuale e pornografia, sfruttamento sessuale e adozione, nonché la natura del processo che porta la vittima a diventare un autore di tali reati.

L'ottavo e ultimo capitolo prende in considerazione la cooperazione internazionale soprattutto nella sfera dell'adeguamento della normativa (competenza extraterritoriale qualora il reato è commesso da un cittadino dello Stato, da colui che ha nel territorio dello Stato la sua residenza abituale oppure ai danni di un cittadino dello Stato), dell'azione dell'autorità giudiziaria (accordi di estradizione, misure di assistenza legale reciproca, traduzione di documenti e interpretariato)e dell'azione dei governi (accordi bi o multilaterali per prevenire e combattere lo sfruttamento sessuale dei bambini, ratifica e applicazione degli strumenti internazionali più importanti in questo campo). Infine si promuove la cooperazione europea e internazionale sul campo al fine di fornire assistenza tecnica o di altro genere, nonché l'adozione di strategie pan-europee per combattere il fenomeno dello sfruttamento sessuale dei bambini.

La Raccomandazione costituisce un testo articolato e di ampio respiro che nel settore della lotta allo sfruttamento sessuale può essere considerato un punto di riferimento avanzato anche per i singoli Stati .

1.10 L'Impegno e il Programma d'Azione degli Stati dell'Europa e dell'Asia centrale, adottato durante la Conferenza "La protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale" di Budapest[140].

I rappresentanti di 42 Stati, organizzazioni internazionali, ONG, esperti, rappresentanti della gioventù e altri soggetti coinvolti, hanno adottato l'impegno e il programma d'azione di Budapest, a chiusura della conferenza regionale dell'Europa e dell'Asia centrale su "*La protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale*", organizzata per fare il punto sulla situazione in vista del Congresso mondiale di Yokohama.

Si tratta di un atto molto più ricco di contenuti e di riflessioni di quanto non sia l'atto finale approvato a Yokohama, al quale peraltro è stato allegato.

La prima parte del documento costituisce una presa d'atto di quanto è stato realizzato in questi ultimi anni per combattere lo sfruttamento sessuale dei bambini. Oltre a ricomprendere quanto affermato nell'atto finale di Yokohama, l'atto in esame va oltre per i punti seguenti:

- si richiamano, oltre ai trattati esistenti, alcune convenzioni in via di approvazione o di ratifica, ossia il progetto di *Convenzione sulle relazioni personali riguardanti i bambini*, la *Convenzione contro il contrabbando di migranti per via di terra, aria e mare*, la *Convenzione sul cybercrime*, nonché una serie di raccomandazioni e decisioni adottate dalle istituzioni dell'UE e del CE;
- si segnala e si raccomanda lo sviluppo di istituzioni nazionali aventi compiti di protezione e tutela dei diritti dei bambini, tra cui figure di mediatori per l'infanzia e speciali forze di polizia (i commissari per i bambini);
- si segnala la necessità di offrire nuove opportunità di partecipazione diretta dei bambini e degli adolescenti nella valutazione delle priorità regionali e di sviluppo delle politiche;
- si segnala il ruolo sempre più decisivo della società civile che ricomprende tra l'altro le ONG nazionali e internazionali;
- si segnala altresì il fatto che molti paesi in Europa e in Asia centrale non hanno ancora sviluppato propri programmi d'azione così come stabilito a Stoccolma.

La seconda parte dell'atto si riferisce agli impegni che gli Stati firmatari intendono assumere:

---

[140] La conferenza regionale di Budapest si è svolta dal 20 ai 21 novembre 2001.

- nominare un organismo nazionale di contatto e coordinamento in ogni Stato che sia fondato su di un mandato chiaro e su risorse e responsabilità specifiche;
- adottare e promuovere una "tolleranza zero" rispetto a tutte le forme di violenza e sfruttamento sessuale di bambini;
- incoraggiare la ratifica e l'applicazione degli strumenti internazionali in materia di protezione dei bambini, nel cui elenco si comprendono anche i trattati richiamati nella prima parte del presente atto;
- promuovere l'adozione di un mandato di arresto internazionale, a livello regionale, per poter perseguire le persone coinvolte nel traffico di bambini;
- richiedere alla Commissione Europea di includere nei programmi specifici quali Daphne e Stop II, dei progetti mirati a facilitare l'azione dei paesi della regione nell'attuazione degli impegni a suo tempo presi con l'atto finale di Stoccolma contro lo sfruttamento sessuale dei bambini;
- attribuire alla partecipazione dei bambini e dei ragazzi maggior importanza, in particolare dare loro più opportunità di essere coinvolti direttamente nelle strategie, nelle misure e nell'attuazione di tutte le attività contro lo sfruttamento sessuale dei bambini senza tuttavia trasmettere a questi ultimi la responsabilità di combattere tale fenomeno, nonché incoraggiare e prendere in considerazione il punto di vista dei bambini e dei ragazzi e accettare che la loro rappresentanza e la loro partecipazione sia messa veramente in atto;
- si propone il Consiglio d'Europa come supervisore delle politiche in questo settore con il supporto delle ONG e delle organizzazioni intergovernative maggiormente coinvolte nel fenomeno;
- si prevede, nel quadro del Consiglio d'Europa, un meccanismo di monitoraggio della Raccomandazione (2001) 16 sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale, nonché una maggiore assistenza agli Stati per l'adesione ai programmi sostenuti dalla Commissione europea.

A chiusura dell'atto, gli Stati si impegnano ad attuare l'impegno e il programma d'azione per l'Europa e l'Asia centrale e ad incontrarsi nuovamente nel 2003 per fare il punto della situazione, ossia per esaminare i programmi realizzati e i problemi rimasti insoluti.

1.11 L'Accordo globale di Yokohama, adottato durante il Secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini

Va ricordato che il Congresso di Yokohama[141] si è svolto 5 anni dopo il Congresso di Stoccolma, con l'obiettivo di fare il punto della situazione sul tema dello sfruttamento sessuale dei bambini, ampliando il campo d'intervento dallo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali allo sfruttamento e all'abuso sessuale dei bambini.

L'atto finale di Yokohama è stato adottato dai governi, insieme alle organizzazioni internazionali, alle ONG, al settore privato e a membri della società civile provenienti dal mondo intero.

Va sottolineato che al Congresso hanno partecipato anche bambini e ragazzi provenienti da diversi Paesi che hanno avuto la possibilità di esprimersi direttamente e fare proposte per la promozione e la protezione dei loro diritti.

La prima parte del documento costituisce una presa d'atto di quanto è stato fatto in questi ultimi anni per combattere lo sfruttamento sessuale dei bambini; si rammentano, in particolare, l'adozione di strategie di intervento interdisciplinari, compresi programmi, politiche, leggi, meccanismi, risorse e diffusione dei diritti dei bambini, nonché piani d'azione nazionali ed internazionali per combattere la prostituzione infantile, la pornografia infantile e il traffico di bambini per fini sessuali, comprese nuove leggi che hanno trasformato tali fenomeni in reati anche con effetti extraterritoriali.[142]

Si ricorda che i piani d'azione hanno compreso altresì il rafforzamento delle politiche, delle leggi e dei programmi volti a prevenire il fenomeno dello sfruttamento sessuale dei bambini, campagne d'informazione, un migliore accesso all'educazione dei bambini, misure di sostegno a famiglie e bambini in stato di povertà, azioni contro la criminalità e la domanda di sfruttamento sessuale nonché il perseguimento di coloro che sfruttano i bambini.

Si indicano quali buone prassi e risultati raggiunti la diffusione di *helplines* telefoniche, nonché di procedure amministrative e giudiziarie volte a prevenire violazioni dei diritti dei bambini e il coinvolgimento attivo del settore privato tra cui l'industria turistica, le organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori, l'industria della comunicazione compresi i

---

[141] Il Congresso di Yokohama si è svolto 17 al 20 dicembre 2001.
[142] Cfr l'art.10 della legge 269/98.

service provider, con l'adozione di politiche attive e codici di condotta per la protezione dei bambini dallo sfruttamento sessuale.

La prima parte si chiude con un richiamo ai trattati internazionali più importanti che sono stati adottati fino ad oggi, in particolare il Protocollo aggiuntivo per la prevenzione, soppressione e punizione del traffico delle persone in particolare di donne e bambini, la Convenzione sul cybercrime e lo Statuto del Tribunale internazionale penale permanente[143], alla Convenzione 182 dell'OIL, al Protocollo opzionale sulla vendita, prostituzione infantile e pornografia infantile. Viene altresì richiamata la Sessione Speciale dell'Assemblea Generale dell'Onu per l'Infanzia, incluso il suo *Outcome document* che verrà in tale sede approvato.

L'atto affronta, poi, quanto resta ancora da fare. Viene enfatizzato il ruolo centrale della Convenzione di New York e si incoraggiano gli Stati a ratificare gli strumenti internazionali che affrontano l'argomento del Congresso. Si riafferma l'impegno volto a costruire una cultura del rispetto di tutte le persone, basato sul principio di non discriminazione e sull'eliminazione dello sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali. Si richiamano la Dichiarazione e il Piano d'azione di Stoccolma quali punti di riferimento per i piani d'azione nazionali e, tra gli aspetti su cui focalizzare gli interventi, sono menzionate le situazioni in cui i bambini sono particolarmente a rischio di sfruttamento (per es. AIDS, conflitti armati, disfunzioni familiari, etc.), la riabilitazione dei bambini vittime e la loro non criminalizzazione.

Si individua nel lavoro in rete tra i vari soggetti che combattono il fenomeno una strada da privilegiare, auspicando che siano assicurate adeguate risorse per combattere il fenomeno.

Si sottolinea altresì il pericolo delle nuove tecnologie come Internet rispetto alla diffusione della pornografia infantile, e si riafferma il ruolo importante della famiglia per la prevenzione e la tutela dei bambini.

Si riconferma la funzione cruciale della cooperazione a tutti i livelli per combattere lo sfruttamento sessuale dei bambini di cui si dichiara la non tollerabilità e l'impegno ad agire di conseguenza.

---

[143] Il Tribunale internazionale penale permanente ha raggiunto l'11 aprile 2002, le 60 ratifiche necessarie per la sua entrata in vigore.

1.12 Conclusioni

Dall'esame dei numerosi atti adottati negli anni 2000 e 2001 dalle istituzioni delle organizzazioni internazionali e regionali di cui l'Italia è membro, emerge chiaramente la necessità di combattere il fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale in tutte le sue forme e manifestazioni nonché la volontà di impegnarsi e di farlo con interventi multidisciplinari in cooperazione e coordinamento con tutti gli enti interessati, organizzazioni internazionali, regionali e nazionali, pubbliche e private richiedendo il coinvolgimento delle ONG e consentendo a bambini e ragazzi modalità di partecipazione alle procedure decisionali.

Dopo aver esaminato i singoli atti risulta doveroso aggiungere qualche riflessione per poter avere un quadro più completo di quanto si sta facendo a livello internazionale e di come si sta muovendo la comunità internazionale per contrastare un fenomeno che, come è stato ricordato durante il Congresso di Yokohama, è ancora oggi in espansione.

Gli atti internazionali e regionali esaminati hanno concentrato le proposte di intervento in tre grandi categorie: repressione, recupero e prevenzione.

1.12.1 Repressione

Innanzi tutto è evidente in tutti gli atti esaminati la necessità di interventi legislativi nazionali che non si limitino a definire l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei bambini come comportamenti penalmente rilevanti, ma che, da un lato, disciplinino e condannino con pene severe gli autori di tutte le condotto connesse con il fenomeno in esame e, dall'altro, proteggano le vittime con misure adeguate onde evitare una loro ulteriore vittimizzazione.

Per raggiungere un buon funzionamento della giustizia, è senz'altro utile partire dall'armonizzazione delle normative penali nazionali soprattutto dei paesi membri dell'UE, al fine di abbattere alcuni ostacoli sostanziali e procedurali (differenze nella lingua, nella cultura, nella normativa e nella sua applicazione concreta, come per esempio nella definizione dei comportamenti criminosi, nelle modalità e tempi di raccolta degli elementi di prova e nelle regole processuali vigenti nei vari paesi).

In particolare sul versante delle riforme normative innovative adottate negli ultimi anni da alcuni Stati dell'UE si possono richiamare le sezioni specializzate di polizia sia per il perseguimento degli autori dei reati che per la protezione delle vittime, l'adozione del mandato di arresto internazionale, la competenza universale degli Stati, la perseguibilità delle

persone giuridiche e la decorrenza del termine di prescrizione per i reati sessuali dal compimento della maggiore età da parte della vittima e non dal momento della commissione del reato stesso.

1.12.2 Recupero

Sempre maggiore attenzione è attribuita alle regole procedurali e alle misure di protezione che si considera doversi adottare per tutelare le vittime dei reati esaminati dai singoli atti indipendentemente dall'entrata legale o illegale della vittima nel territorio di uno Stato. Un particolare rilievo è assegnato all'audizione protetta e alle misure di sicurezza finalizzate a proteggere la privacy e l'identità delle vittime dal rischio di minacce o violenze che i componenti di organizzazioni criminali possono attuare nei loro confronti al fine di evitare di essere identificati e di essere perseguiti.

Rispetto al recupero in senso stretto, si segnala la ricorrente raccomandazione di adottare programmi di supporto psicosociale che tengano sempre conto di tutti i fattori specifici del caso concreto (nazionalità, età, sesso, lingua, religione, etnia, cultura, professione della vittima) ai fini del reinserimento sociale del minore e della valutazione in merito alla sua permanenza sul territorio o al rimpatrio nel paese di origine.

1.12.3 Prevenzione

Si sottolinea la necessità di realizzare campagne di informazione rivolte all'opinione pubblica nonché programmi di formazione per tutti gli operatori che a diverso titolo sono coinvolti nel fenomeno, in particolare vengono citati con sempre maggiore frequenza gli operatori dei sistemi di telecomunicazioni in particolare di Internet, nonché gli operatori dell'industria turistica.

Inoltre per la tutela dei bambini si chiede l'istituzione del difensore civico per bambini, la figura del mediatore per i bambini e l'istituzione di linee di ascolto telefonico.

Tenendo conto dell'allargamento dell'UE, è inoltre evidente la necessità di coinvolgere da subito nelle iniziative delle istituzioni europee gli Stati candidati all'adesione all'UE, ossia quegli Stati che hanno già presentato formalmente la richiesta di entrare a far parte a pieno titolo dell'UE.

Risulta necessario, tuttavia, sottolineare l'assenza nei vari atti esaminati di efficaci strumenti giuridici di controllo, ossia di strumenti che vigilino sullo stato di attuazione degli atti stessi da parte degli Stati che li hanno ratificati. Solo il Protocollo[144] alla Convenzione di New York prevede un monitoraggio da parte di un Comitato[145], che però non ha il potere di applicare sanzioni agli Stati che non danno attuazione alle disposizioni del Protocollo, atto vincolante per gli Stati che lo hanno ratificato, ma che include solo raccomandazioni prive di potere coercitivo.

A maggior ragione il discorso vale per le risoluzioni e per gli altri atti che non sono vincolanti rispetto agli Stati membri dell'organizzazione che li ha approvati.

Infine rispetto all'impegno di tutti gli operatori che a vario titolo combattono il fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei bambini, il principio guida che appare prevalere è richiamato nel termine che i partecipanti alla Conferenza di Budapest hanno utilizzato nell'atto finale per indicare la finalità delle strategie da perseguire: "tolleranza zero".

---

[144] Protocollo Facoltativo alla Convenzione di New York, sulla vendita di bambini, prostituzione infantile e pornografia infantile.

[145] Cfr nota 5.

Schema dell'analisi comparata a livello europeo dei reati di pedopornografia

		Stati esaminati											
		A	B	Dk	D	E	Eir	F	G	I	NL	P	UK
Reati	Il divieto riguarda genericamente il materiale in quanto osceno o indecente	X	X		X		X		X	X			X
	Divieto di pornografia minorile	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Divieto di produrre materiale pornografico minorile	Max 1 anno o multa	Reclusione + multa	Fino a 6 mesi	3mesi/3anni + multa	1/3 anni	3 mesi	1 anno + multa	Min.1 mese + multa	6/12 anni + multa	4anni/6anni o multa	Fino 3 anni	Fino 3 anni e/o multa
	Divieto di distribuire materiale pornografico minorile	Max 1 anno o multa	Reclusione + multa	Fino a 6 mesi	3mesi/3anni + multa	Multa 3/10 mensilità	3 mesi	1 anno + multa	Min.1 mese + multa	1/5 anni o multa	4anni/6anni o multa	Fino 3 anni	Fino 3 anni e/o multa
	Divieto di possedere materiale pornografico minorile	Max 6 mesi o multa	1mese/1 anno + multa	Multa	1 anno o multa		X		Max 1 anno o multa	Fino 3 anni o multa	4/6a. o multa (sent. CS)	X	Fino 3 anni e/o multa

A=Autria, B=Belgio, Dk=Danimarca, D=Germania, E=Spagna, Eir=Irlanda,

F=Francia, G=Grecia, I=Italia, NL=Olanda, P=Portogallo, UK= Regno Unito

Settore Diritti dell'Infanzia – Fondazione Terre des hommes Italia Onlus

Schema dell'analisi comparata a livello europeo dei reati di prostituzione minorile

		Stati esaminati											
		A	B	Dk	D	E	Eir	F	G	I	NL	P	UK
Reati	Divieto di induzione, favoreggiamento della prostituzione minorile (violenza o minaccia*)	X	lavori forzati 10/15 anni + multa (#)	Max 4 anni	Min 3 anni o multa (#)	1 /4 anni + multa	X	10 anni + multa	9 mesi/ 3 anni	6/12 anni + multa	8 anni	1/8 anni	2 anni
	Divieto di compiere atti sessuali con minori (violenza o minaccia*)	X	lavori forzati 10/15 anni + multa (#)	Max 6 anni (#)	1/10 anni + multa	6/12 anni	Reclusione	2 anni + multa	Fino a 10 anni (#)	6mesi/ 3 anni o multa	Fino a 12 anni (#)	1/8 anni	Fino a 2 anni

A=Autria, B=Belgio, Dk=Danimarca, D=Germania, E=Spagna, Eir=Irlanda,

F=Francia, G=Grecia, I=Italia, NL=Olanda, P=Portogallo, UK= Regno Unito

* Il dato si riferisce ai paesi in cui la violenza o la minaccia sono considerati elementi costitutivi del reato

Settore Diritti dell'Infanzia – Fondazione Terre des hommes Italia Onlus

2. Novità del quadro legislativo italiano ai fini della protezione dei minori vittime di maltrattamenti e abusi. Osservazioni sulle linee di tendenza emergenti nel panorama degli interventi giudiziari familiari e minorili

2.1 I nuovi art. 330 e 333 del Codice civile e le disposizioni contro la violenza familiare

Nell'ambito dell'ampia produzione normativa, che ha caratterizzato lo scorcio finale della precedente legislatura, meritano particolare attenzione due leggi, peraltro già ampiamente esaminate, che modificano decisamente il panorama degli interventi giudiziari in materia familiare e minorile. Si tratta della legge 28 marzo 2001 n. 149 (che ha riformato la disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori e modificato alcune norme del Codice civile, ed in particolare con l'art. 37 di tale legge gli art. 330 e 333 del Codice civile) e della legge 4 aprile 2001 n. 154, che introduce le misure contro la violenza nelle relazioni familiari.

In questa sede pare utile approfondire un profilo particolare di tali leggi: quello legato alle analogie e alle interconnessioni che portano a confrontare l'art. 37 della legge n. 149/01 con le disposizioni che introducono le misure contro la violenza familiare. Il discorso si completa con riferimento anche alla recente sentenza della Corte Costituzionale 16/30 gennaio 2002 n. 1, in tema di procedimento sulla potestà dei genitori, che propone importanti criteri interpretativi per la lettura delle norme relative a tale procedimento, criteri che, peraltro, sono suscettibili di essere estesi anche ad altri ambiti ed, in particolare, ai procedimenti di separazione coniugale e divorzio (nei quali non sono rare le denunce per abuso rivolte da uno dei genitori all'altro) e al procedimento per l'esecuzione forzata dei provvedimenti giudiziari in materia di affidamento dei figli. Anche in questi procedimenti, infatti, una cultura giuridica tradizionale resistente ai cambiamenti continua a ignorare la voce del figlio minorenne, di cui la legge non prevede l'ascolto o lo limita grandemente. L'effetto ultimo è che il minorenne continua ad avere un ruolo assolutamente secondario nelle decisioni che lo riguardano e non sempre riceve adeguata tutela.

D'altro canto anche la seconda legge indicata, la n. 154 del 2001, prevedendo l'intervento dei servizi sociali del territorio e dei centri di mediazione familiare, propone percorsi nuovi per l'intervento giudiziario in materia familiare e tali percorsi, grazie all'art. 8 di tale legge, che consente l'applicazione delle misure in materia di violenza familiare anche nel corso dei giudizi di separazione coniugale e divorzio, vengono a trovare spazio anche in questi ultimi procedimenti. È importante perciò accennare al ruolo che possono qui assumere i servizi sociali territoriali, anche in ambito endoprocessuale, ai fini dell'ascolto, sia pure indiretto, del minore e soffermarsi infine sulla tematica della mediazione. A questa il diritto tende sempre più a fare riferimento, senza peraltro darne una definizione e relegandola a un ruolo ancillare, mentre, se fosse restituita ad un ruolo primario, potrebbe assumere rilevanza significativa anche a proposito del discorso relativo alla formazione del giudice familiare e minorile.

È opportuno a questo punto riferire brevemente il contenuto delle leggi citate per poi affrontare i temi indicati.

2.2 Cenni sui contenuti delle nuove disposizioni normative

La legge n. 149/01 con il suo art. 37 modifica gli art. 330 e 333 c.c., aggiungendo alla già prevista possibilità di allontanare dalla residenza familiare il figlio minorenne anche quella di disporre «l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore».

L'altra legge, la n. 154/01 introduce in materia penale, con l'art. 282 *bis* c.p.p., la misura coercitiva dell'allontanamento familiare dell'imputato. La stessa, per i delitti contro l'assistenza familiare e per quelli di violenza sessuale, pornografia minorile e sfruttamento della prostituzione minorile commessi in danno dei prossimi congiunti e del convivente, può essere applicata prescindendo da qualunque limite di pena. Viene anche introdotto il divieto in determinate circostanze di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa oltre alla possibilità di ingiunzione del pagamento di un assegno in favore delle persone conviventi che, per effetto della misura disposta, rimangano prive di mezzi adeguati.

Nel settore civile questa legge introduce il titolo IX *bis* del Codice civile ed il capo V *bis* del titolo II del Codice di procedura civile, recanti la disciplina degli ordini di protezione contro gli abusi familiari. Tali ordini possono essere impartiti su ricorso proposto anche

personalmente dalla parte, se sussiste la duplice condizione dell'esistenza di un grave pregiudizio all'integrità fisica o morale o alla libertà del coniuge o convivente e dalla circostanza che il fatto non costituisce reato perseguibile d'ufficio. Il contenuto degli ordini di protezione è sostanzialmente analogo a quello del provvedimento che può essere assunto in sede penale per disporre l'allontanamento familiare. Qui è possibile prevedere in più, come già accennato, l'intervento dei servizi sociali del territorio o di un centro di mediazione familiare oltre a quello di associazioni che curano il sostegno e l'accoglienza di donne, minori e di ogni vittima di abusi e maltrattamenti. Competente ad intervenire è il giudice del tribunale ordinario in via generale e quello della separazione personale o del divorzio, quando penda uno di tali giudizi e si sia svolta l'udienza di comparizione dei coniugi davanti al presidente.

Le norme suddette si applicano, inoltre, sia nei confronti del coniuge o del convivente o di altro componente il nucleo familiare, che abbia tenuto una condotta pregiudizievole nei riguardi di altro familiare convivente, sia nel caso in cui destinatari di una tale condotta siano il coniuge o il convivente o il componente del nucleo familiare stesso. In sostanza, gli ordini di protezione colpiscono qualunque componente della famiglia adotti una condotta pregiudizievole e tutelano qualunque componente che di tale condotta pregiudizievole sia vittima.

Le misure disciplinate da questa legge hanno tutte carattere temporaneo: quelle penali cessano con la perdita di efficacia della misura coercitiva; quelle civili durano sei mesi e possono essere prorogate per il tempo necessario. È prevista, in caso di violazione, una sanzione penale con applicazione della pena prevista dall'art. 388 c.p..

In sostanza, per la prima volta in ambito familiare, si supera la prospettiva di considerare soggetti deboli da tutelare solamente i figli minorenni, per attribuire rilievo alla condizione di disagio che possono trovarsi a vivere in famiglia anche i componenti deboli non minorenni. Per la prima volta si prevede, inoltre, la possibilità di allontanare da casa il maggiorenne abusante o maltrattante e non più solo il minorenne vittima.

2.3 Analisi e confronto delle due leggi

È opportuno a questo punto esaminare le novità più importanti che queste leggi comportano e che il confronto tra loro consente di cogliere più agevolmente.

a) Le poche parole aggiunte agli artt. 330 e 333 c.c. dall'art. 37 della legge n. 149/01 aprono un primo importante spiraglio al rafforzamento della tutela del minorenne che si trova in situazione di pregiudizio, modificando il panorama di tali interventi giudiziari, attestato sin dal 1942 (data di entrata in vigore del Codice civile) sul principio del doppio danno a carico del figlio minore: quello per cui oltre a subire una situazione pregiudizievole di non modesto rilievo, il minorenne doveva subire anche il grave disagio derivante dall'allontanamento dalla famiglia, dagli affetti e dagli abituali punti di riferimento, mentre il genitore maltrattante o abusante restava a casa. Un sistema, in sostanza, tutto a favore dell'adulto, che neppure la riforma del diritto di famiglia del 1975 aveva modificato.

b) D'altro canto, con la legge n. 154/01 si realizza l'estensione a tutti i componenti deboli della famiglia che si trovino a subire una situazione di pregiudizio, di quella tutela giurisdizionale che finora era stata limitata ai soli figli minorenni. Infatti, come già rilevato, l'allontanamento dalla casa familiare può essere disposto ora per tutelare ogni soggetto (maggiorenne e minorenne) che abbia subito una situazione gravemente pregiudizievole nella sua famiglia e può essere disposto nei confronti di ogni componente il nucleo familiare sia che si tratti di un genitore o convivente sia che si tratti di altri componenti maggiorenni o minorenni. (art. 5).

c) L'art. 342 c.c. legittima la pronuncia di un decreto contenente ordine di protezione contro gli abusi familiari sul presupposto di una condotta del coniuge o convivente (ma, come si è detto, il discorso va esteso anche alla condotta degli altri componenti il nucleo familiare) che sia «causa di grave pregiudizio all'integrità fisica o morale ovvero alla libertà dell'altro coniuge o convivente».

   Il legislatore usa, cioè, gli stessi termini ("grave pregiudizio" per il figlio), che legittimano la pronunzia di un provvedimento di decadenza dalla potestà del genitore ai sensi dell'art. 330 c.c.

   Il significato del termine "pregiudizio" è, però, differente nelle due leggi. Infatti il grave pregiudizio, di cui all'art. 330 c.c., si fonda sulla peculiare specificità del rapporto di potestà genitoriale e punisce il genitore che viola o trascura i doveri ad essa inerenti e sanciti dall'art. 147 c.c. (educare, istruire e mantenere la prole) o abusa dei relativi poteri. Invece il "grave pregiudizio" previsto dall'art. 342 *bis* c.c.. non si

fonda sulla violazione dei diritti e doveri reciproci dei coniugi, indicati dall'art. 143, 2° comma, c.c. (assistenza morale e materiale, collaborazione nell'interesse della famiglia, coabitazione, contributo ai bisogni della famiglia), ma su qualcosa di diverso e più incisivo, appunto l'attacco grave all'integrità fisica o morale oppure alla libertà del soggetto.

d) La riforma della legge n. 149/01 ha introdotto le parole "maltratta o abusa del minore" nelle disposizioni degli artt. 330 e 333 c.c. per determinare la condotta del genitore o del convivente che legittima il suo allontanamento dalla casa familiare.

Ora bisogna ricordare gli orientamenti giurisprudenziali ormai da tempo consolidati in questa materia - in base ai quali l'intervento giudiziario previsto da queste disposizioni, inteso in un primo tempo come sanzione per il comportamento negativo del genitore - si sono poi andati modificando nel presupposto stesso dell'intervento giudiziario che ha finito per comprendere non solo la condotta colposa o dolosa ascrivibile in modo diretto al genitore, ma anche il pregiudizio obiettivo subito dal minore, prescindendo del tutto dalla valutazione di una colpa del genitore.

È, quindi, opportuno chiedersi a questo punto se la recente introduzione in tali norme dei termini "maltratta o abusa del minore" debba far mettere in discussione questo orientamento giurisprudenziale e limitare l'allontanamento del genitore ai soli casi in cui egli serbi una effettiva condotta maltrattattante o abusante.

Sarà ovviamente la giurisprudenza stessa a dare una risposta adeguata a questo problema. Va tuttavia rilevato che la circostanza che la formula "genitore o convivente che maltra7tta o abusa del minore" sia inserita non solo nella disposizione dell'art. 330 c.c., che presuppone l'esistenza di un grave pregiudizio e comporta la decadenza della potestà genitoria, ma anche nel caso in cui la condotta appaia comunque pregiudizievole al figlio (art. 333 c.c.), sembra lasciare intendere che i termini maltrattamento e abuso non debbano essere interpretati nel senso letterale, ma piuttosto in quello indicato dal Consiglio d'Europa «di atti e carenze che turbano i bambini e le bambine, attentano alla loro integrità corporea, al loro sviluppo fisico, affettivo intellettivo e morale, le cui manifestazioni sono trascuratezza e/o lesioni di ordine fisico e/o psichico e/o sessuale da parte di un familiare o di terzi».

Ma a questo punto, poiché queste condotte coincidono sostanzialmente con i doveri inerenti alla potestà genitoria vi è da chiedersi perché il legislatore abbia ritenuto di

dover aggiungere la formula "maltratta o abusa del minore". L'unica ragione plausibile sembra essere quella che essa è utilizzata per impegnare il convivente del coniuge all'assunzione di responsabilità che giuridicamente egli non ha, perché non essendo genitore, non è titolare di potestà genitoria. Il legislatore tuttavia ritiene ora che si debbano ricollegare tali responsabilità al ruolo di genitore sociale, che di fatto il convivente assume nel nucleo familiare e giunge in tal modo a realizzare tale risultato.

e) È questa appunto un'altra novità interessante che scaturisce dall'esame delle due leggi, considerate quella costituita dal rilievo che entrambe attribuiscono alla famiglia di fatto, ponendo sullo stesso piano, ai fini della loro applicazione, coniuge (o genitore) e convivente.

A ben vedere, il termine "convivente" è utilizzato anche altrove dal codice civile e precisamente all'art. 317 *bis*; ma con diverso significato, perché nell'art. 317 *bis* c.c. esso si riferisce all'esercizio della potestà genitoria e, quindi, il concetto di famiglia di fatto che se ne trae è limitato ai genitori del minore ed intende sottolineare solo la circostanza che i genitori stessi non siano uniti in matrimonio. Nel nuovo testo degli artt. 330 e 333 c.c., essendo invece il termine convivente posto in alternativa a quello di genitore, propone un concetto di famiglia di fatto più ampio e comprensivo della persona, che, pur vivendo in famiglia in un rapporto di fatto analogo a quello del coniuge di uno dei due genitori, non è tuttavia genitore dei minori che vivono in famiglia.

Acquista quindi rilievo per la prima volta, come si è già accennato, il ruolo del cd. genitore sociale, che sta ricevendo spazio sempre maggiore soprattutto a proposito delle cd. famiglie ricostituite, quelle famiglie, cioè, che si costituiscono, eventualmente anche di fatto, a seguito di separazione coniugale e/o di divorzio.

Va infine ricordato che la nuova attenzione alla famiglia di fatto trova un altro riferimento nell'art. 6, comma 4, della legge n. 149/01 che, nell'indicare i requisiti necessari perché i coniugi possano procedere all'adozione, parifica all'unione matrimoniale della durata di almeno tre anni la convivenza stabile e duratura per tre anni prima del matrimonio.

f) Altri interventi che scaturiscono dal confronto tra le due leggi riguardano le modalità di accesso alla giustizia, l'efficacia dei provvedimenti, le responsabilità derivanti dalla violazione dell'ordine di allontanamento.

Va sottolineato in proposito che, mentre per i provvedimenti disciplinati dagli artt. 330 e 333 c.c. viene introdotta la difesa obbligatoria a spese dello Stato (la cui efficacia è sospesa fino al giugno 2002 per effetto della legge 23 giugno 2001 n. 240), nella giurisdizione ordinaria è al contrario stabilito che la parte possa adire il giudice anche personalmente, cioè senza difensore (art. 736 *bis* c.p.c.).

Va anche aggiunto che le misure disposte in attuazione della legge sulla violenza familiare hanno tutte carattere temporaneo: quelle assunte in ambito penale cessano con la revoca delle misure (art. 291 c.p.p.); gli ordini di protezione civile hanno durata di sei mesi e possono essere prorogati per il tempo strettamente necessario. Invece l'allontanamento disposto dal giudice minorile può avere carattere definitivo e cessare solo nel caso in cui lo stesso tribunale, preso atto delle ragioni che avevano determinato la pronunzia del provvedimento, lo revochi.

Infine, la violazione dell'ordine di protezione comporta la configurazione di un reato (art. 6 legge n. 154/01), mentre nessuna sanzione del genere è prevista per la violazione dell'allontanamento disposto dal giudice minorile *ex* artt. 330 - 333 c.c.

g) Seri problemi, infine, si pongono per l'individuazione degli spazi di competenza dell'una e dell'altra legge. Infatti, poiché la legge n. 154/01 non pone alcun limite alla condizione dell'abusante né opera alcuna distinzione tra maggiorenne e minorenne, atteso che – come già si è rilevato – l'art. 4 di detta legge prevede che abusante possa essere oltre al coniuge o al convivente, anche ogni altro componente del nucleo familiare (e quindi anche il figlio minorenne), allora non c'è dubbio che il giudice del tribunale ordinario possa pronunziare un provvedimento contenente l'ordine di protezione con allontanamento coatto anche nei confronti del figlio minorenne.

Poiché il tribunale per i minorenni oltre a disporre l'allontanamento dalla residenza familiare del figlio minorenne, può ora disporre anche l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa, esiste il concreto rischio di una doppia applicazione di provvedimenti di allontanamento dello stesso minore o dello stesso genitore o convivente da parte del tribunale ordinario e di quello minorile. Oppure, in una previsione ancora peggiore, la contemporanea pronunzia di due provvedimenti di allontanamento da parte delle due diverse autorità giudiziarie: l'uno nei confronti del genitore o del convivente, l'altro nei confronti del figlio minorenne. Si ripropone qui

la questione dei rapporti tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione minorile che già esiste in altri ambiti.

2.4 Le disposizioni sul procedimento relativo alla potestà del genitore alla luce della sentenza 16/30 gennaio 2002 n. 1

Il discorso sui nuovi artt. 330 e 333 c.c. non sarebbe completo senza un riferimento all'importante sentenza 16/30 gennaio 2002 n. 1 della Corte Costituzionale, la quale ha dichiarato infondata la questione d'illegittimità costituzionale delle prime disposizioni proposto con riferimento all'art. 336 c.c., in relazione al diritto a partecipare al procedimento relativo alla potestà genitoria sia dell'altro genitore diverso da quello contro cui il provvedimento è richiesto sia del figlio minore ultradodicenne e, se opportuno, anche quello di età inferiore. Gli effetti di tale sentenza sono peraltro anche suscettibili di applicazione in altri procedimenti familiari e minorili, tenuto conto dell'ottica interpretativa che la sentenza propone.

A) La Corte Costituzionale, dichiarando infondate le questioni d'incostituzionalità dell'art. 336, 2° comma c.c. nella parte in cui - qualora il provvedimento venga chiesto contro il genitore e questo debba essere sentito - non prevede che sia sentito anche l'altro genitore e nella parte in cui non prevede che siano sentiti il minorenne ultradodicenne e, se opportuno, anche quello di età inferiore o altrimenti il suo genitore o il tutore, ha affermato i principi interpretativi, enunciati di seguito, che consentono di applicare la norma citata in modo conforme ai principi costituzionali.

   a) La Convenzione dei diritti del fanciullo, resa esecutiva con la legge 27 maggio 1991 n. 176 è dotata di efficacia imperativa nell'ordinamento interno. Si tratta di un principio già affermato dalla Corte, ma che opportunamente viene qui ribadito.

   b) Gli artt. 9, comma 2, della Convenzione (ai sensi del quale tutte le parti interessate devono partecipare alle deliberazioni e far conoscere le proprie opinioni) e 12 della stessa Convenzione (per il quale il fanciullo capace di discernimento ha il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni su ogni questione che lo interessa e secondo cui a tal fine dovrà essere data al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria e

amministrativa che lo concerne direttamente oppure tramite un rappresentante o un organo appropriato. in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale) pongono una disciplina complementare rispetto alla previsione della norma impugnata che prevede solo l'audizione del genitore. contro cui il provvedimento è richiesto;

c) Dal coordinamento tra tali norme deriva che nel procedimento suddetto devono essere sentiti entrambi i genitori.

d) Dal suddetto coordinamento deriva anche che il minore è parte del procedimento con la necessità del contraddittorio nei suoi confronti. previa nomina. se del caso. di un curatore speciale ai sensi dell'art. 78 c.p.c.

Come è agevole rilevare. questa interpretazione della Corte Costituzionale sconvolge completamente le prassi giudiziarie dei tribunali per i minorenni le quali. se pure procedono per lo più all'ascolto di tutti i componenti il nucleo familiare nei procedimenti di potestà genitoriale. tuttavia ciò accade a fini istruttori. non per consentire il realizzarsi di un contraddittorio formale. profilo in relazione al quale essi si sono limitati per lo più all'applicazione del testo attuale dell'art. 336 c.c.

Occorrerà quindi analizzare in futuro quale influenza produrrà questa sentenza della Corte costituzionale sul diritto vivente.

B) I principi affermati da questa importante decisione vanno anche oltre il procedimento relativo alla potestà genitoria per estendersi a tutto il diritto di famiglia.

In particolare, quanto all'ascolto del minore, è noto che questo tema ha acquisto grande rilievo negli ultimi anni. Tuttavia esso, mentre ha assunto grande importanza nella materia penale, grazie alle leggi n. 66/96 sulla violenza sessuale e n. 296/98 sulla pornografia e la prostituzione minorile, le quali hanno anche disciplinato l'ascolto protetto in sede processuale del minorenne abusato, non ha ricevuto un'analoga attenzione in materia civile familiare.

Qui il principio per lungo tempo vigente è stato quello affermato dall'art. 248 c.p.c., in base al quale i minori degli anni quattordici potevano essere sentiti in giudizio solo quando la loro audizione fosse stata resa necessaria da particolari circostanze. Malgrado questa disposizione sia stata da tempo dichiarata incostituzionale (con la sentenza 11 giugno 1975 n. 139 della Corte Costituzionale), tuttavia la cultura che la ispirava è rimasta tuttora presente nella normativa civile specifica. Ne è conferma la

circostanza che l'ascolto dei minori non è previsto né nel giudizio di separazione personale tra coniugi né in tema di attuazione dell'obbligo di consegna di minori nascente dal provvedimento giurisdizionale in tema di affidamento di figli minori (nel quale l'orientamento della Cassazione è rimasto quello di considerarlo quale obbligo di fare, in relazione al quale deve trovare applicazione l'art. 612 c.p.c. relativo appunto all'esecuzione forzata di tali obblighi) e che l'art. 4 della legge n. 898/70, che disciplina lo scioglimento del matrimonio, lo prevede solo se il giudice «lo ritenga strettamente necessario anche in considerazione della loro età».

Tutta questa legislazione va ora reinterpretata alla luce della sentenza 16/30 gennaio 2002 n. 1 della Corte Costituzionale. Essendo, infatti, le disposizioni della Convenzione sui diritti del fanciullo dotate di efficacia imperativa nell'ordinamento interno, la normativa sopra citata deve tener conto della disciplina complementare dettata dal citato art. 12, comma 2, della Convenzione. Per effetto di ciò, dal coordinamento di tali disposizioni scaturisce l'obbligo per il giudice di ascoltare il minore capace di discernimento, sia direttamente sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in ogni procedura giudiziaria che lo riguardi anche in questi procedimenti civili.

2.5 Il nuovo ruolo dei servizi sociali territoriali per l'ascolto del minore nei procedimenti di separazione e divorzio alla luce dell'art. 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo

Anche il discorso già proposto per la legge sulla violenza familiare deve essere ripreso e approfondito in relazione soprattutto ai procedimenti di separazione coniugale e divorzio, considerato che l'art. 8 di detta legge consente al giudice della separazione e a quello del divorzio di pronunciare i provvedimenti contenenti ordini di protezione nel corso di tali procedimenti.

In tal modo entrano nei giudizi suddetti interventi che costituiscono uno spazio amplissimo quanto al loro contenuto e che vanno da quello dei servizi sociali o dei centri di mediazione familiare a quello delle associazioni di accoglienza per donne e minori vittime di abusi; dall'imposizione del pagamento periodico di un assegno in favore di coloro che a

seguito dell'allontanamento restano privi di mezzi adeguati, all'utilizzazione della forza pubblica.

Va sottolineato anche che l'intervento del servizio sociale, tradizionalmente configurato come intervento autonomo di carattere amministrativo, diventa qui un momento integrante del procedimento giurisdizionale assumendo così una nuova connotazione.

Per quanto riguarda i servizi sociali territoriali va ricordato che il loro intervento in ambito giudiziario è già sancito dal combinato disposto dagli artt. 23 e 25 DPR 24 luglio 1977 n. 616 in relazione a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile e che tale norma è da tempo applicata anche ai giudizi di separazione e divorzio poiché l'espressione "autorità giudiziarie minorili" è stata intesa come comprensiva di ogni autorità giudiziaria comunque chiamata ad assumere decisioni su minorenni.

La previsione dell'intervento del servizio sociale nei giudizi suddetti si rafforza ora grazie al combinato disposto degli artt. 8 legge n. 154/01 e 342 *ter* c.c.

Quello che merita di essere puntualizzato è il ruolo che assumeranno i servizi sociali, se cioè esso sarà solo esterno allo svolgimento del processo (espletamento di relazione psicosociale sul nucleo familiare; sostegno ai componenti la famiglia; accompagnamento nell'esecuzione degli ordini di protezione ecc.) oppure sarà anche endoprocessuale in relazione all'ascolto dei minori nel processo.

È da ritenere che uno spazio significativo in quest'ultima direzione sia aperto proprio dall'art. 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo che prevede per l'ascolto del minorenne che esso avvenga non solo direttamente, ma anche tramite un rappresentante (un curatore speciale, secondo la sentenza della Corte Costituzionale) oppure tramite un organo appropriato.

Infatti non c'è dubbio che in quest'ultima categoria possa rientrare il servizio sociale territoriale e questo potrebbe essere uno dei percorsi idonei sin d'ora ad introdurre la voce dei figli minori nei procedimenti giudiziari, solo che la giurisprudenza recepisca l'interpretazione data, a proposito dell'art. 12, dalla citata sentenza della Corte Costituzionale.

2.6 Il procedimento per l'esecuzione dei provvedimenti giudiziari di affidamento dei figli minori alla luce della nuova prospettiva

Gli stessi principi non possono non assumere rilevanza anche in relazione ai procedimenti di esecuzione dei provvedimenti giudiziari di affidamento dei figli minorenni.

2.6.1. Il procedimento per l'esecuzione e l'art. 12 della Convenzione dei diritti del fanciullo

Esiste allo stato attuale una notevole distanza culturale tra l'orientamento della Cassazione che sancisce che l'esecuzione forzata di tali provvedimenti debba essere collocata tra gli obblighi di fare e non fare ed essere realizzata con l'applicazione dell'art. 612 c.p.c. e il principio affermato dall'art. 13, comma 2, della Convenzione dell'Aja 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori, resa esecutiva con la legge 15 gennaio 1994 n. 64, il quale stabilisce che l'autorità giudiziaria può rifiutarsi di ordinare il ritorno del minore presso il genitore straniero titolare dell'affidamento, qualora accerti che il minore si oppone al ritorno e che ha raggiunto un'età ed un grado di maturità tale che sia opportuno tener conto del suo parere.

Quest'ultima norma non ha purtroppo trovato finora spazio nella legislazione con riguardo alla problematica in esame, mentre sarebbe necessario che anche qui la voce del minore fosse ascoltata e acquisisse rilievo, grazie all'applicazione dell'art. 12 della Convenzione, secondo l'interpretazione citata della sentenza n. 1/02 della Corte Costituzionale.

In proposito, bisogna tenere presente che la dottrina più recente tende a mettere in discussione la tradizionale distinzione del procedimento di affidamento dei figli minorenni tra giudizio di cognizione diretto ad accertare chi debba essere il genitore affidatario e quali le modalità dell'affidamento e giudizio di esecuzione del provvedimento pronunziato per ritenere che l'esecuzione del provvedimento non debba considerarsi come momento distinto e separato dalla fase di merito, ma debba essere intesa come parte di un discorso unitario costituito da una prima fase - nella quale si propone il progetto di un nuovo assetto dei rapporti familiari a seguito della sopravvenuta crisi - ed una seconda fase di attuazione del

provvedimento e di merito insieme, nella quale il progetto contenuto nel provvedimento di merito viene realizzato in concreto.

Si ritiene in sostanza che la seconda fase non debba essere intesa come mera esecuzione, ma vada anch'essa intesa come una fase di merito e costituisca la verifica operativa della validità del progetto programmato teoricamente nel giudizio cognitivo di merito. Essa deve quindi intrecciarsi con la prima fase sì da dar luogo a modifiche del progetto pensato ovvero anche al suo totale cambiamento, quando la sua concreta attuazione ne dimostri la necessità nell'esclusivo interesse del minore. Questa seconda fase deve essere dinamica perché deve tener conto dell'esigenza di costruire o modificare relazione umane, deve tener conto della necessità di realizzare nuovi equilibri personali o nuovi assetti familiari. Si tratta, va ribadito, di trasferire nella realtà l'ipotesi teorica di un nuovo sistema familiare contenuta nel provvedimento e verificarne la praticabilità. Tale verifica può essere fatta solo mano a mano che il progetto si attua, con la necessaria duttilità per operare tutte le variazioni opportune in corso d'opera, ma anche con la dovuta umiltà per quei progetti che, pur ritenuti validi e corretti in ipotesi, si dimostrino in concreto inattuabili (per l'interferenza di una qualche variabile, che va comunque messa nel conto, quando si progetta su emozioni e sentimenti e che è fisiologica in ogni caso nel percorso di crescita di un minore).

In conclusione, il giudice dell'attuazione del provvedimento deve poter essere libero di sospenderne lo svolgimento, se esso non si dimostri praticabile, rinviando il provvedimento al giudice del merito perché, tenuto conto dei rilievi emersi, valuti l'opportunità di modificarlo in tutto o in parte o di modificarlo egli stesso se è contemporaneamente giudice del merito e giudice dell'esecuzione del provvedimento.

Questa impostazione è evidentemente del tutto alternativa a quella della tradizionale procedura rigida e formale quale è quella indicata dalla giurisprudenza della Cassazione e propone l'attuazione del provvedimento attraverso innumerevoli mediazioni e accorgimenti, non più la mera rigorosa esecuzione del medesimo, tant'è che può tradursi in una non-esecuzione, quando la coazione necessaria diventi insopportabile e perciò idonea a produrre un danno maggiore rispetto a quello al quale dovrebbe far fronte.

Un modello che almeno in parte si avvicina alla prospettazione sopra indicata è quello data dall'art. 669 *duodecies* c.p.c., che in materia di provvedimenti cautelari dispone che l'attuazione delle misure aventi ad oggetto obblighi di consegna, rilascio, fare o non fare, avvenuta sotto il controllo del giudice che ha emanato il provvedimento, il quale ne determina

anche le modalità di attuazione e. ove sorgano difficoltà o contestazioni. dà con ordinanza i provvedimenti opportuni. sentite le parti.

Un tale modello di procedimento potrebbe essere applicato anche nei giudizi di esecuzione dei provvedimenti di affidamento dei figli minori, integrandone la disciplina con l'ascolto dei minori stessi che ai sensi dell'art. 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo potrebbe essere effettuato direttamente dal giudice oppure tramite il servizio sociale territoriale, (in quanto "organo appropriato" a tale scopo) e dando rilevanza al punto di vista del minorenne capace di discernimento in conformità a quanto disposto dal citato art. 13, comma 2. della Convenzione dell'Aja 25 ottobre 1980.

A tale risultato potrebbe pervenire sin da ora la giurisprudenza in via interpretativa diretta oppure anche riproponendo la questione di costituzionalità già affrontata dalla sentenza 2 marzo 1987 n. 68 della Corte Costituzionale che, sollevata in sede di opposizione all'esecuzione di un decreto del tribunale per i minorenni con cui si precisavano le modalità degli incontri tra un figlio minore ed il padre non affidatario, fu dichiarata inammissibile solo perché aveva investito una norma non pertinente rispetto alla censura proposta (cioè l'art. 612 e non l'art. 613 c.p.c. relativo alle difficoltà sorte nel corso dell'esecuzione, difficoltà rappresentata in quel caso dalla resistenza opposta dal minore all'esecuzione forzata del provvedimento).

2.6.2. Il procedimento per l'esecuzione e la legge contro la violenza familiare

Un contributo importante in questa direzione si trae peraltro anche dal modello d'intervento proposto dalla legge contro la violenza familiare, che assume rilievo sia in generale sia quando tale normativa trovi applicazione nel corso di un procedimento di separazione o di divorzio. Pare opportuno esaminare entrambi tali profili.

a) Il primo contributo deriva dal fatto che, per far riferimento alla concreta messa in atto degli ordini di protezione, l'art. 342 *ter*, ultimo comma, c.c., utilizza indifferentemente sia il termine "attuazione" che "esecuzione" senza attribuire a quest'ultimo il significato specifico di esecuzione coatta. In sostanza, si delinea in questo procedimento il modo in cui il legislatore ritiene che possa essere risolta la questione proposta: con il ricorso allo stesso giudice sia per la decisione di merito che per

l'esecuzione, ma anche con un'unica decisione sia per il merito che per la determinazione delle modalità di attuazione e facendo sì che valutazione di merito e attuazione delle decisioni procedano di pari passo. Da un lato, se sorgono difficoltà o contestazioni sull'attuazione dell'ordine di protezione, lo stesso giudice provvede con decreto ad emanare i provvedimenti più opportuni per l'attuazione, ivi compreso l'ausilio della forza pubblica e dell'ufficio sanitario (art. 342 *ter*, ultimo comma); dall'altro all'udienza, che si svolge entro 15 giorni dell'ordine di protezione (assegnando all'istante un termine non inferiore a otto giorni per la notificazione del ricorso e del decreto), il giudice può confermare, modificare o revocare l'ordine di protezione, (art. 736 *bis*, 2° comma, c.p.c.).

Infine, il richiamo finale al procedimento di cui agli artt.737 e segg. c.p.c. lascia intendere che tale provvedimento è comunque sempre revocabile o modificabile.

Non possono esservi dubbi allora che merito ed esecuzione in questo procedimento siano un tutt'uno senza soluzione di continuità.

b) L'altro profilo riguarda il caso in cui i provvedimenti contenenti ordini di protezione siano pronunciati nel corso di un giudizio di separazione o di divorzio.

Anche qui viene meno - almeno nei casi di maggiore conflittualità familiare, che non sono pochi - la distinzione tra fase di merito e fase dell'esecuzione.

In tali casi sembra, cioè, prospettarsi un coinvolgimento almeno parziale tra esecuzione e merito, perché il giudice, intervenendo con provvedimenti con contenuti *ex* 342 *ter* c.c. e modificandoli opportunamente, ben potrà tendere alla realizzazione di nuovi assetti accettabili per tutti i componenti, prima di pervenire alla sentenza conclusiva del merito, che potrà sancire il risultato di sperimentazioni in ordine a nuovi assetti familiari effettuate in corso di causa.

2.7 La mediazione nelle misure contro la violenza familiare e nei procedimenti di separazione e divorzio

L'ultima novità importante che la legge contro la violenza familiare introduce è quello relativo ai centri o servizi di mediazione familiare. Si tratta di una disposizione rilevante perché è la prima volta che la mediazione entra nel procedimento giurisdizionale civile ed anche perché, tramite l'art. 8 della legge n. 154/01, essa entra anche nei procedimenti di

separazione e divorzio. Questo riferimento merita un'attenzione particolare perché è indice di una scelta legislativa diretta ad intendere l'intervento giudiziario che impone l'allontanamento non più solo come il momento della coazione, bensì anche come quello del confronto, della ricerca di soluzioni mediate, di prospettive di pacificazione.

2.7.1. Il concetto di mediazione

Pare utile potersi soffermare un po' più diffusamente su questo tema oltre che per la prospettiva appena indicata in cui la mediazione si inserisce, anche perché il rapporto tra processo e mediazione è da tempo oggetto di riflessione e ridurre la mediazione ad un ruolo semplicemente ancillare del processo come lettera della norma citata sembra fare, significa probabilmente non creare i presupposti perché essa possa assumere la necessaria rilevanza nel processo in generale ed ai fini della nostra materia in particolare.

È opportuno perciò approfondire brevemente questo rapporto e porsi, anche alla luce delle considerazioni che ne deriveranno, la questione della formazione di un giudice, che possa essere in grado di far fronte alle esigenze connesse alla complessità della situazione e dare le risposte necessarie. Questione tanto più urgente da affrontare ora che si prospetta la previsione di una riforma diretta all'unificazione delle competenze familiari e minorili.

A) La mediazione sta lentamente entrando in vari settori del processo: accanto al riferimento citato che riguarda la mediazione familiare, richiama la mediazione anche la legge sul giudice di pace, prevedendone l'utilizzazione in ambito penale, mentre in ambito minorile la messa alla prova prevede la realizzazione di un progetto di intervento che, oltre ad altri impegni, individui le modalità di attuazione dirette a riparare le conseguenze del danno e a promuovere la conciliazione del minorenne con la persona offesa. Anche nell'ambito del procedimento penitenziario la magistratura di sorveglianza ha da tempo avviato esperienze di mediazione e riparazione per l'applicazione di misure alternative alla pena.

   Questo ingresso della mediazione in diverse disposizioni normative è l'effetto dell'attenzione che il legislatore dimostra per quella recente nuova cultura che, alla ricerca di diverse modalità di fare giustizia, va proponendo vari strumenti alternativi di risoluzione dei conflitti dentro e fuori della giurisdizione, che vanno dalle camere

arbitrali all'esperienza del processo del lavoro, dalle camere di conciliazione fino alle esperienze dei tribunali di sorveglianza e alla mediazione.

Nell'ambito della giustizia minorile, in particolare, sono stati costituiti uffici per la mediazione in varie sedi (Torino, Bari, Milano, Foggia, Cagliari, Sassari, Trento), sorti sulla base di protocolli d'intesa tra Regioni, enti locali, tribunali per i minorenni e Ministero della giustizia, che costituiscono oggi i documenti di maggiore rilevanza istituzionale e operativa esistenti in Italia e consentono di conoscere la cultura che sul tema della mediazione esprimono alcuni tra gli enti regionali e comunali più importanti d'Italia.

B) È possibile in tal modo pervenire ad una chiara definizione del concetto di mediazione che manca nella legge ed individuarne le principali specificità.

- Concetto pacifico di mediazione è quello per cui essa è l'attività nella quale un terzo neutrale, il mediatore, ha il compito di favorire la comunicazione tra due o più soggetti in conflitto: il mediatore non giudica, non impone soluzioni, ma offre l'opportunità di parlare e di essere ascoltati in uno spazio protetto, libero e confidenziale.
- Il termine "conciliazione" non è mai utilizzato come equivalente del termine "mediazione".
- Peculiarità della mediazione è l'incontro di soggetti in conflitto tra loro e quindi l'esistenza di soggetti, termine inteso con riferimento a persone fisiche o gruppi di persone fisiche e non ad enti o società. Il fine che la mediazione si propone è infatti quello di ricostruire o costruire la relazione interpersonale.
- È essenziale la presenza del mediatore, cioè la presenza di una terza persona fisica con formazione altamente qualificata, neutrale e disponibile all'ascolto e a favorire soluzioni concordate.
- Area di possibile intervento della mediazione è quella relativa: 1) ai conflitti sociali (rapporti di vicinato, problematiche interetniche, ambito scolastico); 2) alle relazioni familiari (anche integenerazionali); 3) ai conflitti inerenti a fatti di rilevanza penale; 4) ai conflitti inerenti a fatti che interessano l'applicazione dell'ordinamento penitenziario.

2.7.2. Mediazione e processo: la necessità di una visione unitaria della mediazione

Da quanto si è rilevato una prima premessa deve costituire il punto di partenza per la riflessione sulla mediazione in rapporto al processo e cioè che, per comprenderla bene, è essenziale anzitutto guardare alla mediazione in una dimensione unitaria, quella della c.d. mediazione senza aggettivi, quella che guarda al nucleo centrale della mediazione, prima che, sentendo l'influenza della materia nella quale viene chiamata ad intervenire essa diventi la mediazione con aggettivi, quella frammentata in mediazione familiare, scolastica, penale, interetnica, penitenziaria, minorile, ecc.

a) Partendo da una visione unitaria sulla base dei principi che ispirano la mediazione familiare (che supera la cultura tradizionale della separazione coniugale come un giudizio contenzioso con "vincitori" e "vinti", fondato sul principio della soccombenza e punta a reperire soluzioni consensuali e responsabilizzanti atte a favorire l'incontro delle volontà dei coniugi separandi e la realizzazione di soluzioni concordate nell'interesse dei figli minori) e, trasferendoli alla mediazione penale, è agevole cogliere che quello che spiega la profonda diversità tra mediazione e processo è la qualità diversa del modo di guardare al conflitto tra i soggetti. Anche in materia penale, cioè, come in quella civile, la mediazione tende non a realizzare un procedimento con imputati e parti civili confliggenti in ordine all'accertamento dei fatti e della loro ascrivibilità agli imputati, ma, al contrario, a recepire soluzioni consensuali e responsabilizzanti con la mediazione di un terzo neutrale. In sostanza la coscienza sociale sta, sia pure molto lentamente e con riferimento soprattutto ad alcuni tipi di conflitto, mutando atteggiamento in ordine alle modalità di gestione del conflitto stesso (quale che esso sia, giudiziario o non giudiziario e giudiziario civile, penale o amministrativo). Sta passando, cioè, dal privilegiare, per la soluzione del conflitto stesso, l'attenzione al passato (cosa che avviene con il processo tradizionale che tende ad accertare torti e ragioni nel contraddittorio - cioè con dinamiche conflittuali anche in modo esasperato - per giungere ad una verità processuale, il "giudicato", che spesso lascia gli animi dei protagonisti ancora più esacerbati di prima), al privilegiare l'attenzione verso il futuro, inteso in termini di interventi che pongano al centro del loro interesse il conseguimento della pace sociale.

b) Partendo, al contrario, dai principi che ispirano la mediazione penale e trasferendoli alla mediazione familiare, va tenuto conto dell'ampio movimento culturale che, affrontando i problemi della sicurezza, si è posto nella prospettiva di realizzare quella che in altri momenti della storia dell'umanità è stata designata come giustizia di prossimità, una giustizia cioè che opera nell'ottica della vicinanza al cittadino. Scaturiscono di qui i discorsi relativi alla necessità di una tutela più adeguata per le vittime dei reati, di una diversa attenzione sociale ai temi dell'abuso e della violenza sessuale, ai conflitti connessi alle nuove realtà multietniche. Di qui la rivisitazione di fenomeni come quello della violenza negli stadi e quello dell'usura nelle possibili risposte sociali, la ricerca di nuovi percorsi su questi ed altri temi sociali, percorsi che vanno dalla mediazione come proposta per affrontare la conflittualità del quotidiano.

Un'ottica, in sostanza, di vicinanza al cittadino sia materiale che morale. Si tratta di una vicinanza materiale in quanto tende a porsi in modo territorialmente vicino ai cittadini e di una vicinanza di qualità, in quanto tende a rispondere ai loro bisogni reali, ad ascoltarli, ad intervenire in modo personalizzato.

Inserita in un così ampio quadro prospettico, non c'è dubbio che anche la mediazione familiare acquisti un ruolo sociale importante e recuperi una dignità di funzione, di contributo alla pacificazione nella comunità, che la dimensione accentuatamente tecnica e separata, che per lo più i cultori e gli operatori della materia (prevalentemente psicologi) le attribuiscono, abitualmente tende ad attenuare notevolmente.

Da quel che si è detto emerge in modo netto il ruolo sociale del mediatore (sia dentro che fuori la giurisdizione), che è quello di aiutare i cittadini che a lui si rivolgono ad affrontare le molteplici situazioni problematiche in modo nuovo e diverso rispetto quello conflittuale che abitualmente si crea; ad accrescerne la competenza sociale, la capacità di superare le difficoltà relazionali sia di carattere familiare che sociale.

È quindi molto importante che la mediazione venga effettuata nel modo più adeguato e valido, quindi con le tecniche specifiche della mediazione.

2.7.3. La formazione del giudice

Da quanto si è detto si desume che il legislatore ha inteso proprio nelle vicende più conflittuali e violente andare oltre il dato meramente processuale e puntare, nella sostanza, a contrastare la conflittualità più esasperata, introducendo la cultura di pacificazione, che è propria della mediazione. Una prospettiva, quindi, che ben si adatta a tutta la materia familiare oltre che ai casi di violenza familiare. Il rischio è tuttavia che l'utilizzazione della mediazione risulti fallimentare, sia perché la logica del processo contenzioso e quella della mediazione contrastano tra loro sia perché il giudice, mentre è tradizionalmente in possesso del corredo che gli consente di *ius dicere*, di pronunziare decisioni secondo la cultura del processo contenzioso, è molto meno in grado di gestire un ruolo di conciliazione, di attuare la giurisdizione della conciliazione.

Eppure la disposizione dell'art. 342 *ter* c.c. e gli orientamenti giurisprudenziali, che tendono a dare spazio alla mediazione nel processo, devono partire dalla considerazione che un intervento proposto o disposto di autorità senza un invio preparato è per lo più destinato ad un inevitabile fallimento.

È necessario allora un modello di giudice diverso, che sappia realizzare bene anche la giurisdizione della conciliazione, preparando il terreno ad un intervento del centro di mediazione. Se una formazione specifica dei giudici non sarà realizzata, se non sapranno anch'essi acquisire le necessarie competenze relazionali ed emotive per fare un buon invio al centro di mediazione così come per procedere all'ascolto del minore, ben difficilmente la cultura della mediazione potrà decollare nella giurisdizione familiare e minorile.

2.8 Quali prospettive

Tirando ora le fila di queste complesse riflessioni, le linee di tendenza per il futuro in tutta questa materia possono riassumersi in tal modo.

a) Si va decisamente verso l'unificazione delle competenze giurisdizionali familiari e minorili. I disegni di legge governativi proposti il 1° marzo 2002 dal Ministero della giustizia non lasciano dubbi in proposito. Si tratta di verificare se l'effetto ultimo sarà l'unificazione di tutte le competenze familiari e minorili oppure se l'unificazione di tutte le competenze familiari avverrà a prezzo della separazione di alcune competenze minorili (quelle penali). Viene in ogni caso assicurata la piena attuazione dei principi

del giusto processo con l'introduzione della difesa d'ufficio nel procedimento di adottabilità e di quella a spese dello Stato nei procedimenti relativi alla potestà genitoriale.

b) Si va verso l'unificazione del momento della decisione di merito in tema di affidamento di minori e di interventi protettivi in loro favore e del momento dell'esecuzione dei relativi provvedimenti. Il modello degli interventi previsto dall'art. 342 *bis* c.c. potrebbe diventare quello da estendere ad ogni situazione nella quale emerga la necessità di realizzare in modo efficace nuovi assetti e non solo contrastare la violenza familiare: esso consente infatti di adottare continuamente con modificazioni o revoca del provvedimento di merito gli assetti programmati alle nuove esigenze emergenti, superando le attuali rigidità del procedimento.

In ogni caso nell'ambito di una riforma normativa della materia deve trovare spazio non solo l'ascolto del minorenne, ma anche una disposizione simile a quella dell'art. 13, 2° comma della Convenzione dell'Aja 25 ottobre 1980, resa efficace in Italia dalla legge n. 94/94, per cui se il minore si oppone all'esecuzione del provvedimento si deve tener conto del suo parere, se ha raggiunto un'età che faccia ritenere che ha un adeguato grado di maturità. Peraltro, pur nell'attuale distinto procedimento di esecuzione, l'ascolto del minore deve essere considerato sin d'ora indispensabile.

c) È necessario pensare a nuovi modelli d'interventi giurisdizionali che facciano decollare la giustizia della conciliazione, affinché i giudizi (sia civili che penali) attinenti a tematiche familiari favoriscano il superamento dei conflitti interpersonali e non la loro ulteriore esasperazione.

d) In questa prospettiva, che è l'unica ipotizzabile per il futuro, l'utilizzazione nel processo dei servizi sociali e della mediazione diventa molto importante, anche perché in tal modo la voce del minorenne entra nel processo. Molto importante è anche che tale utilizzazione non sia meramente burocratica, ma sia anche il modo di trasferire nel processo la cultura della mediazione e dei servizi sociali. Emerge perciò la necessità di far fronte alle notevoli carenze, dando rapida attuazione alla legge quadro di riforma dell'assistenza (L. 328/00) e realizzando una legge in tema di mediazione. L'attuazione della legge quadro dell'assistenza è poi quanto mai urgente per rafforzare i necessari interventi di sostegno in favore dei nuclei familiari multiproblematici che tendono ad essere sempre più numerosi.

e) Infine, è ormai essenziale una diversa e più completa formazione del giudice, tale da consentirgli di gestire adeguatamente non solo la giurisdizione contenziosa, come già fa, ma - anche e soprattutto in materia familiare e minorile - la giurisdizione della conciliazione.

PARTE V

LE INIZIATIVE A LIVELLO CENTRALE

1. Il governo e i ministeri

Questa parte della Relazione passa in rassegna il lavoro compiuto dal Governo, dai Ministeri e dagli organismi di coordinamento, controllo e indirizzo nella lotta ai fenomeni della violenza e dello sfruttamento sessuale dei minori. Le attività svolte nel corso dell'ultimo biennio sono indubbiamente molte, articolate e finalizzate a migliorare, potenziare e consolidare l'impegno dell'Italia sia a livello nazionale che internazionale. Il quadro che ne emerge è quello di un'amministrazione centrale fortemente coinvolta su questi temi, ma che manca di momenti di coordinamento e monitoraggio delle iniziative, con il rischio non tanto di una sovrapposizione di competenze, quanto di una mancata ottimizzazione e valorizzazione delle risorse disponibili, nonché dei risultati raggiunti. Accanto all'elencazione delle attività sarebbe stato interessante riuscire a delineare una valutazione rispetto agli obiettivi e al tipo di interventi specifici attuati, purtroppo la frammentarietà delle informazioni e la mancanza di un sistema di monitoraggio costante e aggiornato, trasversale a tutti i ministeri e a tutti gli organismi rilevanti, ha impedito tale approfondimento che si auspica possibile nel prossimo futuro.

1.1 L'impegno del Governo

Nel maggio 2000 l'Italia ha proceduto alla ratifica della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 182 sulle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile (Legge 25 maggio 2000, n. 148) che fa riferimento anche alla lotta al fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori. L'articolo 3 della Convenzione include infatti tra le forme peggiori di lavoro minorile «l'impiego, l'ingaggio e l'offerta del minore a fini di prostituzione, di produzione di materiale pornografico o di spettacoli pornografici», mentre nella relativa Raccomandazione n. 190, si prevedono, all'articolo 15, una serie di provvedimenti specifici volti alla proibizione e alla eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile. È importante segnalare che tali strumenti sono in parte già previsti dalla legislazione italiana, in particolare dalla legge 269/98, che fa riferimento allo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù, ponendosi, pertanto, la legislazione italiana in qualche modo all'avanguardia, visto che lo sfruttamento sessuale del minore è considerato

non semplicemente una delle "peggiori forme" di lavoro minorile bensì una forma di "riduzione in schiavitù".

La Convenzione impegna gli Stati membri a definire e attuare programmi volti ad eliminare le peggiori forme di lavoro minorile, nonché ad attuare meccanismi idonei a monitorare la concreta applicazione dei provvedimenti attuativi della Convenzione.

I bambini e gli adolescenti sono stati al centro dell'attenzione del Governo anche in occasione della Conferenza di Palermo sul crimine transnazionale organizzato tenutasi dal 12 al 16 dicembre 2000. In tale occasione sono stati aperti alla firma della comunità internazionale la Convenzione Onu contro il crimine transnazionale e due Protocolli addizionali relativi, strumenti multilaterali il cui scopo è la lotta ai fenomeni criminosi collegati ai movimenti migratori. In particolare il primo protocollo, adottato con risoluzione A/Res/55/25 del 15 novembre 2000 dalla 55° Sessione delle Nazioni unite ha per oggetto la prevenzione, la repressione e la punizione della tratta delle persone, in particolare di donne e bambini e stabilisce la prima definizione internazionale comune di "tratta" al fine di standardizzare la terminologia, le leggi e le pratiche dei paesi nella definizione degli interventi di repressione del crimine e di protezione delle vittime; il secondo riguarda, invece, il traffico illegale di persone migranti.

Durante il percorso negoziale di definizione della Convenzione e dei due Protocolli addizionali, l'Italia ha svolto una forte funzione propositiva affinché il loro scopo principale non fosse un'ulteriore criminalizzazione delle vittime della tratta, bensì la lotta al crimine organizzato internazionale che trae vantaggio da queste azioni illegali. L'Italia ha firmato il 12 dicembre 2000 la convenzione principale, il protocollo contro la tratta ed il protocollo contro il traffico di migranti via mare, terra e aria.

Nel luglio 2001 è stato organizzato a Firenze dall'Ufficio del Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni unite per i bambini e conflitti armati, dal Social Science Research Council di New York e dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza – Istituto degli Innocenti con il sostegno del Governo italiano il seminario *The Impact of Armed Conflict on Children: Filling Knowledge Gaps* un incontro dedicato alla discussione e all'analisi delle strategie di intervento sull'impatto dei conflitti armati nei confronti dei bambini.

Questo tema assume una particolare rilevanza anche rispetto alla tematica dello sfruttamento sessuale dei minori in quanto è ormai provato come durante i conflitti armati fenomeni quali la violenza sessuale, la prostituzione minorile e la tratta a danno di minori si intensifichino. In particolare le bambine sono continuamente a rischio di subire violenza sia in ambito domestico che nei campi profughi ad opera principalmente delle forze armate delle parti in conflitto, siano esse governative o non.

Il gruppo di lavoro che si è riunito a Firenze comprendeva circa 100 partecipanti provenienti da istituzioni di ricerca e accademiche, agenzie delle Nazioni unite, organizzazioni non governative sia internazionali che nazionali. Scopo principale dell'incontro è stato quello di creare una rete di esperti nella materia e definire un programma di ricerca per colmare le lacune conoscitive in questo settore.

Il Governo italiano, in particolare il Ministero per il lavoro, salute e politiche sociali e il Ministero degli affari esteri, ha ospitato e finanziato la conferenza, illustrando l'impegno dell'Italia negli interventi di cooperazione allo sviluppo in questo settore.

Il 9 agosto 2001 il Consiglio dei ministri su proposta dei ministri per le pari opportunità Stefania Prestigiacomo e della giustizia Roberto Castelli ha approvato un disegno di legge che prevede adeguate misure di contrasto alla grave forma di criminalità configurata dal traffico di persone ed in particolare dalla tratta delle donne.

Il disegno di legge si propone di risolvere i problemi interpretativi e di tipicità derivanti dall'applicazione della vigente normativa, nonché di configurare la condotta diretta all'organizzazione e all'attuazione del traffico di essere umani come una specifica ed autonoma ipotesi di reato, recependo così le indicazioni del protocollo delle Nazioni unite sulla prevenzione, lotta e repressione della tratta di persone, adottato alla Conferenza di Palermo del 12 dicembre 2000. Inoltre, sempre anticipando gli obblighi assunti a livello internazionale di legiferare in tale senso, viene assicurata alla persona vittima del traffico assistenza e protezione, nonché, ove ne sia sprovvista, la documentazione attestante lo *status* di vittima e quella necessaria al rimpatrio nel Paese di origine.

In sede di Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa l'Italia ha partecipato all'adozione della recente Raccomandazione n. 16 del 2001 su *La protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale*, adottata il 31 ottobre 2001.[146]

Dal 20 al 21 novembre 2001 si è svolta a Budapest la Conferenza multilaterale dei Paesi dell'Europa e dell'Asia centrale *Protection of Children against Sexual Exploitation* in preparazione del Secondo Congresso mondiale su *Commercial Sexual Exploitation of Children* tenutosi a Yokohama, Giappone dal 17 al 20 dicembre 2001. La conferenza è stata organizzata dal Consiglio d'Europa in collaborazione con l'Unicef e l'Istituto nazionale di criminologia dell'Ungheria. Alla Conferenza ha partecipato una delegazione italiana composta da rappresentanti del Ministero della giustizia, del Ministero degli interni, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il 23 novembre 2001 l'Italia ha firmato la Convenzione sulla criminalità informatica del Consiglio d'Europa, approvata dal Comitato dei ministri. La Convenzione, la prima del genere avente un carattere obbligatorio a livello internazionale, costituisce un importante strumento per favorire la cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità informatica, attraverso l'armonizzazione delle procedure e il potenziamento dell'assistenza giudiziaria in questi settori. L'Italia, che ha contribuito alla stesura della Convenzione, la ha sottoscritta in occasione della Conferenza di Budapest.

L'Italia ha partecipato al Secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale commerciale dei minori, che ha avuto luogo a Yokohama dal 17 al 20 Dicembre 2001 e che ha riunito 134 Stati. Il Congresso è stato organizzato dal Governo giapponese assieme a Ecpat International, Unicef e il Gruppo delle ONG impegnate per l'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo. A cinque anni dalla Conferenza di Stoccolma del 1996, primo congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale minorile a fini commerciali, si è inteso con questo secondo congresso rivedere i progressi fatti nell'applicazione della Dichiarazione e del Piano d'azione di Stoccolma, promuoverne intensificate forme di controllo, identificare le

---

[146] Per la presentazione dei contenuti di questa Raccomandazione si rimanda a quanto scritto nelle parti precedenti.

maggiori aree problematiche, ma anche condividere esperienze e buone pratiche. Il documento conclusivo *The Yokohama Global Commitment* richiede, tra l'altro, un maggiore sforzo nell'affrontare le cause alla base dello sfruttamento, interventi per ridurre la domanda e un'azione per assicurare la criminalizzazione di coloro che abusano e sfruttano i bambini. L'Italia ha partecipato alla Conferenza illustrando la sua normativa (in particolare la legge 269/98 e le linee guida per la formazione in materia d'abuso e maltrattamento) e le politiche realizzate dai diversi ministeri in materia.

Il Congresso si è articolato in quattro giornate di lavoro attraverso sessioni plenarie e oltre 100 workshop che hanno approfondito specifici aspetti della problematica e nei quali sono stati presentati studi e analisi svolti a livello locale, buone pratiche, esperienze pilota e progetti realizzati da istituzioni nazionali, dalle ONG, dalle agenzie intergovernative, da associazioni locali.

I lavori del Congresso si sono concentrati su sei tematiche specifiche:

- la pornografia minorile;
- il ruolo e il coinvolgimento del settore privato;
- il profilo dell'abusante;
- la prevenzione, la protezione e il recupero dei minori vittime di sfruttamento sessuale;
- la tratta dei minori a scopo sessuale;
- il quadro normativo internazionale, le legislazioni nazionali e il loro stato di attuazione.

L'organizzazione del Congresso è stata messa a punto a seguito di consultazioni a livello regionale tenutesi in Tailandia, Marocco, Bangladesh, Uruguay, Ungheria, Stati Uniti d'America. Come già ricordato in precedenza, a Budapest ha avuto luogo il coordinamento dei paesi membri dell'Unione Europea e degli Stati eurasiatici.

La delegazione italiana era guidata dalla Presidente della Commissione parlamentare bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza, On. Maria Burani Procaccini. Ne facevano parte rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, congiuntamente a rappresentanti del Ministero degli affari esteri, della giustizia, dell'interno e delle pari opportunità. La delegazione comprendeva inoltre parlamentari e rappresentanti di ECPAT Italia, del Comitato italiano dell'Unicef, di varie ONG e associazioni tra le più coinvolte e impegnate nella problematica affrontata dal Congresso (Telefono Azzurro, Terres des Hommes, Cocis, Ricerca e Cooperazione, CIAI).

Nel corso del proprio intervento in sessione plenaria, la Presidente On. Burani Procaccini, dopo aver menzionato quanto è stato fatto dall'Italia per dare attuazione agli impegni assunti a Stoccolma a conclusione del Primo Congresso Mondiale contro lo sfruttamento sessuale commerciale dei minori nel 1996, ha illustrato sulle norme in tema di prevenzione e repressione del fenomeno introdotte nel sistema legislativo italiano, sulle iniziative di cooperazione internazionale perseguite dal Governo italiano in sede sia multilaterale che bilaterale, che, a titolo diretto o indiretto, hanno fatto registrare negli ultimi due anni erogazioni per oltre 150 milioni di Euro, e sulle politiche attuali di implementazione delle linee di intervento del Governo in materia di lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori. In tale sede è stata inoltre annunciata la decisione del Governo italiano di concedere un contributo di 5 milioni di euro all'Unicef per i Programmi-Paese sulla prevenzione, il recupero e la riabilitazione, nonché la lotta al traffico e allo sfruttamento sessuale dei minori da realizzarsi con il coordinamento dell'Ufficio regionale Unicef di Bangkok nell'area del Sud-est asiatico, in particolare in Indonesia, Vietnam, Cambogia, Tailandia, Laos e Filippine.

Le azioni compiute dall'Italia in questo settore sono state presentate nel corso di una conferenza stampa organizzata di concerto con L'Unicef, cui ha partecipato anche la Direttrice regionale dell'Unicef per il Sud-est asiatico che ha espresso un forte apprezzamento per il sostegno dato dall'Italia e dalla Cooperazione italiana.

Nel corso dei lavori del Congresso i rappresentanti del Ministero dell'Interno, appartenenti al Nucleo della polizia telematica e al Corpo dei Carabinieri, hanno suscitato un vivo interesse presentando le attività svolte dai rispettivi Servizi nel contrasto della pornografia minorile diffusa via Internet.

Nel 2002 l'Italia ha firmato, e recentemente ratificato con la legge 11 marzo 2002 n. 46, i due Protocolli facoltativi alla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, uno relativo alla partecipazione dei bambini nei conflitti armati e l'altro alla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia infantile. Quest'ultimo stabilisce standard riguardo alla criminalizzazione degli atti di violenza, la protezione delle vittime e gli interventi di prevenzione, oltre a fornire una cornice per una maggiore cooperazione tra gli Stati soprattutto rispetto al perseguimento dei colpevoli.

A dieci anni dal Vertice mondiale dell'infanzia del 1990 è stato deciso di convocare una Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite sui bambini (Ungass) che si terrà a New York i prossimi 8-10 maggio 2002 allo scopo di valutare i progressi compiuti rispetto agli impegni presi e definire le azioni e gli impegni da assumere per il prossimo decennio. Nel documento preparatorio *A world fit for children* sono state individuate quattro priorità tra cui la protezione dei bambini dall'abuso, dallo sfruttamento e dalla violenza oltre a: la promozione della salute, la lotta all' l'HIV/AIDS, la promozione di un'istruzione di qualità. L'Italia sarà presente con una propria delegazione guidata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e composta da rappresentanti dei Ministeri degli affari esteri, della giustizia, delle pari opportunità e della salute, da parlamentari, dai rappresentanti di quattro Regioni (Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Campania), da rappresentanti di alcune ONG tra cui Unicef-Italia e il Coordinamento di ONG Pidida (Per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza). Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali illustrerà all'Assemblea generale le politiche italiane in attuazione della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo e le prossime linee di indirizzo che il Governo intende portare avanti in materia.

1.2 Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Il Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è responsabile per il coordinamento, la promozione e la documentazione della legge n. 285/97. Nei primi tre anni di applicazione della legge, sono stati assegnati 741 miliardi di lire per finanziare 3.100 progetti composti da 8.200 interventi per la promozione del benessere dei bambini e degli adolescenti. Una parte di quelle risorse finanziare sono state indirizzate verso la creazione o lo sviluppo di servizi e programmi sul maltrattamento, l'abuso sessuale e lo sfruttamento sessuale.

In attuazione del piano di attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, la cui gestione è affidata attraverso appositi rapporti convenzionali all'Istituto degli Innocenti di Firenze, il Dipartimento ha promosso una ricognizione sui progetti approvati nell'ambito della legge n. 285/97 al fine di identificare una serie di progetti di eccellenza da diffondere a livello nazionale, individuando tra le aree "sensibili" anche la creazione e il potenziamento dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso. L'articolazione dei lavori ha previsto anche Forum di discussione cui hanno partecipato gli operatori dei progetti

di eccellenza selezionati; in particolare nell'ottobre del 2001 si è svolto il forum dei progetti inerenti il tema della violenza all'infanzia, che ha riunito a Firenze operatori dei servizi e dei centri prescelti, nonché rappresentanti delle Regioni e delle città riservatarie.

Rappresentanti del Ministero fanno parte della Commissione interministeriale per l'applicazione dell'art. 18 della legge sull'immigrazione avente compiti di indirizzo e di attuazione dei programmi di protezione sociale delle vittime della tratta e dello sfruttamento sessuale, nonché di selezione e monitoraggio sui progetti realizzati grazie ai bandi di finanziamento *ex* art. 18.

Nel settembre 2000 è stato sottoscritto dai passati Ministeri per la solidarietà sociale, per la pubblica istruzione e per la sanità un protocollo di intesa riguarda la tutela dei diritti alla salute, al gioco, all'istruzione e al mantenimento delle relazioni affettive ed amicali delle bambine, dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi malati. Contestualmente è stato sottoscritto dal Ministero per la solidarietà sociale e da quello per la pubblica istruzione anche un altro protocollo riguardante l'esperienza della scuola in strada e nelle zone a rischio allo scopo di migliorare le politiche finalizzate a ridurre il fenomeno della dispersione scolastica e a sostenere la diffusione di progetti pilota riguardanti la creazione di "maestri di strada", uno strumento, quest'ultimo, avente funzioni anche di rilevazione delle situazioni di più estremo disagio, contesti entro i quali possono annidarsi elevati rischi di coinvolgimento dei minori in circuiti di pedofilia e di sfruttamento sessuale nel mercato della prostituzione minorile.

Con l'approvazione della legge 8 novembre 2000 n. 328 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, il cui progetto è stato redatto dal Dipartimento per gli affari sociali ora Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, l'Italia si è dotata di un fondamentale strumento di riforma della rete dei servizi sociali in direzione dell'integrazione degli interventi sociali, sanitari ed educativi nonché del potenziamento della cooperazione tra enti pubblici ed enti del privato sociale. La legge e i decreti attuativi costituiscono un quadro entro il quale trovano collocazione naturale anche le azioni di protezione sociale dei minori vittime di sfruttamento sessuale e quelle volte all'attuazione di misure di prevenzione precoce attraverso l'ampliamento delle risorse di

supporto a favore della famiglia e delle responsabilità familiari e dei gruppi a rischio di emarginazione ed esclusione sociale.

In attuazione dell'art. 18 della legge n. 328/00 il Ministero ha predisposto il *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003* (Piano nazionale sociale) nel quale sono evidenziati gli obiettivi prioritari per la promozione del benessere della popolazione e gli orientamenti di sviluppo del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali. Tra le priorità il Piano individua la valorizzazione e il sostegno delle responsabilità familiari (obiettivo 1) e il rafforzamento dei diritti dei minori (obiettivo 2).

L'Obiettivo 1 *Valorizzare e sostenere le responsabilità familiari* indirizza i Servizi verso un approccio pro-attivo che ponga una più forte e creativa attenzione all'investimento di risorse nel sostegno del contesto primario di sviluppo e protezione dei bambini e delle bambine. Si sottolinea, quindi, l'utilità di intensificare le azioni finalizzate a sostenere le responsabilità familiari e le capacità genitoriali, quali la creazione di servizi per l'infanzia e le famiglie, l'erogazione di sostegni economici e l'assunzione di iniziative che agevolino la condivisione delle responsabilità di accudimento e cura dei figli tra il padre e la madre, fornendo in questo modo ai nuclei familiari gli strumenti per uscire da forme di isolamento sociale, affrontare le fasi di cambiamento e i momenti di crisi.

Con l'Obiettivo 2 *Rafforzare i diritti dei minori* il Piano nazionale si propone di consolidare le risposte all'infanzia e l'adolescenza, in una logica di rafforzamento dei diritti dei bambini e degli adolescenti, compresi i minori immigrati. Nell'attuazione di questo obiettivo particolare rilevanza ha il collegamento tra il Dipartimento, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e le Regioni ed enti locali chiamate ad implementare operativamente il Piano. Tra le tipologie di servizi da sviluppare a livello locale per soddisfare gli obiettivi prioritari disposti dal Piano, in un'ottica di prevenzione e di protezione sociale, una particolare attenzione è dedicata alla creazione e al potenziamento dei:

- *servizi per il sostegno psicologico e sociale* dei nuclei familiari a rischio di comportamenti violenti, anche sessuali, mediante iniziative di prevenzione primaria e a forte integrazione sociosanitaria;
- *servizi di cura e recupero psicosociale* dei minori vittime di violenza (maltrattamenti, abuso, sfruttamento sessuale) attraverso interventi integrati tra i settori sociale, sanitario, giudiziario e scolastico;

- *servizi di sostegno per i minori sottoposti ad abusi;*
- *servizi volti a favorire la socializzazione e la valorizzazione delle risorse relazionali* dei bambini, delle bambine e dei loro genitori (spazi-gioco, centri per le famiglie, centri di aggregazione per adolescenti, luoghi di ascolto, ecc.);
- *strutture di accoglienza per minori e gruppi appartamento per giovani* privi di valido supporto familiare.

Il Dipartimento ha promosso la pubblicazione di un'edizione speciale dei Quaderni della collana editoriale del Centro nazionale contenente il testo della prima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 269/98 (Quaderno n. 19) allo scopo di darne la massima diffusione tra gli operatori del settore e le istituzioni interessate. Le 3.200 copie della pubblicazione, molto apprezzate, hanno ricevuto una felice accoglienza tanto che i volumi sono stati esauriti a testimonianza di quanto sia forte l'esigenza di coloro che lavorano sul campo di avere informazioni sistematiche e integrate sulle esperienze, i progetti e i protagonisti istituzionali, e non, della lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori in Italia.

Nell'ottobre 2000 in occasione di una riunione congiunta dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Comitato di coordinamento per la tutela dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale (istituito nella precedente Legislatura per dare attuazione a quanto stabilito dall'art. 17 della legge 269/98, organismo istituito dalla Presidenza del consiglio dei ministri con funzioni di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni relative alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e alla tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale) furono discussi gli aspetti inerenti la pedofilia e lo sfruttamento sessuale dei minori concordano sulla necessità di promuovere attività di sensibilizzazione e di formazione.

Successivamente a tale incontro hanno preso avvio una serie di iniziative congiunte sia di informazione che di coordinamento. In particolare nel corso dell'anno 2001, anche in applicazione di quanto indicato dal *Piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, approvato con DPR il 13 giugno 2000, è stata promossa dal Dipartimento, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, una campagna di sostegno alla

genitorialità, nella quale vengono forniti elementi di riflessione anche rispetto al fenomeno del maltrattamento e dell'abuso sessuale.

Il Dipartimento ha dato, infatti, un suo apporto specifico all'attuazione degli indirizzi contenuti nel Piano nazionale elaborato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Tra le linee d'azione proposte, gli strumenti e gli interventi di tutela a favore dei minori vittime di abusi e sfruttamento sessuale sono individuati tra le priorità. Nel Piano si auspicava, tra gli altri, l'intensificazione delle attività di coordinamento svolte dalle pubbliche amministrazioni, il potenziamento dei nuclei di polizia giudiziaria, la promozione di protocolli d'intesa tra le varie istituzioni che si occupano del problema, la riqualificazione del sistema delle accoglienze, l'attivazione e il consolidamento di servizi sociosanitari e socioeducativi specializzati.

Il Ministero ha elaborato il decreto di ripartizione tra le Regioni di 12,5 miliardi di lire per la lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori, destinati al Fondo sociale e aggiuntisi ai 20 miliardi già previsti per le medesime finalità dall'art. 80 della Legge finanziaria 2001. Il decreto, sul quale la Conferenza unificata Stato, Regioni, città e autonomie locali ha espresso parere favorevole nel marzo 2001, ha inteso mettere a disposizione ulteriori risorse finanziarie per dare nuovo impulso alle attività di contrasto dei crimini di sfruttamento e abuso sessuale, rafforzando i programmi di prevenzione, assistenza e recupero terapeutico dei minori vittima e dei soggetti responsabili di tali reati.

Il 6 aprile 2001, il Comitato di coordinamento e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza hanno approvato congiuntamente un *Documento di indirizzo per la formazione in materia di abuso e maltrattamento dell'infanzia* che contiene le linee-guida per la formazione del personale che si occupa della violenza contro i bambini nei settori sociale, giudiziario, medico e educativo. La predisposizione del documento ha risposto all'esigenza, segnalata nella precedente Relazione, di muoversi verso un superamento della frammentazione e della sovrapposizione degli interventi rivolti all'infanzia onde poter ottenere la migliore applicazione delle buone pratiche necessarie al contrasto del fenomeno. Il documento richiama in primo luogo l'importanza di avviare un monitoraggio sistematico e continuativo del fenomeno del maltrattamento, dell'abuso, dello sfruttamento sessuale e delle relative risorse esistenti, presupposto indispensabile per raggiungere un'analisi approfondita delle diverse forme di violenza, consentire un'informazione corretta sul fenomeno e impostare azioni formative quanto più possibile aderenti ai bisogni evidenziati.

Gli indirizzi per la formazione delineano un quadro di percorsi articolato su cinque livelli:

- percorsi informativi e di sensibilizzazione;
- percorsi formativi di base multidisciplinari e integrati perché gli operatori pubblici e privati possano individuare quanto più precocemente possibile casi di violenza, attivando altrettanto precocemente percorsi di protezione e percorsi di presa in carico psicosociale e sanitaria;
- percorsi formativi specialistici rivolti a gruppi monoprofessionali per l'approfondimento di tematiche specifiche;
- percorsi formativi di analisi di modelli gestionali e organizzativi rivolti a dirigenti dei servizi territoriali per la costituzione e lo sviluppo di servizi integrati.

In linea con le strategie d'intervento individuate dalla precedente Relazione sullo stato di attuazione della legge 269/98 e in ottemperanza a quanto concordato in sede congiunta dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dal Comitato di coordinamento per la tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale (*ex* art. 17, legge 269/98), il Dipartimento e il Centro nazionale hanno elaborato un piano di lavoro a medio termine sui temi del maltrattamento, dell'abuso e dello sfruttamento sessuale che prevede azioni di formazione e sensibilizzazione così come indicato nel *Documento di indirizzo per la formazione.*

Il Piano di lavoro, il cui sviluppo è coordinato nel quadro delle attività del Centro nazionale gestite dall'Istituto degli Innocenti di Firenze, contempla la realizzazione di una serie di pubblicazioni, di opuscoli informativi e di occasioni seminariali e formative su aspetti che possono beneficiare di un coordinamento a livello centrale per favorire un coinvolgimento quanto più ampio possibile degli operatori delle varie parti del Paese.

Il Piano di lavoro risponde alla volontà del Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali di:

- sostenere un lavoro di ricerca e di proposizione di strumenti operativi per migliorare gli interventi di prevenzione e protezione;
- favorire la diffusione delle migliori pratiche;
- assicurare un livello omogeneo di informazione su tutto il territorio nazionale;
- consentire la crescita e la valorizzazione di una cultura della prevenzione e del sostegno alla genitorialità e alla famiglia;

- promuovere la circolazione di un'informazione precisa, agile e di qualità sui temi del maltrattamento, dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dell'infanzia.

In collaborazione con il Centro nazionale, il Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, nel giugno 2001, ha curato la predisposizione dell'ultima Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia *Non solo sfruttati o violenti. Bambini e adolescenti del 2000* nella quale è presente una specifica riflessione sul tema della violenza all'infanzia.

Rappresentanti del Dipartimento e operatori dell'Istituto degli Innocenti impegnati nelle attività del Centro nazionale hanno partecipato alla delegazione italiana che ha partecipato ai lavori della Conferenza dei Paesi dell'Europa e dell'Asia centrale *Protection of Children against Sexual Exploitation*, svoltasi a Budapest il 20 e 21 novembre 2001 in preparazione del Secondo Congresso mondiale di Yokohama portando uno specifico contributo italiano all'elaborazione del Documento finale.

Anche nella delegazione italiana che ha partecipato al Congresso mondiale di Yokohama erano presenti rappresentanti del Dipartimento che, per tale occasione, in collaborazione con il Centro nazionale ha prodotto il Dossier in lingua inglese *The Protection of children against sexual exploitation* nel quale si offre un quadro riassuntivo sullo stato dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e dell'impegno del Dipartimento nella lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori.

Per favorire la conoscenza sui lavori del Congresso, il Centro nazionale ha attivato un'area informativa sul sito www.minori.it nella quale sono state diffuse informazioni sullo svolgimento delle sessioni e sono stati inseriti i contributi dei membri della delegazione italiana ai lavori del Congresso.

Il Dipartimento partecipa, inoltre, alla delegazione italiana che prenderà parte alla Sessione speciale delle Nazioni unite sull'infanzia del maggio 2002 a New York. In vista di tale evento, il Dipartimento, in collaborazione con il Centro nazionale, ha predisposto materiali di documentazione in lingua inglese sulle politiche di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e sulle principali strategie di intervento volte alla riduzione delle condizione di disagio e sofferenza delle giovani e giovanissime generazioni.

Nell'ambito del Ministero opera il Comitato per i minori stranieri, istituito con la legge n. 40/98. *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, che svolge una funzione rilevante nel contesto degli interventi oggetto della presente Relazione. Nel caso dei minori sfruttati nel circuito della prostituzione e vittime di tratta di origine straniera è richiesto l'intervento del Comitato. Questo organismo ha, infatti, il compito di: vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato; coordinare le attività delle amministrazioni interessate; deliberare, previa adeguata valutazione, secondo criteri predeterminati, in ordine alle richieste provenienti da enti, associazioni o famiglie italiane, per l'ingresso di minori accolti nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi; provvedere alla istituzione e alla tenuta dell'elenco dei minori accolti; accertare lo *status* del minore non accompagnato; svolgere compiti di impulso e di ricerca per la realizzazione di indagini sociali al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori presenti non accompagnati, anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi, avvalendosi a tal fine della collaborazione delle competenti amministrazioni pubbliche e di idonei organismi nazionali ed internazionali. Esso inoltre può proporre di stipulare apposite convenzioni con gli organismi predetti e adottare il provvedimento di rimpatrio assistito dei minori presenti non accompagnati. Infine, tra i compiti del Comitato si annoverano anche la definizione dei criteri di valutazione delle richieste per l'ingresso di minori accolti e il censimento dei minori presenti non accompagnati.

Quando il rimpatrio del minore non è realizzabile qualsiasi valutazione in ordine ad una permanenza più duratura del minore sul territorio nazionale spetta al Comitato per i minori stranieri che, dopo aver esaminato caso per caso, tutta la documentazione in suo possesso, può formulare la raccomandazione ai servizi sociali territorialmente competenti per l'affidamento del minore ai sensi dell'art. 2 della legge 184/83, informando il Giudice tutelare e la questura competenti.

Allo stato attuale non sono disponibili dati sistematici sull'attività in particolare relativamente a quei minori per i quali è stato attivato un intervento di uscita dal circuito prostituzionale.

Attualmente è in fase di avvio una indagine sul fenomeno dell'accoglienza temporanea in Italia di minori stranieri e sue correlazioni con il fenomeno delle adozioni internazionali, promossa dalla Presidenza del consiglio – Commissione per le adozioni internazionali, con la

collaborazione dell'Istituto degli Innocenti, che analizzerà anche una parte dei dati relativi al lavoro del Comitato, in specifico quelli riguardanti i minori accolti per motivi umanitari o cura.

1.3 Ministero per le pari opportunità

Le iniziative di protezione sociale dallo sfruttamento sessuale e dalla tratta promosse dal Governo sono coordinate e indirizzate dalla Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 istituita presso il Dipartimento delle pari opportunità (ora Ministero delle pari opportunità) sulla base dell'art. 25 del Regolamento attuativo del T.U. n. 286/98. La Commissione, composta da rappresentanti del Ministero delle pari opportunità, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Dipartimento affari sociali e previdenziali, svolge compiti di indirizzo, controllo e programmazione delle risorse in ordine ai programmi di protezione sociale previsti in linee generale dall'art. 18 (comma 3) e maggiormente esplicitati dal Regolamento medesimo (al Capo IV – *Disposizioni di carattere umanitario*).

Nell'autunno '98 la Commissione ha avviato il programma di protezione sociale previsto dall'art. 18 del T.U. specificatamente mirato alle vittime della tratta, con particolare attenzione a quelle soggette allo sfruttamento sessuale. Il programma si compone di due filoni principali: i progetti cofinanziati a livello territoriale (gli enti locali partecipano al cofinanziamento in misura del 30%) e le azioni cosiddette di sistema, ossia quegli interventi finalizzati a supportare in variegata maniera i progetti medesimi. Le attività di sistema, coordinate e organizzate a livello centrale, si sono sostanziate:

- nell'attivazione del Numero verde 800-290290, articolato in una postazione nazionale e 14 postazioni locali, finalizzata raccogliere segnalazioni e richieste di informazioni da parte delle vittime stesse della tratta e dello sfruttamento sessuale, degli operatori e dei cittadini;
- nella promozione di campagne informative attraverso spot radio-televisivi, manifesti murali e adesivi per sensibilizzare sul tema e pubblicizzare il Numero verde.

I progetti cofinanziati a livello territoriale sono finalizzati alla realizzazione di misure di accoglienza, di inserimento sociale e lavorativo, formazione, orientamento e informazione. I

progetti possono essere presentati da Regioni, Province e Comuni, Comunità montane e loro Consorzi, nonché privati iscritti nell'apposita sezione del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati, così come previsto dal Testo Unico.

Come esplicitato nelle relazioni di monitoraggio dei progetti realizzati grazie ai finanziamenti erogati, la logica sottostante il programma di protezione sociale trova fondamento sul principio degli interventi integrati: ciascun progetto rappresenta l'anello di una catena di interventi messi in atto da soggetti differenti, sia a livello locale che nazionale, tutti convergenti sullo stesso specifico obiettivo della protezione delle donne e delle ragazze (si registra, però, anche la presenza di alcune vittime di sesso maschile) dallo sfruttamento.

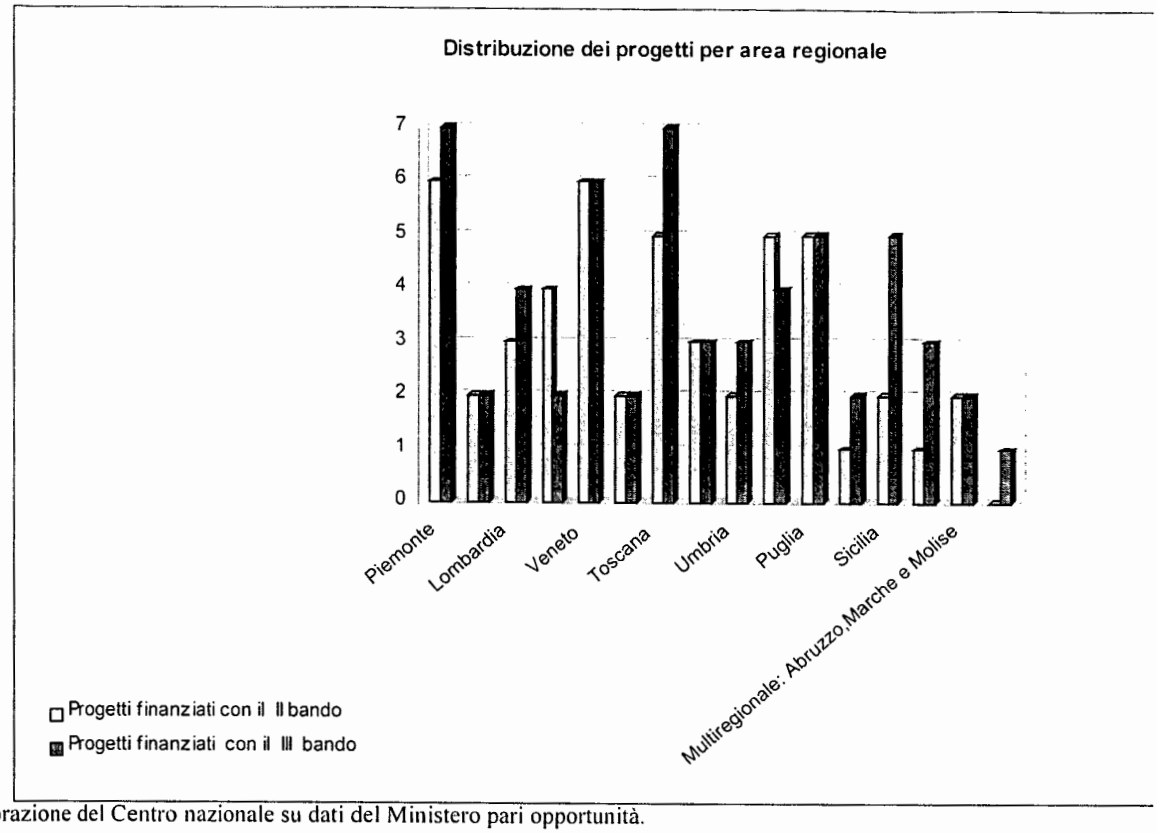
L'accesso al programma di protezione da parte delle donne e delle ragazze può avvenire in tre modi:

- telefonando al numero verde nazionale che smista l'informazione (una volta vagliata l'autenticità della stessa) ai progetti locali che si incaricano di prendere in carico la persona che ha chiesto aiuto ed attivare un percorso di sganciamento dal circuito della prostituzione;
- entrando in rapporto diretto con i progetti, ad esempio tramite contatto avvenuto con le Unità di strada o con le associazioni di volontariato oppure mediante informazioni acquisite da clienti, amici/amiche o semplici conoscenti;
- entrando in rapporto - per motivi diversi - con le forze dell'ordine che, dopo aver assolto le procedure di riconoscimento e constatato lo stato di pericolo della vittima, si adoperano per collocarle nei servizi in questione.

Successivamente al primo bando del 1999, la Commissione ha predisposto altri due bandi di finanziamento, di cui l'ultimo è stato reso operativo nel marzo del 2002. Il Ministero ha potenziato il finanziamento di quest'ultimo bando, un provvedimento richiesto anche dal Tavolo di coordinamento nazionale contro la prostituzione e la tratta, che evidenziava la necessità di un potenziamento del sistema generale di protezione, assistenza e integrazione a favore delle vittime.

Il secondo bando ha portato all'erogazione di finanziamenti pari a lire 8.848.553.000 (€ 4.569.896,24) per un totale di 49 progetti; con il terzo ed ultimo bando sono stati finanziati 58 programmi in favore delle vittime (adulte e minori) della tratta e dello sfruttamento sessuale,

che decidano di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti delle organizzazioni criminali con uno stanziamento di 4.876.142 euro (lire 9.441.527.847).



Elaborazione del Centro nazionale su dati del Ministero pari opportunità.

I progetti finanziati si distribuiscono territorialmente in tutte le aree "sensibili" dell'Italia in quanto aree di approdo, transito e permanenza dei flussi di donne e minori trafficati e immessi nel circuito della prostituzione e dello sfruttamento[147].

Nella parte dedicata agli interventi locali riporteremo un'analisi dei progetti realizzati con il primo bando di finanziamento nel periodo marzo 2000 - febbraio 2001, utilizzando le informazioni fornite dalla relazione finale di monitoraggio predisposta dalla Commissione interministeriale.

---

[147] Dai dati resi disponibili non è possibili ricostruire quanti interventi finanziati prevedano azioni specifiche sulla prostituzione minorile, tuttavia, attraverso l'indagine sul campo e in fase di reperimento delle informazioni, è stata riconosciuta una maggiore sensibilità da parte degli operatori nel distinguere i bisogni dei due differenti target, adulte e minori, nonché a includere misure di intervento specifiche.

Sui risultati delle attività realizzate con il Numero verde attivato dal Ministero e sugli esiti della prima fase di attuazione dei finanziamenti *ex* art. 18 si rimanda alla parte di presentazione degli interventi di contrasto dei fenomeni di abuso e sfruttamento sessuale.

1.4 Ministero degli affari esteri

La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo(DGCS) del Ministero degli affari esteri ha contribuito congiuntamente agli altri ministeri, alla elaborazione del I° Piano d'azione governativo per l'infanzia e l'adolescenza con la parte specifica relativa agli indirizzi, priorità e strategie nell'ambito degli interventi di cooperazione internazionale. Tra gli impegni prioritari assunti in quella sede vi era la definizione delle Linee Guida della DGCS sulla tematica minorile, approvate a novembre 1998 dal Comitato direzionale e la partecipazione al tavolo governativo sul lavoro minorile che ha prodotto la Carta degli impegni del Governo italiano con le parti sociali per l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro infantile (giugno 1998).

Le nuove Linee Guida in favore dell'infanzia e dell'adolescenza che stanno alla base della Cooperazione italiana cercano di superare un approccio tradizionale alla cooperazione di tipo "assistenziale", accogliendo un orientamento pro-attivo e complesso che guarda ai bambini e agli adolescenti come individui che hanno propri diritti specifici e debbono essere destinatari di misure di aiuto che tengano conto dei loro particolari bisogni. I paesi verso i quali convergono gli aiuti della cooperazione italiana in materia minorile si distinguono per alcune caratteristiche fondamentali:

- i paesi sono caratterizzati da una struttura della popolazione per classi di età che vede i bambini e gli adolescenti al di sotto dei 18 anni di età costituire oltre la metà della popolazione;
- le bambini e le adolescenti costituiscono gruppi a rischio specifico a causa dell'aumento della povertà, dei conflitti armati, della disoccupazione, dello sfruttamento e di una maggiore esclusione dai processi educativi;
- è in aumento il collasso delle reti tradizionali di protezione, specialmente dei legami familiari a causa del diffondersi di epidemie sanitarie, ad esempio l'AIDS, delle guerre e della povertà;

- è indispensabile agire per contrastare le peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile, anche quello a fini sessuali, che avviene a tutti i livelli: nei contesti familiari, in aree urbane e rurali;
- si riscontra la crescita allarmante di fenomeni quali la tratta e lo sfruttamento sessuale dei minori.

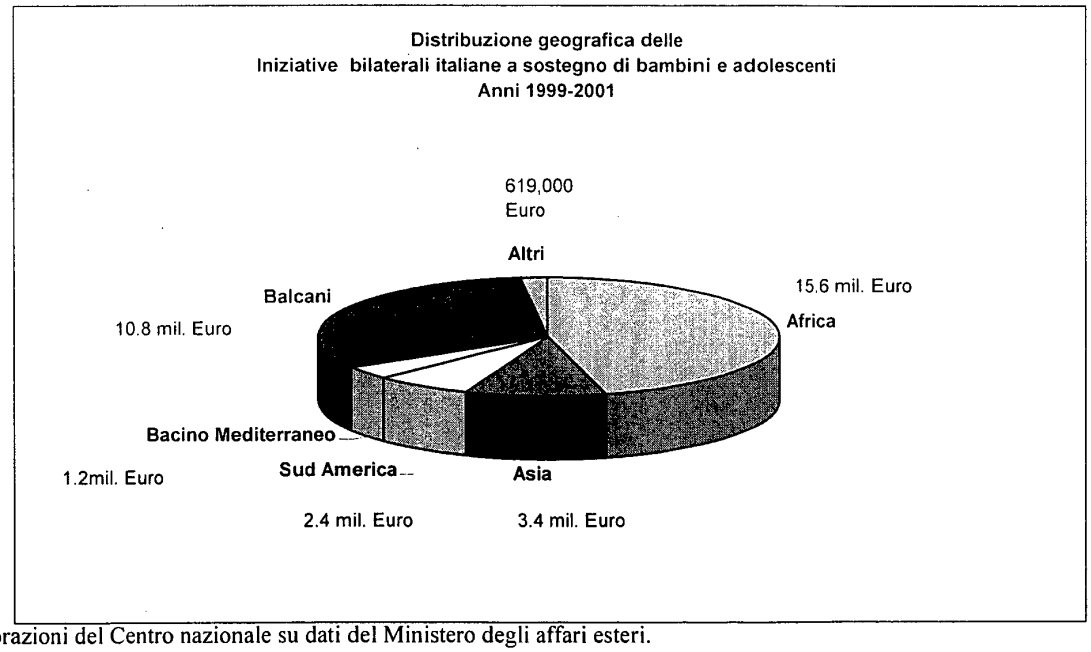
In sintonia con i nuovi indirizzi OCSE/DAC, le iniziative della DGCS, realizzate secondo i principi e le strategie contenuti nelle Linee Guida, convergono in una visione strategica finalizzata a creare le condizioni per ridurre la povertà nei Paesi/Regioni destinatari degli aiuti allo sviluppo e rimuovere le cause di esclusione sociale delle nuove generazioni dai processi produttivi dei Paesi. Analfabetismo, abuso, violenza, traffico e sfruttamento delle forme peggiori del lavoro minorile, presenza di fattori sociali e culturali ostativi dello sviluppo, costituiscono condizioni strutturali che impediscono lo sviluppo dei Paesi in quanto causa ed origine ad un tempo di povertà, conflitti e aumento della criminalità.

I finanziamenti del Governo italiano a supporto dei progetti di sviluppo per l'infanzia e l'adolescenza si suddividono in:

- iniziative bilaterali, attuate direttamente oppure attraverso il coinvolgimento di agenzie delle Nazioni unite, ONG, amministrazioni regionali e locali (nel periodo 1999-2001 sono state sostenute 21 iniziative per un finanziamento complessivo pari a 34 milioni di Euro);
- iniziative promosse dalle ONG con la partecipazione finanziaria del Ministero degli Affari esteri - Direzione generale della cooperazione allo sviluppo (nel periodo 1999-2001 sono state sostenute 49 iniziative per un finanziamento complessivo pari a 24 milioni di Euro);
- iniziative di emergenza per la protezione di bambini e adolescenti sostenute dal Ministero degli affari esteri - Direzione generale della cooperazione allo sviluppo (nel periodo 1999-2001 sono state promosse 21 iniziative per un finanziamento complessivo pari a 23.5 milioni di Euro);
- iniziative multilaterali destinate ad organizzazioni internazionali, quali, ad esempio, l'Unicef, cui il Governo italiano ha donato 10.3 milioni di Euro nel 2000 e 15.5 milioni di Euro nel 2001 e con il quale è stata stato stipulato nell'aprile del 2000 un protocollo d'intesa che costituisce il quadro di riferimento per lo sviluppo di programmi di aiuto, in particolare di quelli trilaterali che prevedono il coordinamento

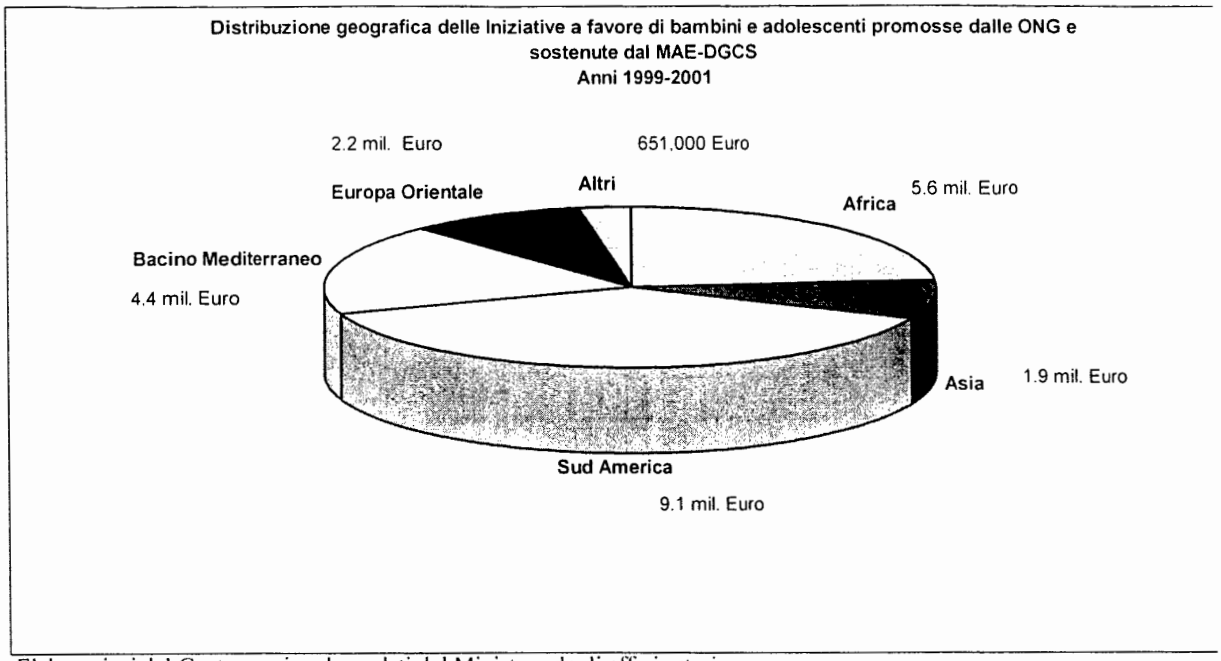
tra la Cooperazione italiana, l'Unicef e il Paese beneficiario (nel periodo 1999-2001 il finanziamento complessivo alle iniziative multilaterali è stato pari a 69.62 milioni di Euro):

In linea con l'impegno assunto dal Ministero degli Esteri per l'implementazione del Piano nazionale d'azione per l'infanzia e l'adolescenza, nel 2001 è stata creata un'apposita struttura dalla Cooperazione italiana, che ha il compito di promuovere e monitorare la presenza di una prospettiva di genere negli aiuti allo sviluppo e l'attenzione ai peculiari bisogni delle donne, dei minori e di gruppi di popolazione particolarmente vulnerabili, quali i portatori di handicap. La struttura svolge attività di documentazione e interagisce con gli altri Uffici interessati all'interno del Ministero degli Affari esteri.

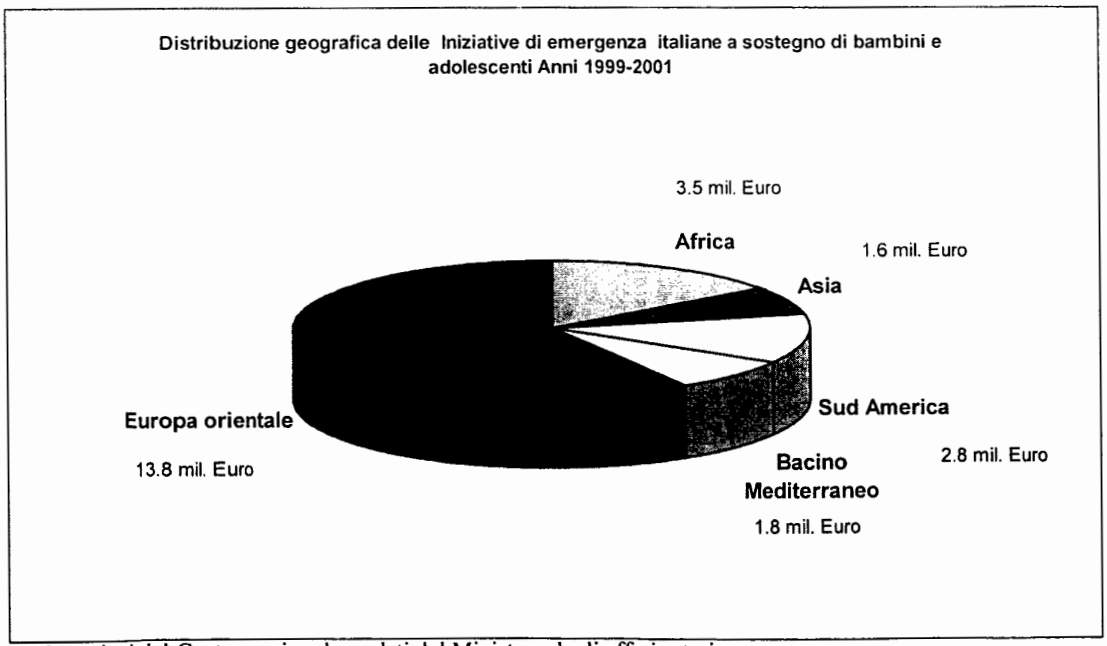


Elaborazioni del Centro nazionale su dati del Ministero degli affari esteri.

La Cooperazione italiana ha recentemente finanziato alcune specifiche iniziative che affrontano in contesti diversi e con differenti modalità la questione dello sfruttamento sessuale dei minori ai fini commerciali, realizzate sia in collaborazione con le agenzie delle Nazioni unite e le ONG sia con le Regioni e gli enti locali italiani, in questo caso nell'ambito di misure di cofinanziamento a sostegno della cooperazione decentrata.



Elaborazioni del Centro nazionale su dati del Ministero degli affari esteri.



Elaborazioni del Centro nazionale su dati del Ministero degli affari esteri.

La Cooperazione italiana è impegnata anche nel dare piena attuazione alla Convenzione ILO n.182 contro le peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile, ratificata dall'Italia

nel luglio 2000 attraverso l'aiuto a interventi specifici in varie aree del Sud America, del Sud-est asiatico e dell'Africa.

Di grande importanza è, poi, una recente azione promossa dal Governo italiano nel contesto degli impegni assunti nella lotta contro il coinvolgimento e le conseguenze dei conflitti armati su bambini e adolescenti. La DGCS ha, infatti, dato il via ad una *Iniziativa speciale* che sarà gestita direttamente dall'Italia in collaborazione con Agenzie Onu quali, tra le altre, l'Unicef e l'UNDP (*United Nations Development Programme*). Il piano di interventi, che prevede un finanziamento italiano pari a 15.5 milioni di Euro, sarà distribuito tra vari paesi del mondo attraversati da gravi guerre e conflitti armati, quali la Guinea Conakry, la Colombia, la Sierra Leona, lo Sri Lanka, il Sudan, il Libano, l'Uganda, il Mozambico, la Cambogia, la Bosnia e l'Eritrea. Obiettivi principali sono la prevenzione, il recupero, la riabilitazione e la promozione di attività educative a favore di minori gravemente traumatizzati, vittime della guerra. Anche questo progetto si richiama a finalità collegate al contrasto della violenza sessuale poiché non raramente nei vari contesti di guerra avvengono anche gravi abusi sessuali a danno di bambini, bambine e adolescenti.

Inoltre, per quanto riguarda il contesto più generale dei programmi multilaterali per lo sviluppo, la collaborazione della Cooperazione italiana con l'UNDO, l'UNOPS, l'ILO, l'IFAD e altre organizzazioni internazionali pone una particolare enfasi sugli interventi di prevenzione, protezione e recupero degli effetti dei traumi fisici, psicologici e sui problemi collegati alla sopravvivenza, dando la priorità alle azioni rivolte a bambini e adolescenti che direttamente o indirettamente soffrono di tali traumi a causa della guerra, della violenza e di sconvolgimenti sociali e ambientali. Approssimativamente il 20% delle risorse di tali programmi è utilizzata per rispondere ai bisogni di bambini e adolescenti in difficoltà, per un valore totale di circa 29.85 milioni di Euro.

Infine in occasione del Secondo congresso mondiale sullo sfruttamento sessuale svoltosi a Yokohama è stata presentata la pubblicazione *Italy for Chidren's Rights* realizzata dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo relativa alle politiche e strategie in tema di minori negli anni più recenti, ricordando l'impulso dato dal Primo Congresso di Stoccolma

alla riforma della cooperazione italiana in tema di minori vittime di abuso, violenza e sfruttamento sessuale a fini commerciali.

1.5 Ministero dell'interno

1.5.1 Gli uffici minori delle questure e delle sezioni specializzate delle squadre mobili. Monitoraggio delle fenomenologie delittuose in pregiudizio di minori

Tra gli interventi adottati nel corso degli ultimi anni dal Dipartimento della pubblica sicurezza a tutela dei minori, merita, anzitutto, di essere menzionato il Progetto Arcobaleno, attivo dal 1996, che ha portato alla ridefinizione gli interventi svolti dalle Questure sia sul piano della prevenzione e del soccorso pubblico che quello del contrasto alle fenomenologie delittuose inerenti ai minori, quali vittime o autori.

Tale progetto, pochi mesi dopo l'entrata in vigore della legge 66/96, istituì, presso le questure, gli uffici minori assegnando loro funzioni di pronto intervento riguardo alle esigenze dei minori e delle famiglie in difficoltà e di raccordo con gli altri enti ed organismi che si occupano delle problematiche dell'infanzia (quali gli Enti locali ed i servizi socioassistenziali, i Tribunali per i minorenni, i Centri per la giustizia minorile, le associazioni di volontariato, ecc.).

Gli Uffici furono creati per operare sul territorio in un'ottica globale, comprensiva sia della delinquenza minorile (anche per interventi di recupero e risocializzazione), che dei reati commessi in pregiudizio di minori, tra cui rilevano, in particolare, quelli connessi alla pedofilia. A livello centrale, il Progetto è stato gestito dalla Direzione centrale della polizia criminale, quale referente del Dipartimento della pubblica sicurezza in materia. Nel suo ambito è stata costituita un'apposita unità organizzativa - la Sezione minori - che ha realizzato un articolato sistema di monitoraggio di dette fenomenologie delittuose, con riguardo alle varie realtà territoriali.

È opportuno ricordare che con la legge n. 269 del 1998, sono stati definiti i criteri a cui uniformare i profili strutturali e funzionali dei competenti Uffici, allo scopo di potenziare le capacità di rilevamento, analisi e contrasto al fenomeno. Il decreto del Ministro dell'interno del 30 ottobre 1998 ha dato attuazione, per quanto concerne la Polizia di Stato, alla previsione normativa di cui all'art. 17, commi 5, 6 e 7 della citata legge, istituendo, presso le squadre

mobili delle questure. le sezioni specializzate nelle indagini sui reati concernenti lo sfruttamento della prostituzione. della pornografia e del turismo sessuale in danno di minori.

Nel contesto della lotta alla tratta dei bambini e delle donne, le linee di intervento delle forze di polizia comprendono il controllo delle frontiere, l'ampliamento delle attività di controllo in tutte le zone considerate maggiormente "a rischio", ivi comprese alcune aree metropolitane e le vie di comunicazione stradali e ferroviari, la denuncia e l'arresto dei criminali e la collaborazione internazionale di polizia.

Su questo problema, in ambito internazionale, il Dipartimento della pubblica sicurezza ha offerto un proprio contributo alle riunioni organizzate presso la sede di Vienna dell'Onu nella fase di predisposizione della Convenzione contro il crimine transnazionale organizzato, e del Protocollo aggiuntivo sulla tratta di persone e in particolare di donne e bambini.

Il medesimo art. 17 della legge prevedeva, inoltre, al comma 6, che il Ministero dell'interno istituisse, presso le questure, nuclei di polizia giudiziaria incaricati di «raccogliere tutte le informazioni relative alle indagini» in materia e di «coordinarle con le sezioni analoghe esistenti negli altri Paesi europei». Tale obiettivo è stato perseguito ridefinendo le competenze e la funzionalità dei preesistenti uffici minori, istituiti presso le divisioni anticrimine delle questure. Queste strutture, che hanno mantenuto la precedente denominazione, sono state incaricate di acquisire sia le informazioni concernenti le indagini condotte in materia da tutti gli organismi investigativi della provincia, che le notizie relative alle iniziative di carattere preventivo assunte da Enti pubblici e privati. Gli Uffici hanno anche il compito di coordinare le informazioni in ambito internazionale attraverso l'Interpol, l'Unità Nazionale Europol e la Divisione S.I.RE.N.E., considerata l'esigenza di garantire un necessario raccordo informativo su scala nazionale. Le informazioni acquisite da tali strutture di polizia giudiziaria devono essere trasmesse alla Direzione centrale della polizia criminale, avente funzioni di monitoraggio del fenomeno, nonché di raccordo e di supporto per le strutture territoriali. Al fine di assicurare un'ampia ed approfondita cognizione delle diverse espressioni dell'abuso sui minori, sono state impartite direttive agli uffici minori affinché, oltre all'analisi dello sfruttamento della prostituzione minorile, dei maltrattamenti in famiglia e dell'abuso sessuale, procedano a studiare anche fenomeni di particolare rilevanza, quali la dispersione scolastica e lo sfruttamento del lavoro minorile. Per altro verso, gli uffici minori sono stati sensibilizzati a continuare, o attivare, raccordi interistituzionale con gli altri enti pubblici e privati che operano nel settore, e in questa ottica, sono state assicurate agli

operatori degli uffici alcune attività di formazione tenute da rappresentanti di altri enti interessati al contrasto del fenomeno, di organismi internazionali (UNICEF, UNICRI, OIM) ed organizzazioni non governative (es. Ecpat-Italia e Telefono Azzurro).

Interscambi informativi sono stati, inoltre, effettuati con associazioni private impegnate nella lotta contro ogni forma di maltrattamento e violenza in pregiudizio di donne e minori, anche con la partecipazione di funzionari degli uffici minori a vari convegni organizzati dalle associazioni stesse (Caritas, Telefono Rosa, Differenza Donna, Associazione Artemisia).

D'intesa con i Provveditorati agli studi, sono stati organizzati incontri tra i funzionari degli Uffici minori e classi di studenti, sia presso le scuole che in alcune strutture di polizia; in queste occasioni sono state illustrate le possibili situazioni di rischio per i bambini, fornendo appropriati suggerimenti per evitarle.

I responsabili di alcuni Uffici Minori si sono fatti, inoltre, promotori di iniziative che hanno portato alla stipula di Protocolli di intesa tra le Questure, le Province, i Comuni, i Tribunali per i minorenni, le Prefetture, i Centri per la giustizia minorile, i Provveditorati agli studi ed alcune associazioni del privato sociale per la realizzazione di interventi integrati contro la violenza ed i maltrattamenti. Tali "reti di collaborazione" hanno iniziato a produrre utili sviluppi, come si è riscontrato anche nell'ambito dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica che, secondo le direttive impartite dal Ministro dell'interno ai Prefetti, devono predisporre strumenti ed interventi di tutela contro la pedofilia con l'attivazione di strategie sia sul piano della repressione che su quello della prevenzione.

Tra le iniziative assunte a livello dipartimentale, di particolare importanza per la prevenzione ed il contrasto delle fenomenologie delittuose in danno dei minori sono da considerare quelle volte a realizzare il progetto della c.d. "Polizia di prossimità", diretta a consolidare il rapporto di fiducia con il cittadino e stabilire un partenariato attivo con gli Enti locali ed il privato sociale. In tale prospettiva, per concretizzare innovativi percorsi di educazione alla legalità e favorire la crescita, nelle nuove generazioni, della consapevolezza di una Polizia vicina ai cittadini, sono state avviate intese con il Ministero della pubblica istruzione ora Ministero per l'istruzione, università e ricerca scientifica e con il Comitato italiano per l'UNICEF, che, nel marzo 2001, hanno portato alla realizzazione del progetto *Il*

poliziotto: un amico in più. Tale progetto, attuato in 17 città, ha previsto visite presso le strutture della Polizia da parte dei ragazzi, incontri nelle scuole, un concorso di disegno e la distribuzione di *gadgets* e materiali informativi fra cui un opuscolo, indirizzato direttamente ai bambini, con consigli per aiutarli a difendersi nelle situazioni di rischio, incoraggiando il dialogo con gli insegnanti, i genitori, i poliziotti. Inoltre, per dare sistematicità alle diverse forme di collaborazione già in atto tra il Dipartimento della P.S. ed il Ministero della Pubblica Istruzione, ora Ministero per l'istruzione, università e ricerca scientifica è allo studio l'istituzione di un "Tavolo permanente di monitoraggio e proposta", quale sede privilegiata per la progettazione, lo sviluppo e la verifica delle iniziative comuni.

Con l'obiettivo di ottimizzare gli interventi di contrasto dei fenomeni della tratta e dello sfruttamento sessuale, nel giugno 2000 il Ministro dell'interno costituì presso il proprio Gabinetto un Gruppo di lavoro interdirezionale sulla tratta di donne e minori che si fece promotore nell'Ottobre 2000 della *Conferenza internazionale sul traffico di esseri umani* tenutasi a Roma.

Il 19 aprile 2001 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra il Dipartimento della P.S. ed il Comitato italiano per l'UNICEF per la realizzazione di progetti comuni a tutela dell'infanzia nell'ambito della campagna *Yes for children*. In particolare, l'accordo prevede una serie di iniziative congiunte per dare piena attuazione anche in Italia alla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo e fermare la violenza e l'abuso nei confronti dei minori.

Da citare anche i siti web del Ministero e della Polizia di Stato che forniscono informazioni sul tema della pedofilia e su come comportarsi per fornire informazioni su siti o contatti via Internet riguardanti la diffusione di materiale pedopornografico. Sul sito della Polizia è attivo anche uno spazio rivolto a bambini e ragazzi che ha tradotto anche nel mondo virtuale, per questi ormai diventato così familiare, le iniziative di comunicazione e incontro con i più giovani realizzate dalla Questure.

Nell'ambito della collaborazione con le altre amministrazioni pubbliche è stato, inoltre, concordato uno scambio di dati e informazioni con il Dipartimento per la giustizia minorile – Autorità centrale per l'applicazione della Convenzione de L'Aja sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori – per il coordinamento degli interventi nei casi di sottrazione di minori che interessino il nostro Paese.

È stata, poi, fornita, sempre a livello dipartimentale, collaborazione alla Commissione per le adozioni internazionali cui spetta il controllo degli enti abilitati a svolgere pratiche di adozione internazionale per conto degli aspiranti genitori adottivi.

Sul fronte più propriamente investigativo, si è provveduto a perfezionare la raccolta e l'analisi delle informazioni scaturite dall'attività investigativa svolta dalle Sezioni specializzate delle squadre mobili, in modo che tali attività potessero essere di supporto ad ulteriori, approfondite indagini. Le nuove strategie operative per prevenire e contrastare le fenomenologie delittuose in pregiudizio dei minori, nonché le modalità di acquisizione e analisi dei dati sono state esaminate nel corso di incontri tra i responsabili degli uffici investigativi territoriali. Oltre ad intensificare l'attività investigativa, si è altresì provveduto ad effettuare servizi di prevenzione e contrasto di eventuali reati in prossimità degli istituti scolastici.

L'esigenza di monitorare l'andamento delle fenomenologie criminose abitualmente ricondotte al concetto di "abuso dei minori" hanno indotto a progettare e realizzare, presso la Direzione centrale della polizia criminale, un apposito *database* nel quale vengono inserite tutte le notizie riguardanti il soggetto passivo del reato (età, sesso, rapporto con l'autore) contenute nelle segnalazioni provenienti quotidianamente dagli uffici o comandi delle forze di polizia presenti sul territorio ed, in particolare, dagli uffici minori delle diverse questure.

Il *database* della Direzione centrale della polizia criminale consente di disporre di dati cosiddetti "operativi", con cui tracciare i *trend* delle fenomenologie in questione e orientare le iniziative anticrimine. L'analisi dei dati in argomento può essere sviluppata secondo diversi criteri: quello della distribuzione territoriale (in ambito nazionale, per macroaree, per regione o provincia), quello della nazionalità, della fascia di età o del sesso della vittima, quello della relazione esistente tra quest'ultima e l'autore del reato, nonché quello della nazionalità del responsabile del fatto delittuoso.

1.5.2 Polizia postale e delle comunicazioni

Presso il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno è istituito il Servizio di polizia postale e delle comunicazioni competente a svolgere funzioni di controllo,

monitoraggio, indagine, prevenzione e repressione dei reati nel settore delle telecomunicazioni, ivi incluso anche reati connessi alla diffusione, sulla rete Internet, di materiale a contenuto pedopornografico o comunque derivante da condotte di sfruttamento sessuale dei minori.

In tale ambito le attività di indagine svolte dal Servizio sono state potenziate successivamente all'entrata in vigore della legge 269/98 in virtù degli strumenti investigativi introdotti dalla legge che consentono di svolgere indagini "sotto copertura".

Il Servizio, tramite le proprie diramazioni territoriali effettua - quotidianamente nell'intero arco delle 24 ore, il monitoraggio della rete Internet al fine di individuare siti e pagine web a contenuto pedo-pornografico. La gestione di tali dati, ai quali si aggiungono gli esiti delle complementari attività di accertamento sugli intestatari degli spazi virtuali e sulla posizione geografica dei server che li ospitano, è affidata a un software specificamente progettato e realizzato da personale dipendente del Servizio, che consente l'aggiornamento e la consultazione dell'archivio in tempo reale. Per ciascun indirizzo telematico di cui è stato accertato il contenuto illecito si procede alla segnalazione all'autorità giudiziaria italiana (laddove siano ravvisati i presupposti di competenza) ovvero ai collaterali organi investigativi stranieri tramite i canali dell'Interpol.

Il Servizio di polizia postale e delle comunicazioni, sempre con riferimento all'attività di contrasto della pedopornografia *on line*, partecipa da anni a Gruppi di studio e di lavoro nazionali e internazionali, così come a conferenze, seminari e ad ogni altra iniziativa di pertinenza adottata in seno ad organismi internazionali quali il Consiglio d'Europa, il G8, Interpol ed Europol. Presso Europol è attualmente allo studio la creazione di un centro di monitoraggio europeo sui crimini informatici e l'adozione di metodologie e di strumenti di indagini integrati come disposto dalla recentissima Convenzione sui crimini informatici predisposta dal Consiglio d'Europa e aperta alla firma lo scorso 23 novembre a Budapest.

In ambito nazionale, il Servizio fornisce il proprio contributo alla definizione delle strategie di intervento normativo nel settore. Esso fa parte del Gruppo interministeriale per la sicurezza delle reti di comunicazione che avendo già definito le prestazioni obbligatorie che devono essere fornite dagli operatori della telefonia fissa e mobile, sta svolgendo analogo studio relativamente alle prestazioni obbligatorie che devono essere rese, a fini di giustizia, dai fornitori di connettività alla rete Internet.

Nel corso degli ultimi anni il Servizio è stato coinvolto in campagne di informazione per la prevenzione dei reati connessi, anche attraverso Internet, ai danni di minori, ne è un esempio l'opuscolo realizzato nel 2001 con il Comune di Padova destinato alla sensibilizzazione di insegnanti, genitori e ragazzi.

Personale del Servizio ha fatto parte della delegazione italiana che ha partecipato al Congresso di Yokohama sullo sfruttamento sessuale commerciale dei minori nel corso del quale ha illustrato le modalità e le tecniche di espletamento dell'attività di prevenzione e contrasto della diffusione *on line* di materiale a contenuto pedopornografico, nonché i risultati operativi conseguiti entrando in contatto con colleghi di altri Paesi.

Inoltre, il Servizio di polizia postale e delle comunicazioni, unitamente al NCIS britannico e al Bundeskriminamt tedesco, ha aderito nuovamente ai programmi europei di sostegno alla lotta al crimine di sfruttamento sessuale dei minori, ottenendo dalla Commissione europea, all'interno del programma Stop, il finanziamento dello studio di fattibilità tecnico-giuridica di una banca dati internazionale di immagini pedopornografiche, intesa quale strumento per le investigazioni sui crimini commessi *on line* allo scopo di addivenire all'identificazione delle vittime di abusi, degli autori stessi e all'individuazione dei luoghi di produzione del materiale. Lo studio si concluderà entro il 2002 ed è stato esteso, nella fase di confronto e scambio delle esperienze, ai partner del G8 e dell'Interpol.

Nel corso degli ultimi due anni si è intensificata l'attività di controllo dei siti, delle *chat* e delle altre aree di scambio delle informazioni in Internet grazie all'ampliamento e al rafforzamento dei sistemi hardware e software e a un miglior raccordo con le forze di polizia di altri Stati e con organizzazioni del privato sociale, ad esempio Telefono Arcobaleno, che contribuiscono a segnalare siti pedofili.

1.5.3 Le attività del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Nel 2000 è stato concluso il progetto D.E.F.I. (*Defence des Enfants Sur le Front International*) promosso e attuato dalla Fondazione Censis e cofinanziato dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, già Direzione generale dei servizi civili e dal Ministero della giustizia - Ufficio centrale per la giustizia minorile. Obiettivi erano l' approfondimento degli aspetti comparativi del fenomeno della violenza e dello sfruttamento sessuale dei minori sia in termini normativi che di azioni intraprese di

prevenzione e contrasto e la formulazione di un piano integrato di fattibilità per ulteriori azioni congiunte a livello europeo.

Il progetto D.E.F.I. è stato il proseguimento del progetto P.A.C.S.E.[148](*Project Against Child Sexual Exploitation*). anche questo promosso e attuato dalla fondazione Censis con il cofinanziamento da parte del Ministero dell'Interno e del Ministero della Giustizia - Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile. Entrambi i progetti sono stati realizzati grazie al cofinanziamento europeo erogato nell'ambito del programma Stop.

Nel corso degli anni 2000-2001 il Dipartimento ha invitato le Prefetture ad attivarsi attraverso gli allora Comitati provinciali per la pubblica amministrazione (oggi oggetto di riforma a seguito del decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 2001, n. 287, recante *Disposizioni in materia di ordinamento degli uffici territoriali del governo a norma dell'art. 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*, che li ha trasformati in strutture denominate "Conferenza permanente") onde prendere iniziative mirate alla conoscenza del fenomeno della pedofilia e alla creazione di una rete territoriale di interventi per contrastare tali tipi di abusi.

In molte città italiane si sono svolte riunioni interistituzionali cui hanno preso parte rappresentanti dell'autorità giudiziaria, delle forze dell'ordine, degli enti locali, Comuni, Province e Regioni, della scuola, dell'Università, dei servizi sociosanitari e dell'associazionismo. Tra le varie iniziative assunte in alcune realtà vi sono la creazione di comitati tecnici ristretti di gruppi di lavoro sul fenomeno della pedofilia e dell'abuso (solo per citare pochi esempi, che vedono attivi gruppi di lavoro sia in grandi aree metropolitane che in piccole e medie città quali Asti, Pescara, Latina, Taranto e Roma), l'apertura di "Sportelli antiviolenza", la creazione di Centri di pronta accoglienza per minori.

Tali iniziative hanno reso necessario la stipula di protocolli di intesa tra le varie amministrazioni e la previsione di procedure di funzionamento condivise. Tra i Protocolli stipulati pervenuti al Dipartimento si segnalano i seguenti.

---

[148] Obiettivi del Progetto P.A.C.S.E erano: il monitoraggio, lo studio e l'analisi del fenomeno della violenza sessuale sui minori; l'indagine sull'estensione del fenomeno, sui problemi operativi e sulle forme del fenomeno, in particolare l'abuso intrafamiliare, la tratta dei minori, la pornografia e la prostituzione minorile. Una volta conclusesi le attività inerenti al progetto nel 2000 è stato pubblicato un "Prontuario per gli operatori del territorio" - distribuito alle Prefetture e, tramite queste, agli enti locali e agli enti del privato sociale operanti nel settore.
Materiali e informazione sul Progetto P.A.C.S.E. sono reperibili sul sito http://www.pacse.censis.it/

- Il Protocollo d'intesa per la realizzazione di interventi integrati contro la violenza, i maltrattamenti e gli abusi sessuali a danni di minori, siglato dalla Prefettura – U.G.T. di Genova, con la Provincia di Genova, il Comune, la Regione la Direzione Scolastica Regionale della Liguria, la Questura, l'Università degli Studi di Genova e la Asl 3, che ha ufficializzato l'esistenza e l'operatività del comitato contro la violenza, il maltrattamento e l'abuso sessuale di minori avente funzioni di promozione, coordinamento, definizione delle strategie di intervento e gestione di progetti di formazione e sensibilizzazione. Da menzionare che il Tribunale per i minorenni di Genova, la Procura dei minori di Genova e la Procura della Repubblica, pur non sottoscrivendo il Protocollo, ma condividendone le istanze e le finalità, hanno messo a disposizione le loro competenze specifiche.
- Frutto dell'iniziativa della Prefettura – UGT di Firenze è il *Protocollo operativo relativo agli interventi per il funzionamento del Centro sicuro* siglato nel dicembre 2000 con il comune di Firenze, il Tribunale per i minorenni, gli organi di polizia, la Provincia di Firenze e il Provveditorato agli Studi, con cui si è dato vita a due strutture di accoglienza temporanea per minori infraquattordicenni in condizioni di abbandono in costanza dei presupposti dell'art. 403 del Codice civile. I due centri, gestiti da realtà del privato sociale in convenzione con il Comune di Firenze, sono predisposti per un'accoglienza di breve periodo con l'obiettivo principale di favorire l'identificazione di ciascun minore e del suo nucleo parentale, instaurare un rapporto con i genitori e realizzare con essi un percorso sociale ed educativo in raccordo con i servizi territoriali. A Firenze era stato siglato negli anni precedenti dalla stessa Prefettura un Protocollo d'intesa costitutivo del "Tavolo permanente di coordinamento delle iniziative per la prevenzione dell'abuso e della violenza sui minori" promosso dal Comune e dalla Provincia di Firenze, una struttura di rete, che vede la partecipazione di rappresentanti della magistratura minorile e dei Servizi della giustizia minorile, della magistratura ordinaria, della questura, della scuola, dell'Istituito degli Innocenti, delle Aziende ospedaliere di Careggi e Pediatrica "Meyer" dei Servizi sociosanitaria e del privato sociale con l'Associazione Artemisia. Il Tavolo, uno spazio di confronto sebbene non di definizione di procedure d'intervento, si è attivato nell'avviare occasioni formative per i membri stessi del Tavolo, giornate di studio e corsi di

formazione sull'argomento della prevenzione e dell'individuazione delle forme di violenza sui minori, che hanno avuto luogo tra l'autunno 2000 – primavera 2001.

- Il Protocollo d'intesa per la lotta alla pedofilia stipulato dalla Prefettura U.G.T. di Latina in data 10 giugno 2001 con i rappresentanti degli enti locali, delle Istituzioni, delle Associazioni e di altre realtà del privato sociale interessate. Con il Protocollo ci si è avviati alla istituzione presso l'amministrazione provinciale di un servizio minori, reso operativo attraverso l'integrazione di risorse umane, tecniche e professionali messe a disposizione dai vari sottoscrittori. Il servizio minori è stato pensato come il nucleo essenziale e privilegiato della rete integrata dei servizi sociali territoriali e sarà proposto come parte dei successivi accordi per l'attuazione delle forme di integrazione amministrativa e territoriale dei servizi sociali e sanitari, previste dalla attuale legislazione nazionale e regionale. Inoltre, a seguito del Protocollo è stato istituito presso la Prefettura di Latina, presieduto dal Prefetto, un Coordinamento permanente per le problematiche dei minori per l'adozione degli interventi a sostegno dei minori abusati o in difficoltà. Il coordinamento è composto dagli enti e dalle associazioni che hanno sottoscritto e sottoscriveranno il Protocollo.

Nel settembre 2001 il Dipartimento, con apposita circolare, ha rinnovato l'invito ai Prefetti ad assumere iniziative e ha inviato loro, e a rappresentanti di altri enti e istituzioni, materiali informativi sugli aspetti normativi e consulenziali inerenti la pedofilia.

Con la recente circolare n. 3/02 di Febbraio il Dipartimento ha ulteriormente confermato la volontà di allargare le esperienze territoriali di coordinamento e ha inteso informare i Prefetti, i Commissari del governo per le Province autonome di Trento e Bolzano e il Presidente della giunta regionale della Valle d'Aosta sul lavoro compiuto dal Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali – direzione generale per le tematiche familiari e sociali e la tutela dei minori – Servizio minori nell'ambito dell'Osservatorio nazionale. In particolare si è data notizia dell'approvazione del *Documento di indirizzo per la formazione in materia di abuso e maltrattamento dell'infanzia* approvato in sede congiunta dall'Osservatorio e dal comitato di coordinamento *ex* art.17 il 6 aprile 2001, e della formulazione del Piano di lavoro per iniziative editoriali e formative elaborato dalla suddetta Direzione in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Nel quadro del Programma operativo nazionale 2000-2006 *Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno*, il Dipartimento ha realizzato un progetto denominato "*Drop-out*" finanziato sul Fondo sociale europeo. La finalità generale del progetto è la prevenzione dell'abbandono scolastico, un fenomeno che, date le caratteristiche della prostituzione minorile nelle Regioni del Sud, composta in gran parte da minori italiani, rappresenta un elevato fattore di rischio rispetto al coinvolgimento di bambini e ragazzi in circuiti dediti allo sfruttamento sessuale dei minori. L'iniziativa "*Drop-out*" è stata pensata specificamente per i minori che hanno abbandonato la scuola dell'obbligo e, più in generale, per i giovani sino ai 18 anni. Obiettivi specifici sono: realizzare interventi di prevenzione precoce; favorire la valorizzazione e il trasferimento di buone pratiche nella valorizzazione delle risorse giovanili; potenziare le capacità di lettura e di monitoraggio del fenomeno e realizzare interventi che tengano conto delle caratteristiche delle aree locali e si integrino con altri soggetti istituzionali e del privato sociale.

1.6 Ministero della Difesa – L'azione dell'Arma dei Carabinieri

Il Ministero della Difesa interviene nella lotta contro la pedofilia attraverso il servizio dell'Arma dei Carabinieri che è attiva nella conduzione di indagini ai fini della repressione delle varie forme di abuso e sfruttamento sessuale dei minori.

Particolarmente rilevanti sono state alcune Operazioni investigative svolte nel corso degli ultimi anni, quali l'*Operazione Gerione* condotta dal Comando provinciale dei Carabinieri di Roma che ha portato all'arresto e al fermo di numerose persone e al sequestro di decine di migliaia di foto pornografiche raffiguranti minori e atti di violenza su bambini e bambine, di oltre cento videofilmati e di circa 5.000 files informatici crittografati riguardanti le violenze sui minori.

L'Operazione ebbe inizio nel Settembre 2000 a seguito della ricezione da parte del Comando provinciale dei Carabinieri di Roma di una e-mail nella quale una madre segnalava un sospetto di abuso sessuale sulla propria figlia minore di 14 anni da parte di un amico di famiglia. Le indagini portarono all'arresto dell'uomo e all'avvio di una più ampia azione investigativa che ha permesso la scoperta di una rete organizzata di pedofili i cui membri sono risultati responsabili di abuso sessuale su oltre ottanta minori – trentasette dei quali sono stati identificati. L'*Operazione Gerione* ha consentito, infatti, di scoprire l'esistenza di Gruppi

pedofili denominati *Fronte italiano di liberazione pedofilo* e *Brigate Pretoriane* che avevano dato vita a un circuito di minori vittime di abuso sessuale e indotti alla prostituzione, nonché ad attività di produzione di materiale pedopornografico.

L'*Operazione Gerione* è stata oggetto di presentazione in occasione del Secondo congresso mondiale sullo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali svoltosi a Yokohama grazie alla presenza nella delegazione italiana di un rappresentante dell'Arma dei Carabinieri.

1.7 Ministero della giustizia

La Direzione Generale della giustizia penale – Dipartimento per gli affari di giustizia, Ministero della giustizia è impegnata da tempo a livello europeo in gruppi di lavoro di ambito giuridico sui temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuale. Tra gli altri la Direzione Generale della giustizia penale partecipa ai lavori del Consiglio d'Europa avendo propri funzionari e rappresentanti nel Comitato direttivo per i problemi criminali, e nelle Conferenze dei Ministri della giustizia. All'interno del Comitato europeo per i problemi criminali (CDPC) è stato istituito nel Dicembre del 1999 un Comitato di esperti sulla protezione dei minori e contro lo sfruttamento sessuale (PC-SE) avente il compito di elaborare un testo contro lo sfruttamento sessuale minorile. Nel maggio 2001 il Comitato ha portato a termine il proprio mandato approvando il progetto di Raccomandazione ed il relativo rapporto esplicativo, che è andato a sostituire un precedente testo (R(91)11) che risaliva al 1991. La Raccomandazione elaborata dal Comitato è stata poi definitivamente approvata dai Delegati dei ministri il 31 ottobre 2001. Il testo di tale Raccomandazione, fortemente ispirata ai principi già vigenti in Italia a seguito dell'approvazione delle leggi 66/96 e 269/98, prende in considerazione tre aspetti principali ai quali può essere ricondotto il concetto di sfruttamento sessuale dei minori, ossia la pornografia infantile, la prostituzione minorile e la tratta dei minori, soffermandosi in particolare sia sulle iniziative finalizzate alla prevenzione, sul piano sociale, culturale e nel settore dei mezzi di informazione, che sugli aspetti più strettamente normativi. Il paragrafo n. 24 della Raccomandazione si ispira ai risultati raggiunti in Italia nella lotta alla pedopornografia telematica ed è stato particolarmente sostenuto dal Dicastero della giustizia, reputando importante che fosse dedicata un'attenzione particolare alla tematica della pornografia minorile attraverso Internet.

Il Dicastero ha dato il proprio contributo attivamente anche alla stesura della Convenzione sulla criminalità informatica, un altro testo di fondamentale importanza, aperto alla firma a Budapest il 23 novembre 2001 dopo quattro anni di lavoro.

Il Dicastero è impegnato a livello europeo e internazionale perché le azioni criminali, quali lo sfruttamento sessuale e la tratta di minori, il terrorismo e la frode non possono più essere affrontati soltanto in un ambito nazionale, soprattutto dopo la creazione del grande mercato europeo.

Il Gruppo multidisciplinare sulla criminalità organizzata, gruppo di "alto livello", è stato creato per attuare con precise scadenze il Piano di azione contro la criminalità organizzata approvato ad Amsterdam nel giugno 1997, contenente trenta raccomandazioni per rendere più efficaci ed integrate le strategie di lotta al crimine. Nel corso del 2000 e del 2001 il Gruppo Multidisciplinare ha avviato o portato a termine vari lavori tra i quali:

- la Decisione del 29 maggio 2001 relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet, con cui, fra l'altro, agli Stati membri è fatto obbligo di adottare le misure necessarie e idonee a favorire la segnalazione alle autorità preposte dei sospetti di diffusione su Internet di materiale di pornografia infantile; di istituire, ove necessario, unità specializzate nella gestione delle informazioni acquisite; di consentire alle autorità preposte all'applicazione della legge di intervenire tempestivamente e fattivamente per reprimere il fenomeno.
- Progetto di Decisione – Quadro sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, tuttora in corso di negoziato, riprende in parte i contenuti e le finalità dell'Azione Comune del 24 febbraio 1997 sulla lotta alla tratta degli esseri umani e allo sfruttamento sessuale dei bambini e obbliga, tra l'altro, gli Stati Membri ad introdurre nei rispettivi ordinamenti specifiche figure di reato connesse alla pornografia infantile, implicanti o meno l'uso dello strumento informativo, come già presenti nella legislazione italiana (produzione, distribuzione, diffusione, trasmissione, acquisto e detenzione).

La Direzione generale della giustizia penale ha comunicato che è stata diramata la circolare n. 583 del 2001, con cui è stato potenziato il circuito informativo fra gli Uffici

giudiziari che, a diverso titolo, vengono in contatto con fenomeni attinenti a forme di criminalità sessuale a danno dei minori. L'articolo 609-*quater* del Codice penale prevede, a carico del procuratore della Repubblica, un obbligo di informare il tribunale per i minorenni quando si procede per delitti di natura sessuale pedopornografica a danno di minori. Sulla base di questa disposizione, nel corso degli anni sono stati adottati da parte di alcuni Uffici giudiziari protocolli di intesa volti a disciplinare la procedura di comunicazione di tali notizie. La circolare n. 583 del 2001 ha assunto l'obiettivo di istituzionalizzare i protocolli in questione, prevedendo altresì tempi certi per la comunicazione relativa alle fasi del procedimento. Affinché sia efficace la comunicazione dovrebbe operare all'inizio delle indagini preliminari, così da assicurare la tempestiva adozione da parte dei diversi uffici giudiziari interessati dei provvedimenti di rispettiva competenza e, in primo luogo, delle misure necessarie per la tutela dei minori coinvolti. Nella stessa circolare si prevede anche la creazione di una rete informativa allargata che coinvolga oltre alla Procura della Repubblica, al Tribunale per i minorenni e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, anche il Tribunale ordinario competente per le separazioni personali e i divorzi. Attraverso tale circuito, che dovrebbe riguardare anche i servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e i servizi istituiti dagli enti locali, andrebbero canalizzate le notizie relative ai diversi procedimenti, che possano avere rilievo nell'ottica di una tutela, la più completa possibile, dei minori. Tale circuito formativo prevede anche *outback* delle notizie acquisite dalla procura, ovviamente non coperte da segreto investigativo, verso gli altri soggetti e, in particolare, verso i servizi sociali. Infine, nella stessa circolare è stata segnalata agli uffici giudiziari l'opportunità di ricorrere, nei casi in cui l'abuso provenga dall'esercente la potestà genitoriale, alla figura del curatore speciale del minore, che l'ordinamento legislativo italiano ammette ad esercitare diritti e facoltà in rappresentanza del minore persona offesa nel corso del procedimento.

Il Ministero è impegnato nella lotta alla tratta di donne e minori attraverso l'azione della Direzione nazionale antimafia (DNA) che collabora con le autorità giudiziarie di altri Stati. Tra i compiti della DNA, vi è quello di acquisire ed elaborare informazioni e dati sul crimine organizzato ai fini delle attività di coordinamento delle indagini e di repressione dei reati. Tra le collaborazioni attivate, vi sono quelle con le Procure generali dell'Albania, dell'Ungheria e della Slovenia, paesi di provenienza di parte dei flussi di minori e donne oggetto di tratta per la successiva immissione nel mercato della prostituzione.

Il nuovo regolamento del Ministero ha istituito un autonomo dipartimento per la giustizia minorile, ciò in segno dell'attenzione particolare e della diversità della questione minori rispetto alla all'insieme del mondo giudiziario.

Il Dipartimento della giustizia minorile (DGM) presso il Ministero della giustizia, che interviene ai sensi della legge n. 66/96, svolge un ruolo importante nel trattamento dell'abuso sessuale, in quanto i servizi della Giustizia Minorile sono direttamente coinvolti dall'art. 11 della citata legge Infatti, con l'applicazione di quanto previsto dal comma 3 e dal comma 4 dell'art. 11 - nei quali si dispone, rispettivamente, che al minorenne sia assicurata l'assistenza dei Servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e di quelli istituiti dagli locali e che l'autorità giudiziaria si avvalga in ogni stato e grado del procedimento dei servizi indicati nel comma precedente - viene chiamata in campo la competenza dei servizi della giustizia minorile, che dovrebbe interagire nell'attività di coordinamento tra magistratura, servizi minorili e istituzioni territoriali e ciò non solo per l'attuazione delle misure di contrasto del fenomeno, ma soprattutto perché al minore venga assicurata l'assistenza dei servizi della giustizia minorile e degli enti locali. Le previsioni normative peraltro non indicano in dettaglio quali interventi debbano essere messi in atto dal servizi della Giustizia Minorile e, pertanto, il DGM al fine proprio di specificarle ha emanato, in data 1° giugno 2001, la circolare: *Articolo 609-decies codice penale. Interventi degli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni.* Nella quale si specifica che gli interventi devono essere finalizzati al raggiungimento di alcuni obiettivi fondamentali relativi alla presa in carico dei minori vittime di abuso.

In particolare si è posta cura all'individuazione delle modalità di raccordo e di segnalazione dei casi da parte delle Procure della Repubblica ordinarie e minorili, alla definizione dei tempi, delle fasi e delle modalità degli interventi di sostegno ed all' attuazione di strategie comuni di intervento operativo, capaci di rispondere più adeguatamente alle

esigenze delle singole realtà territoriali. La circolare è stata diramata a tutti i Centri per la giustizia minorile (CGM)che rappresentano l'articolazione territoriale del Dipartimento per la giustizia minorile (DGM) da cui dipendono i Servizi e soprattutto gli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM), che sono chiamati a seguire anche i casi di trattamento di abuso e violenza sessuale sui minori.

Le linee di indirizzo contenute nella citata circolare riguardano:

- l'individuazione di modalità di accordo con le Procure della Repubblica, ordinarie e minorili, relativamente alla segnalazione dei casi, al fine di assicurare comunque al minorenne l'assistenza prevista dal comma 3 dell'art.11
- la definizione, mediante il coinvolgimento della magistratura e il raccordo con i servizi degli enti locali, dei tempi, delle fasi e delle modalità degli interventi di sostegno nei confronti dei minori abusati e di prevenzione del fenomeno in genere;
- l'elaborazione da parte dell'équipe socio-psico-pedagogica di procedure atte alla rilevazione di casi di sospetto abuso e di sfruttamento;
- la presa in carico del singolo minore vittima di reati sessuali;
- l'elaborazione di adeguate metodologie che permettano di sostenere la vittima nel corso del procedimento giudiziario ed, in particolare, durante l'incidente probatorio e l'audizione protetta;
- lo studio del contesto e delle relazioni familiari, con riguardo ad altri minori potenziali vittime dello stesso abusante;
- l'individuazione di eventuali appositi servizi e centri per la prevenzione ed il trattamento dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e raccordo con gli stessi per interventi comuni.

Dopo sei mesi dall'emanazione della suddetta circolare, il DGM ha avviato un monitoraggio, per verificarne lo stato di attuazione. E' stato quindi inviato un questionario alle Direzioni dei Centri affinché si facciano parte attiva nei confronti degli USSM per consentire al DGM di conoscere le problematiche affrontate nonché l'efficacia delle iniziative intraprese nelle diverse realtà territoriali. Il questionario è stato finalizzato anche alla raccolta di dati in grado di rappresentare il fenomeno dell'abuso e della violenza sessuale così come esso è colto attraverso il lavoro degli USSM nelle singole situazioni territoriali di riferimento.

Dai dati raccolti con tale indagine di monitoraggio si ricava che gli aspetti ai quali gli operatori dei i Centri per la giustizia minorile hanno prestato maggiore attenzione sono:

- Iniziative e strategie di intervento programmatico per la prevenzione e l'azione di contrasto dell'abuso ai danni di minori (tavoli di coordinamento. protocolli d'intesa. accordi sperimentali di intervento integrato sul territorio. percorsi formativi a favore degli operatori);
- Modalità di accordo o di coinvolgimento delle procure ordinarie e minorili;
- Accordi raggiunti con i servizi territoriali rispetto alla presa in carico dei casi;
- Centri. istituti e servizi individuati sul territorio e tipo di relazioni intercorse per la prevenzione del fenomeno e per il trattamento dei casi di abuso sessuale:
- Numero di minori vittima di reato sessuale presi in carico dagli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM) nell'anno 2000 e 2001.
- Strategie di intervento poste in essere da parte degli USSM e tecniche di intervento psicologico adottate per sostenere la vittima di reato sessuale;
- Strumenti impiegati dagli USSM nei confronti di altri minori potenziali vittime dello stesso abusante , nell'ambito dello stesso contesto sociale e familiare;
- Iniziative intraprese dagli USSM nei casi di sospetto abuso e sfruttamento sessuale ai danni dei minori.

Da un primo esame risulta che la quasi totalità dei CGM hanno intrapreso iniziative volte a costituire gruppi di lavoro interistituzionali, a sottoscrivere protocolli d'intesa e costituire gruppi tecnici non solo con il fine di stabilire metodologie operative rispetto alla presa in carico dei minori vittime di abuso sessuale, ma anche di individuare strategie d'intervento per la prevenzione del fenomeno in esame. Gli accordi interistituzionali sottoscritti dalla maggior parte dei CGM vedono coinvolte le Procure ordinarie e minorili, le Questure, le Prefetture ed inoltre i Provveditorati agli studi, i Comuni, le Province, le ASL e gli altri servizi presenti sul territorio.

E' da sottolineare l'importanza dell'avvenuto coinvolgimento dei Provveditorati agli Studi in quanto le scuole sono il luogo deputato all'osservazione del disagio che emerge nei casi di abuso ai danni dei minori.

I CGM hanno già instaurato rapporti di fattiva collaborazione con le Questure e le Prefetture. Queste ultime in quasi tutti i capoluoghi hanno istituito i Comitati tecnici operativi

che hanno avviato percorsi di formazione del personale tecnico in materia di prevenzione del fenomeno della pedofilia, ai quali partecipano operatori degli USSM.

Per quanto riguarda la presa in carico dei minori vittime di abuso sessuale da parte degli USSM emerge a grandi linee che in alcune realtà questa appare alquanto delineata in quanto la maggior parte dei CGM o USSM, delegati da questi, hanno stipulato protocolli d'intesa con i servizi territoriali o con altre istituzioni interessate alla presa in carico dei casi ai sensi dell'art. 609 *decies* c.p.. In altre realtà la situazione è in itinere o ancora immobile. Dai dati generali appare che nelle Regioni del nord la magistratura per l'invio dei casi si rivolge preferibilmente al servizi territoriali. Nelle Regioni del centro-sud invece l'autorità giudiziaria si rivolge per l'invio prevalentemente agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni.

Il Dipartimento giustizia minorile (DGM) svolge da tempo una specifica attività di studio e documentazione in materia di violenza ed abuso ai danni di minori ed intrattiene stretti rapporti con istituti universitari, con l'Ufficio Minori delle Questure e con la Criminalpol del Ministero dell'Interno e con organismi pubblici e privati interessati ad analoghe problematiche, per lo scambio e l'acquisizione di dati ed informazioni utili. esponenti del DGM partecipano alle principali iniziative nazionali sul tema dell'abuso, della violenza e dello sfruttamento sessuale di minori.

Inoltre viene redatto un Rapporto periodico dal titolo *Violenza ed abuso ai danni di minori*, che descrive le attività e le iniziative nazionali ed europee di contrasto al fenomeno, promosse dai più importanti organismi pubblici e privati interessati al problema, evidenziando la peculiarità dell'intervento svolto dalla Giustizia minorile e l'ambito di competenza.

Fra le altre attività il DGM annovera anche la formulazione di pareri volti a suggerire le adeguate modifiche ai numerosi disegni e proposte di legge sui quali è chiamato ad esprimersi, in materia di contrasto all'abuso ed allo sfruttamento minorile (nelle diverse forme in cui esso si manifesta), alla pedo-pornografia, alla tratta ed al traffico di minori, alle adozioni illegali, alla violenza intrafamiliare, all'istituzione di un'Autorità Garante dei minori e altro ancora.

Dal 2000 ad oggi l'attività di studio ed acquisizione di dati ed informazioni sulla materia dell'abuso nei confronti dei minori ha interessato anche l'attività parlamentare concernente le proposte di modifica alla L.269/98, con particolare riguardo alle previsioni di tutela della vittima minore.

Il DGM è anche coinvolto nel Progetto europeo For Wolf (promosso dal Dipartimento Amministrazione Penitenziaria) volto alla formazione degli operatori penitenziari che lavorano con rei di violenze sessuali e nell'ambito del quale è prevista la partecipazione di partner europei, con i quali è avviato un proficuo scambio di informazioni.

Inoltre, il DGM ha fornito il proprio contributo all' elaborazione del documento italiano da presentare a Budapest nell'ambito della Conferenza europea preparatoria del Congresso Mondiale di Yokohama contro lo sfruttamento sessuale dei minori. Il Capo Dipartimento ed il Vice Capo Dipartimento della Giustizia Minorile hanno partecipato personalmente alla Conferenza di Yokohama.

Presso la sede di Messina della Scuola di Formazione del Personale della Giustizia Minorile é stato realizzato negli anni 1998/2000 un percorso seminariale in tema di abuso sessuale sui minori.

Il DGM ha organizzato, in collaborazione con la Criminalpol, un Seminario di tre giorni sul tema " 1° Seminario di aggiornamento per gli operatori degli Uffici Minori delle Questure e dei Servizi della Giustizia Minorile ".

Nel corso del seminario sono state trattate tre grandi aree tematiche : l'abuso sessuale ai danni dei minori, la sottrazione internazionale ed i minori stranieri non accompagnati. Dai gruppi di lavoro sull'abuso sessuale gli operatori partecipanti hanno evidenziato una serie di nodi problematici che si focalizzano sui rapporti con la magistratura, sull'effettiva tutela del minore e sulla formazione degli operatori che intervengono, a vario titolo, nella presa in carico del minore vittima di abuso e violenza sessuale. Il Dipartimento e la Criminalpole intendono continuare l'esperienza seminariale al fine di permettere agli operatori un approfondimento in merito alle tematiche ed alle problematiche emerse.

1.8 Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

La direttiva ministeriale n. 292 del 3 dicembre 1999 fornisce le linee d'indirizzo per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione di progetti volti a garantire lo sviluppo delle potenzialità di ogni alunno, la realizzazione del diritto alla piena scolarità ed alla qualità dell'istruzione e della formazione, nonché il recupero delle situazioni che possono

determinare comportamenti a rischio, abbandono precoce e dispersione. Tali interventi[149] affrontano le problematiche connesse all'educazione alla salute, alla prevenzione delle tossicodipendenze (con particolare riferimento alle droghe di sintesi) e al sostegno degli alunni delle aree maggiormente a rischio. Il Ministero ha indicato le linee essenziali e i criteri guida che le scuole devono tradurre in un progetto educativo e didattico, adeguato alle esigenze locali ed alle risorse disponibili. Il progetto può essere, infatti, condiviso con altri soggetti significativi, istituzionali e del privato sociale, presenti sul territorio.

Le iniziative, destinate alle scuole di ogni ordine e grado con l'esplicito mandato ad integrarli nel complessivo piano dell'offerta formativa, sebbene non focalizzate sui temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuale poiché sono volte a contrastare situazioni di disagio e di marginalità sociale, possono considerarsi un contributo alla riduzione di quei fattori di rischio sociale e individuale potenzialmente in grado di portare bambini e ragazzi a subire varie forme di vittimizzazione sessuale.

I principali interventi promossi dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sono inseriti all'interno dei progetti messe in cantiere grazie al Fondo nazionale per la lotta alla droga.

1.8.1 Progetti finanziati con le risorse del Fondo nazionale per la lotta alla droga (esercizi finanziari 1997, 1998, 1999)

Al Ministero sono stati assegnati circa 47 miliardi di lire[150] afferenti agli esercizi finanziari 1997-98-99 del Fondo, di cui la Direzione generale per lo status dello studente ha disposto l'assegnazione ai Provveditori agli studi interessati che hanno attivato successivamente le procedure relative all'acquisizione, valutazione e finanziamento dei progetti, elaborati dalle singole istituzioni scolastiche o reti di scuole. La progettazione delle attività didattiche è iniziata il 1° settembre 2000, con l'avvio delle attività nell'anno scolastico successivo a quello dell'erogazione delle risorse. Tra i progetti finanziati alcuni includono finalità e azioni che, pur dirette sul disagio in generale, appaiono coerenti e funzionali a prevenire, a livello

---

[149] Finanziati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento affari sociali ai sensi dell'art. 1 della legge n. 45 del 18 febbraio 1999

[150] Nella documentazione disponibile le informazioni sui finanziamenti erano riportate iin lire, è stato quindi scelto di mantenere il dato originario.

primario o secondario, il rischio di abuso e di vittimizzazione sessuale dei minori nei circuiti dello sfruttamento.

Progetto studentesse e studenti

Il progetto, rivolto agli alunni delle scuole di ogni ordine e grado, persegue l'obiettivo prioritario di inserire in un quadro unitario d'intervento le attività connesse alla promozione della salute, alla prevenzione del disagio e delle tossicodipendenze attraverso interventi che si s'inseriscono nei normali curricula scolastici.

Nel corso del 2000, i Provveditorati agli studi hanno finanziato ed attivato 3306 progetti, tutti disponibili presso i singoli provveditorati. La conclusione dei progetti è prevista per l'anno scolastico 2002/2003, ed è in fase di avvio il monitoraggio delle iniziative.

Centri d'informazione e consulenza (CIC)

I progetti sono rivolti agli alunni della scuola secondaria superiore e sono fruibili anche dalle famiglie e dal personale scolastico. Compatibilmente con le risorse disponibili i CIC sono stati messi a disposizione anche delle scuole dell'obbligo. Obiettivi prioritari dei CIC sono offrire a studenti, operatori scolastici e famiglie informazioni e assistenza per prevenire il disagio e le tossicodipendenze; valorizzare le funzioni di informazione e consulenza, in particolare su fattori di rischio e fattori protettivi, tenendo conto dei concreti spazi e modi di vita dei giovani e sviluppare la complementarietà d'intervento tra operatori della scuola e operatori sociosanitari. L'attività dei CIC non è sinteticamente riepilogabile in quanto tali strutture, dovendosi raccordare con i bisogni della persona e con le specificità del territorio su cui insistono, assumono forme estremamente flessibili e diversificate, in termini di organizzazione e di servizi prestati. I dati disponibili indicano l'attivazione di stati attivati o potenziati 1224 centri d'informazione e consulenza.In ragione delle risorse erogate, il loro funzionamento è garantito sino al 2002 ed è in fase d'avvio il monitoraggio delle iniziative.

Progetto Famiglia

Nell'affrontare lo specifico problema della prevenzione primaria delle tossico-dipendenze, con questo progetto il Ministero ha scelto di coinvolgere i genitori degli alunni, offrendo loro l'opportunità di partecipare ad incontri sistematici e iniziative su questo tema. Gli obiettivi del progetto sono quelli di creare una intesa solidale e permanente fra operatori scolastici, genitori

ed operatori sociali: aumentare la competenza e la sensibilità pedagogica dei genitori, offrendo loro degli strumenti per acquisire una maggiore capacità di confronto con i comportamenti infantili e adolescenziali; migliorare i rapporti tra famiglia, scuola, istituzioni del territorio, associazioni del volontariato e del privato sociale, al fine di sostenere il processo di crescita dei bambini e degli adolescenti.

Sono stati attivati 2309 corsi, rivolti soprattutto ai genitori degli alunni della scuola dell'obbligo.

Progetto Formazione

Tale progetto è destinato alla formazione degli operatori che, a livello provinciale o d'istituto, espletano, nell'ambito dei servizi alla persona, funzioni di promozione della salute e prevenzione delle tossicodipendenze. E' previsto lo svolgimento di seminari a livello nazionale e provinciale volti a promuovere la conoscenza della condizione giovanile e fornire gli strumenti per interventi di prevenzione e di aiuto, nonché per realizzare un'efficace educazione alla salute. Sono stati finanziati 726 corsi di formazione per insegnanti che dovrebbero concludersi entro il 2002.

Programmi di ricerca e intervento per prevenire e ridurre fenomeni di dipendenza, devianza e psicopatologia nelle scuole (Life Skill e Peer Education)

Con questo progetto ci si pone l'obiettivo di ricercare tecniche innovative ed efficaci ma, soprattutto, di aiutare i ragazzi ad individuare il senso del loro esistere, come individui e come collettività, affinché possano investire le loro risorse in un processo di crescita, che li valorizzi e li renda parte attiva e coscienza critica dei processi formativi. I principali destinatari del sono gli studenti delle classi II e III della scuole secondarie superiori ,operatori scolastici, insegnanti e genitori. Si prevede di attuare una serie di attività sperimentali sulla formazione alle *life skills* e la verifica degli interventi di *peer education* nei Provveditorati agli studi di Arezzo, Bologna, Chieti, Cremona, Crotone, Cuneo, Enna, Imperia, Lecce, Matera, Milano, Oristano, Padova, Ragusa, Reggio Calabria, Roma, Sassari, Trapani, Venezia e Vercelli. L'iniziativa, che coinvolge 132 scuole e 264 classi, dovrebbe concludersi nel 2002.

Progetto finalizzato a stimolare gli adolescenti a rimuovere comportamenti a rischio mediante l'uso di nuove tecnologie della comunicazione (Enti proponenti: Ce.I.S. di Roma e Provveditorato agli studi di Roma)

Il progetto si compone di una serie di sotto-progetti che prevedono la creazione di spazi di ascolto e socializzazione oppure l'offerta di opportunità formative e ricreative per ragazzi e ragazze a rischio tra i quali:

- la costituzione di Club scolastici (attività didattiche, attività di laboratorio, attività ludico-ricreative) per preadolescenti ed adolescenti che manifestano il proprio disagio, a scuola e in famiglia, con difficoltà relazionali, di comportamento, d'apprendimento, di crescita;
- la creazione di figure di tutoring (iniziativa "Mentore") che offrano attività d'orientamento e d'ascolto, colloqui individuali ed attività di gruppo a sostegno di adolescenti che manifestano il proprio disagio, anche attraverso l'uso di sostanze.
- la creazione di strutture di accoglienza (iniziativa "La casa") per adolescenti e giovani adulti, che esprimono la necessità di un'accoglienza residenziale per poter trattare la dipendenza da sostanze, o che, più semplicemente, hanno bisogno di un periodo di distacco dalla famiglia, per poter riflettere sui propri comportamenti a rischio.

Prevenzione primaria delle tossicodipendenze nelle aree svantaggiate di tre città italiane

Il progetto, che viene realizzato a Torino, Bari e Napoli, prevede il coinvolgimento attivo delle famiglie ed il sostegno alla genitorialità; l'accompagnamento dei ragazzi in un percorso verso una condizione di maggior agio e consapevolezza; la formazione integrata degli operatori coinvolti e l'avvio di attività informative e di consulenza.

1.8.2 I progetti del Fondo nazionale per la lotta alla droga (esercizio finanziario 2000)

Anche valere sull'esercizio finanziario dell'anno 2000, il Fondo nazionale per la lotta alla droga ha ammesso a finanziamento sette progetti finalizzati alla prevenzione e recupero dalle tossicodipendenze, promossi e coordinati dal Dipartimento per gli Affari Sociali, d'intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che possono apportare

un contributo importante anche ai fini della prevenzione di un disagio giovanile connesso ad esperienze di abuso o sfruttamento sessuale.

Per la loro realizzazione è stato concesso un finanziamento complessivo di circa 8 miliardi di lire all' Ispettorato per l'Educazione Fisica e Sportiva, oggi Direzione generale per lo status dello studente, politiche giovanili e per l'attività motoria.

TITOLO DEL PROGETTO	IMPORTO FINANZIAMENTO
Life Skills Education	1.700.000.000
La "Peer Education"	2.200.000.000
Le consulte provinciali degli studenti	1.600.000.000
Student Oriented School	800.000.000
Prevenzione	1.206.000.000
ENTER – Energie territoriali e reinserimento	700.000.000
"Ma che significa tutto questo?"	300.000.000

Nell'esercizio finanziario 2001 del Fondo nazionale per la lotta alla droga sono stati finanziati quattro progetti afferenti al Ministero della Pubblica Istruzione, che, in parte, proseguono attività preventive e di formazione avviate anche negli anni precedenti, per un ammontare totale di finanziamenti pari a 11 miliardi di lire. Il finanziamento è stato concesso alla Direzione generale per lo status dello studente, politiche giovanili e per l'attività motoria.

TITOLO DEL PROGETTO	IMPORTO FINANZIAMENTO
I Centri di informazione e consulenza come snodi territoriali di prevenzione.	5.000.000.000
Formazione Docenti.	2.000.000.000
Lo Statuto dei diritti e dei doveri degli studenti.	2.000.000.000
La Cittadinanza studentesca per la lotta alla droga fra le nuove generazioni.	2.000.000.000

Il Ministero assegna assoluta priorità ai temi dell'educazione alla legalità, tanto è vero che nel disegno di legge sulla riforma della scuola approvato dal Consiglio dei Ministri dell'1 febbraio 2002 è stato inserito un forte richiamo alla necessità di educare ai principi fondamentali della convivenza civile e della cittadinanza.

Su questi temi, nei quali è forte il rimando a una concezione delle relazioni interpersonali fondata sul rispetto dell'altro, l'ascolto e il rifiuto di modalità prevaricatorie e violente, ci sono numerose iniziative che vengono promosse e attivate dall'Amministrazione scolastica centrale e periferica.

Per la promozione e lo sviluppo delle iniziative il Ministero ha stipulato accordi con la Commissione parlamentare antimafia, con il Ministero dell'Interno, con l'Unicef, con il Coordinamento nazionale enti locali, con l'Associazione Guide e Scout Cattolici Italiani (AGESCI), con l'Unione sportiva Associazioni cristiane lavoratori italiani (Acli), con la Federazione italiana gioco calcio, con la Federazione sport disabili. A questi si aggiunge anche una serie di protocolli d'intesa, tra i quali:

- un protocollo di intesa con i Ministeri della Solidarietà sociale e della Sanità, riguardante la tutela dei diritti alla salute, al gioco, all'istruzione e al mantenimento delle relazioni affettive ed amicali delle bambine, dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi malati;
- un protocollo stipulato di intesa con il Ministero della Solidarietà sociale, finalizzato a sostenere le esperienze della scuola in strada e nelle zone a rischio quale strumento di prevenzione e di accoglimento di un disagio familiare e sociale di bambini e ragazzi che non deve ledere il loro diritto all'educazione;
- un protocollo d'intesa con la Conferenza dei Presidi dei Corsi di laurea in psicologia, l'Associazione nazionale dei presidi e direttori didattici, la Società italiana di Psicologia dell'educazione e della formazione, l'Associazione italiana di psicologia, con il quale le parti hanno assunto diversi impegni nelle proprie aree di competenza, tra cui consulenze a docenti e alunni e l'inserimento della figura dello psicologo all'interno del contesto Scuola (tema questo sul quale si è a lungo soffermata la riflessione anche all'interno della Commissione bicamerale per l'infanzia), quale strumento di orientamento e sostegno agli alunni e alle loro famiglie.

1.9 Ministero della salute

In merito alle attività di prevenzione, assistenza e tutela dei minori vittime di violenza promosse dal Ministero della salute, è fondamentale ricordare che la cura della salute del bambino e dell'età evolutiva in ambito sanitario ed in particolare il tema dei maltrattamenti,

abusi e sfruttamento sessuale hanno trovato indicazioni concrete cui le Regioni hanno fatto riferimento nella loro programmazione, all'interno del Progetto obiettivo materno – infantile previsto dal Piano sanitario nazionale per il triennio 1998 – 2000 (D.M. 24 aprile 2000, G.U. n.131 del 7 giugno 2000). Le strategie d'intervento indicate nel Progetto obiettivo prevedono:

- il rilevamento dei dati e delle risorse finalizzato a far emergere il fenomeno, indagarlo e conoscerlo sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, integrando i dati raccolti tramite l'area giudiziaria con quelli dell'area sociale e sanitaria (pronto soccorso, pediatri di libera scelta, medici di medicina generale, consultori familiari);
- la formazione (di base e specialistica) per gli operatori sanitari e sociali dei servizi territoriali;
- l'organizzazione dei servizi "in rete" con la creazione di servizi integrati su tutto il territorio in grado di porsi come riferimento e supporto nei casi di maltrattamento;
- l'elaborazione di protocolli d'intesa da parte delle Regioni che devono individuare una comune metodologia d'intervento a carattere multidisciplinare e predisporre l'integrazione dei percorsi sanitari, sociali e giudiziari ed il coordinamento delle risorse pubbliche e private.

Nel Progetto obiettivo materno – infantile viene inoltre sottolineata la necessità di identificare le aree a rischio al fine di stabilire proprietà d'intervento a seconda dei rilievi epidemiologici. In tale ottica la scuola rappresenta un luogo privilegiato di osservazione del disagio dei bambini e degli adolescenti e, anche dal punto di vista sanitario, è ritenuta il contesto sul quale puntare l'attenzione per interventi mirati di prevenzione.

Con il DPCM del 14 febbraio 2001 *Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni sociosanitarie* il Presidente del consiglio dei ministri su proposta del Ministro della salute, di concerto con l'allora Ministro della solidarietà sociale, ha definito, i livelli uniformi delle prestazioni sociosanitarie di alta integrazione sanitaria, indicando le caratteristiche della tipologia delle prestazioni suddivise in tre grandi categorie:

A) prestazioni sanitarie a rilevanza sociale;

B) prestazioni sociali a rilevanza sanitaria;

C) prestazioni sociosanitarie ad elevata integrazione sanitaria.

Tre categorie entro le quali rientrano interventi tipicamente erogati nelle attività di prevenzione primaria, secondaria e terziaria nell'ambito del maltrattamento, dell'abuso e dello

sfruttamento sessuale dei minori: dagli interventi di sostegno per le famiglie di minori in situazioni di disagio, di disadattamento, di devianza; agli interventi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abusi.

Alle regioni spetta adesso, nell'ambito della programmazione degli interventi sociosanitari, determinare gli obiettivi, le funzioni, i criteri di erogazione delle prestazioni sociosanitarie, ivi compresi i criteri di finanziamento, tenendo conto di quanto espresso nel decreto. Con esso sono stati stabiliti anche i riparti di competenza della spesa tra Servizio sanitario nazionale e comuni.

Con il DPCM del 29 novembre 2001 *Definizione dei livelli essenziali di assistenza* il Presidente del consiglio dei ministri su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha definito, l'8 agosto 2001, i livelli essenziali di assistenza sanitaria che sono frutto di un accordo stipulato tra il Governo e le Regioni in materia sanitaria. Tra le prestazioni di assistenza garantite dal servizio sanitario nazionale sono state inserite anche forme direttamente riconducibili all'assistenza nei casi di violenza all'infanzia poiché rientrano nei Livelli essenziali di assistenza, di livello distrettuale:

A) nell'area dell'*Assistenza specialistica ambulatoriale*, le prestazioni terapeutiche e riabilitative;

B) nell'area dell'*Assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare*, l'assistenza programmata a domicilio (una tipologia rilevante ai fini della prevenzione precoce del maltrattamento laddove vi si facciano rientrare esperienze di sostegno alla relazione madre-bambino nell'arco del primo anno di vita del piccolo); l'attività sanitaria e sociosanitaria rivolta alle donne, alle coppie e alle famiglie a tutela della maternità, per la procreazione responsabile e l'interruzione della gravidanza; l'attività sanitaria e sociosanitaria rivolta alle persone con problemi psichiatrici e alle loro famiglie; l'attività riabilitativa sanitaria e sociosanitaria rivolta alle persone con disabilità fisica, psichica e sensoriale;

C) nell'area dell'*Assistenza territoriale residenziale e semi-residenziale*, le attività sanitarie e sociosanitarie rivolte alle persone con problemi psichiatrici.

L'erogazione e il mantenimento dei Livelli essenziali di assistenza in tutto il territorio nazionale richiede un ruolo attivo delle Regioni perché accanto alla esplicita definizione degli stessi ed alla attivazione del sistema di monitoraggio e garanzia previsto dalla normativa, è

necessaria la loro precisazione nell'ambito della programmazione regionale per pianificare l'effettiva erogazione delle prestazioni sanitarie previste.

Il Ministero tramite il DPCM ha fornito anche indicazioni particolari per l'applicazione dei livelli in materia di integrazione sociosanitaria, un'attenzione particolare è posta nel settore della protezione e dell'assistenza ai minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale. A questa specifica area si riconosce, infatti, un'importanza particolare dato il rilievo che assume, all'interno delle politiche destinate al sostegno e allo sviluppo dell' individuo e della famiglia, al fine di assicurare le prestazioni necessarie per la diagnosi, la cura (compresa l'assistenza farmacologica) e la riabilitazione delle persone in tutte le fasi della vita e in modo particolare nell'infanzia.

Il recente schema di Piano Sanitario 2002-2004 presentato dal Ministro della salute si richiama, tra gli altri, a obiettivi di salute sociale, tra cui *La salute del neonato, del bambino e dell'adolescente* e *La salute mentale*.

Nel paragrafo dedicato alla *La salute del neonato, del bambino e dell'adolescente*, il Ministero evidenzia tra gli obiettivi prioritari dei prossimi tre anni, anche quello di articolare gli interventi di guardia pediatrica e di pronto soccorso, secondo un modello interdisciplinare, che sia in grado di differenziare il luogo della accoglienza e della assistenza all'utenza, da quello di ricovero, mediante la creazione, in ogni unità operativa pediatrica, di un'area di osservazione temporanea, opportunamente regolamentata. Si tratta di un obiettivo significativo nell'ambito di interesse della Relazione, poiché una migliore capacità di valutazione medico-sanitaria dei bambini che entrano in contatto con gli ospedali e i pronto soccorsi pediatrici potrà favorire una precoce rilevazione di situazioni di disagio o di rischio.

Nella parte dedicata all'obiettivo sociale della salute mentale il Ministero segnala tra gli spetti di maggiore criticità sui quali investire per l'adeguamento degli interventi e delle strutture, alcune aree critiche che determinano l'adeguatezza o meno della risposta del comparto sanitario nella prevenzione e nell'erogazione di cure in materia di disagio dell'infanzia e dell'adolescenza e, più in specifico, di abuso e sfruttamento sessuale:

- la disomogenea distribuzione dei servizi sul territorio nazionale;
- la mancanza di coordinamento fra i servizi sociali e sanitari per l'età evolutiva e i servizi per gli adulti;

- la carenza negli organici dei Dipartimenti di salute mentale;
- la carenza di sistemi informativi nazionali e regionali per il monitoraggio quali-quantitativo delle prestazioni erogate e dei bisogni di salute della popolazione;
- la scarsa diffusione delle conoscenze scientifiche in materia di interventi basati su prove di efficacia e la relativa adozione di Linee guida da parte dei servizi, nonché di parametri per l'accreditamento delle strutture assistenziali pubbliche e private;
- la presenza di pregiudizi ed atteggiamenti di esclusione sociale da parte della popolazione nei confronti di questo tipo di utenti;
- la scarsa attenzione alla presenza di disturbi mentali nelle carceri.

Tra le azioni a breve termine sollecitate dal Ministero il Piano nazionale menziona:

- la riduzione delle disomogeneità nella distribuzione dei servizi e negli organici all'interno del territorio nazionale superando le discrepanze esistenti tra il Nord e il Sud del Paese ed all'interno delle singole realtà regionali, anche attraverso il ricorso al contributo di strutture private sociali ed imprenditoriali;
- la scarsa attenzione alla prevenzione primaria e secondaria, ai problemi della salute mentale in età evolutiva e nell'età "di confine", che si concretizza in un'offerta di servizi insufficiente ed alla quale è utile rispondere anche con il contributo, almeno in fase sperimentale, di strutture accreditate del privato sociale ed imprenditoriale;
- la pianificazione degli interventi di prevenzione, diagnosi precoce e terapia dei disturbi mentali in età infantile ed adolescenziale attivando stretti collegamenti funzionali tra strutture a carattere sanitario (neuropsichiatria infantile, dipartimento materno-infantile, pediatria di base) ed altri servizi sociali ed istituzioni a carattere educativo, scolastico e giudiziario;
- il potenziamento dei servizi territoriali di diagnosi e quelli di *day hospital* o comunità di accoglienza e, soprattutto, attivare o potenziare i servizi di pronto soccorso psichiatrico o di reperibilità pubblici o privati accreditati afferenti al servizio di Salute mentale;
- la presa in carico e la continuità terapeutica dei problemi di salute mentale del paziente, qualunque sia il punto di accesso nel sistema sanitario, pubblico o privato accreditato, attraverso la sperimentazione di un modello di coordinamento interdipartimentale che garantisca in ciascuna azienda sanitaria l'integrazione funzionale dei Dipartimenti di salute mentale con i Dipartimenti materno-infantile,

anziani, tossicodipendenze e con i distretti e i dipartimenti ospedalieri, promovendo la partecipazione sia delle strutture del privato sociale, sia delle Associazioni dei familiari che, si propone, siano periodicamente consultate dal Coordinamento;

- promuovere la formazione e l'aggiornamento continuo di tutto il personale operante nel campo della salute mentale;
- attuare interventi di sostegno ai gruppi di auto-aiuto di familiari e di pazienti;
- attivare interventi per la prevenzione e cura del disagio psichico nelle carceri, secondo quanto previsto dal Decreto Legislativo 22 giugno 1999 n. 230.

Il Piano prevede, inoltre, una serie di progetti obiettivo tra i quali l'attivazione del l'Accordo sui livelli essenziali ed appropriati di assistenza, la loro manutenzione e soprattutto l'uniformità della loro realizzazione sul territorio nazionale.

Il Ministero della salute ha inoltre partecipato con rappresentanti ed esperti del settore all'uopo designati, al Comitato di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni relativo alla *Prevenzione e assistenza anche in sede legale alla tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso sessuale* istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il Ministero della salute è altresì presente all'interno dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e contribuisce alla definizione delle linee del Piano d'azione e di interventi per l'infanzia e l'adolescenza, con particolare attenzione alle problematiche dell'assistenza ai minori e alle famiglie.

Per quanto attiene alle attività internazionali di coordinamento per il contrasto dello sfruttamento sessuale dei minori, rappresentanti del Ministero hanno partecipato ai lavori del Coordinamento interministeriale convocato presso il Ministero degli affari esteri per preparare la partecipazione italiana al Secondo congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini, tenutosi a Yokohama nel dicembre del 2001.

1.10 Ministero delle attività produttive

Nell'ambito dell'applicazione della legge 269/98 l'impegno del Ministero delle attività produttive vede coinvolta, in particolare, la Direzione generale per il turismo nella lotta al turismo sessuale, che viene perseguita attraverso il sostegno e la promozione a iniziative

specifiche e la partecipazione a Comitati di lavoro e a incontri sia a carattere nazionale che internazionale.

Nel concreto, l'Amministrazione fa parte del Comitato di coordinamento *ex* art. 17 legge 269/98 istituito presso il Dipartimento degli affari sociali e partecipa a incontri e gruppi di lavoro su specifici argomenti.

In campo internazionale, funzionari della Direzione hanno partecipato a gruppi di lavoro transnazionale sulla lotta al turismo sessuale e sono fanno parte della *Task Force for the protection of children from sexual exploitation in tourism* istituita nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del turismo (OMT), il cui principale obiettivo è quello di proteggere i minori da abusi sessuali perpetrati anche attraverso forme organizzate di turismo sessuale. La Direzione, nell'ambito della Task Force ha portato un proprio contributo alla riflessione sul Codice etico per il turismo emanato dall'OMT, un documento che sottolinea la necessità che gli operatori del settore turistico tengano conto di finalità di tipo etico volte al rispetto dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

In seguito l'adozione del Codice etico da parte della OMT, sono stati convocati vari incontri dei membri della Task Force durante i quali è stata ribadita la necessità di sensibilizzare i Governi dei Paesi membri ad adottare tutte le misure necessarie per dare concreta l'applicazione a detto Codice.

Nel corso dell'ultima Assemblea generale della OMT, svoltasi a Osaka nel settembre 2001, è stato deciso di compiere un ulteriore passo in avanti verso l'implementazione del Codice etico attraverso l'adozione della risoluzione A/RES/438(XIV) con la quale è stato deciso di creare un Comitato mondiale sul turismo etico.

Un fatto di rilievo a sostegno delle attività della *Task Force*, è stato il riconoscimento del Codice etico da parte delle Nazione Unite attraverso il suo Consiglio economico e sociale (ECOSOC), che lo ha approvato nel corso di una riunione avvenuta nel Luglio del 2001.

Fra i vari progetti in fase di attuazione da parte della *Task Force* si segnala quello di introdurre nelle scuole di formazione per operatori turistici (dalla scuola media secondaria superiore all'Università) moduli educativi che trattino il tema della difesa dei diritti dei minori e il fenomeno del turismo sessuale. A tal fine è prossima la pubblicazione di volumi su questi temi contenenti informazioni, analisi sul fenomeno e indicazioni sulle azioni che il settore turistico può intraprendere per contrastarlo e prevenirlo, che verranno distribuiti fra i 138 membri dell'OMT e nelle scuole stesse.

Tra gli altri progetti promossi dalla OMT in collaborazione con alcune ONG quali Terres des hommes ed ECPAT e che vedono il contributo della *Task Force*, particolare rilievo assume il sito Internet www.child-hood.com sviluppato da Terres des hommes, che offre ai viaggiatori ed operatori informazioni sull'incidenza degli abusi sessuali nel turismo, sulla legislazione dei vari Paesi e sulle possibili azioni che possono essere assunte per contrastare il fenomeno.

Sempre nell'ambito della Task Force è stata ribadita l'importanza di impegnare i Governi nella diffusione del Codice di condotta a livello nazionale in tutti i settori dell'industria turistica per rafforzare la cooperazione fra i Paesi di origine e i Paesi di destinazione più coinvolti nella pratica del turismo sessuale ai danni di minori.

Nel novembre 2001 la *Task force*, in occasione di uno dei suoi periodici incontri, si è soffermata a valutare le conseguenze dei drammatici eventi dell'11 settembre sul settore del turismo rilevando che il loro impatto ha prodotto uno spostamento di attenzione da tematiche sociali, quali la difesa dei minori, a questioni più prettamente economiche, stante la crisi registratasi nel settore negli ultimi mesi del 2001.

In occasione della Borsa internazionale del turismo 2002, il 16 marzo di quest'anno la *Task Force* si è riunita a Berlino per monitorare lo stato di avanzamento dei progetti promossi dall'OMT nel 2001 (*Training modules, NTA guidelines- Guidelines for focal points at national tourism adminstrations (NTAs) and tourism destinations -, Report on SECT, Journalist's Handbook, Pact for Children leaflet, Code of Conduct and Internet Platform* - www.child-hood.com) grazie a finanziamenti da parte dell'Unione europea, definire il programma di lavoro della *Task Force* per il 2002 e presentare e discutere gli esiti del Secondo congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei minori. In tale occasione ha avuto luogo la presentazione del libro *Arcipelago della vergogna, Turismo sessuale pedofilia* del Monsignor Piero Monni rappresentante della Santa Sede all'OMT.

Per quanto concerne le risorse finanziari, la Direzione ha stanziato nell'anno 2001 un contributo a favore di ECPAT per la divulgazione di pubblicazioni (ad esempio l'opuscolo *Una rete a misura di bambino*) tese a sensibilizzare le famiglie, gli operatori turistici e i turisti sul problema dello sfruttamento sessuale.

1.11 Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

Dal 1996 il Ministero dell'ambiente, che partecipa al Coordinamento dei Comuni italiani per l'Agenda 21 e per l'attuazione di Habitat II, sta lavorando al progetto *Città sostenibili delle bambine e dei bambini*, cui danno il loro contributo ideativi, progettuale e realizzativo enti locali e le associazioni locali e nazionali impegnate sul tema infanzia-territorio-partecipazione. Il Progetto ha favorito il formarsi di un nuovo approccio all'infanzia e alla città e ha ampliato il significato di "sostenibilità" urbana includendovi anche aspetti sociali e culturali che tengano conto dell'esperienza e delle esigenze dei bambini. Il progetto *Città sostenibili delle bambine e dei bambini* ha l'obiettivo di avviare nelle città interventi, sia nella direzione dello sviluppo sostenibile a livello interno ed internazionale, che a favore dell'infanzia, sulla base delle indicazioni e degli impegni derivanti dalle conferenze dell'Onu di Rio de Janeiro e Istanbul

Nelle città italiane - secondo una ricerca dell'Unicef - ci sono almeno un milione di bambini che vivono in condizioni disagiate e che crescono in situazioni di difficoltà. Un numero altrettanto grande di bambini vive altre forme di disagio ed emarginazione: la solitudine in famiglie monoparentali, l'isolamento dovuto al tipo di abitazione e alla insostenibile organizzazione di tempi e di spazi nelle città, la mancanza di luoghi di incontro e socializzazione.

Le iniziative realizzate dal Ministero hanno un forte nesso con i problemi dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori perché, come è stato più volte indicato, alcune forme di abuso e la prostituzione minorile traggono origine da situazioni di vita in contesti dove è più forte il degrado sociale e la marginalità. Ma l'abuso nasce e si perpetua anche a causa dell'isolamento, dalla monadizzazione dei nuclei familiari e anche su questo aspetto il Progetto del Ministero interviene in quanto alcuni degli interventi includono tra i propri obiettivi anche la rinascita e il rafforzamento delle relazioni sociali di comunità e aree della città.

Il bambino urbano è l'anello debole delle attuali organizzazioni sociali con forme diverse di disagio ed emarginazione nei paesi in via di sviluppo e in quelli industrializzati. Risulta, quindi, necessario sostenere le città per aiutare gli amministratori a modificare le politiche di gestione dell'"ecosistema" urbano assumendo le bambine e i bambini come indicatori della qualità urbana e le esigenze e i bisogni dell'infanzia come parametri per la promozione di uno sviluppo sostenibile. I bambini non devono restare invisibili a livello

politico, l'interesse del bambino deve diventare il principio direttivo di ogni azione che riguardi direttamente e indirettamente il bambino stesso.

Nelle finalità del progetto non è centrale l'intervento su singoli problemi ambientali delle città bensì lo studio di soluzioni per una gestione ottimale dell'"ecosistema urbano" allo scopo di prevenirne il degrado ambientale e sociale e promuovere processi di trasformazione dell'ambiente urbano anche attraverso forme di partecipazione, espressione ed intervento dei bambini. Come si legge nel documento di presentazione del Progetto «realizzare i diritti del bambino esige dunque una politica dinamica da parte delle amministrazioni centrali che prevenga anziché intervenire nelle situazioni di emergenza. È evidente quindi la necessità di strategie locali per un modello urbano sostenibile: ogni città ha una sua specificità e quindi occorre che ciascuna trovi la propria via alla sostenibilità secondo i principi e le indicazioni delle recenti conferenze internazionali.»

Tra le altre sono stare realizzate le seguenti iniziative:

- l'istituzione di una agenzia di servizi per città amiche dell'infanzia, avente sede presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze;
- l'istituzione del marchio di qualità infantile delle città;
- il sostegno al progetto *La città dei bambini* finanziato dal programma Life della UE;
- l'organizzazione di un Forum internazionale delle città amiche dell'infanzia.

In Italia si stanno sviluppando esperienze e progetti che portano i bambini ad essere protagonisti della propria città e che spesso rispondono a criteri di dialogo e partecipazione. Attorno a questi obiettivi si sviluppano le diverse iniziative che si possono suddividere in sei macrotipologie.

- Miglioramento della mobilità autonoma dei bambini e proposta di attività di educazione e scoperta che coinvolgono direttamente questi soggetti (attività di educazione stradale, percorsi casa scuola sicuri, ecc.).
- Promozione di *Città educative*, la cui caratteristica comune è quella di assumere, accanto alle funzioni tradizionali (economiche, sociali, politiche e di prestazione di servizi), una responsabilità circa lo sviluppo culturale di tutti i cittadini a partire dai bambini attraverso l'inclusione della determinante infanzia nelle scelte di programmazione e nelle politiche locali.

- Diffusione del progetto *Le città sane*, l'idea nasce su impulso dell'Organizzazione mondiale della sanità in applicazione del programma *Salute per tutti entro l'anno 2000* a livello locale. Questa proposta considera le città come dei laboratori dove sperimentare nuove strategie tese al miglioramento della salute e della qualità della vita dei bambini e degli adulti. Una città sana è quella che crea e migliora continuamente i suoi ambienti fisici e sociali, che consente lo sviluppo delle risorse comunitarie che permettono alle persone di aiutarsi, di sostenersi reciprocamente nello svolgimento di tutte le funzioni della vita e che consentano di realizzare al massimo le potenzialità di ciascun individuo.
- Realizzazione dei "Consigli comunali dei ragazzi", che hanno l'obiettivo di promuovere la partecipazione dei bambini alla vita democratica della città in quanto cittadini di oggi.
- Diffusione della linea di azione *La città dei bambini* che si propone di attivare un laboratorio comunale che sviluppi due linee principali di intervento: dare la parola ai bambini per consentire loro di partecipare attivamente al processo di trasformazione della città; consentire agli adulti di imparare ad ascoltare i bambini, a tener conto delle loro idee e delle loro proposte realizzando attività di formazione rivolte agli amministratori, ai tecnici, ai diversi soggetti che lavorano intorno ai bambini.

Valorizzazione della proposta Unicef i *Sindaci difensori ideali dei bambini*, quali figure che, testimoni di tutte le fasi della vita della propria comunità e con piena responsabilità amministrativa, si presentano come l'autorità privilegiata per promuovere e realizzare impegni concreti a favore dell'infanzia locale.

1.12 Ministero delle comunicazioni

Fin dall'ottobre 1996 (semestre della Presidenza italiana UE), il Ministero ha richiamato l'attenzione sulle problematiche tecnico-regolamentari connesse ai contenuti diffusi tramite Internet ed, in particolare, alla questione delle informazioni di contenuto illegale e/o nocivo, sollecitando l'adozione di opportuni interventi in materia. Il primo di tali interventi è stato il Libro Verde sulla protezione dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e di informazione, a cui ha fatto seguito la comunicazione della commissione relativa alle informazioni di contenuto illegale e nocivo su Internet, fino ad arrivare alla decisione del

Consiglio dell'UE di adottare un piano pluriennale di azione comunitaria per promuovere l'uso sicuro di internet (2000-2001) e la relativa implementazione (in fase di stesura) per il biennio 2002-2004.

In ambito OECD (*Organization for economic cooperation and development*) il Ministero ha seguito i lavori del gruppo DSTI/ICCP/TISP (*Directorate for science, technology and industry committee for information, computer and communication policy telecommunication and services policies*) che ha redatto vari documenti, fra i quali sono di specifico interesse per la rete internet i seguenti: *Approaches to content and conduct on the internet, Internet content self-regulation, Regolatory framework for Internet content regulation.*

Il Ministero partecipa, inoltre, ai lavori del gruppo di supporto IAPPC (*Internet Action Plan Programme Committee*) alla Commissione europea per il programma di azione per l'uso sicuro di internet (*An Internet action plan 2000-2001*) il quale è chiamato ad esaminare le proposte di "azioni" redatte dai vari Stati in base al bando di gara del novembre 2001. In tale sede – in cui è stato illustrato lo stato di implementazione del piano italiano con particolare riguardo all'avanzamento dei progetti finanziati dalla Comunità che, come è noto, vede partecipi numerosi consorzi e/o istituti italiani – è stata esaminata la situazione relativa ai progetti che saranno sovvenzionati nel 2002; a questo riguardo, tra le azioni relative alla creazione di "hot lines 2002", due proposte di consorzi italiani (Internet sicuro e Stop-it Italia) potrebbero essere sovvenzionate.

Nel quadro riassuntivo dei progetti finanziati nel corso del *Action plan 2000-2001* l'Italia è risultata prima per le "azioni di sensibilizzazione" con 13 organizzazioni o consorzi, che hanno presentato progetti per un ammontare di 2.273.649 euro; per le "*hot lines*", ambito nel quale l'Italia è presente con 3 consorzi per un ammontare di 207.000 euro.

Nel febbraio 2001 il Ministero, in collaborazione con il Presidente della Camera dei Deputati ha organizzato un convegno dal titolo *Providers e diritti dei minori* avente come obiettivo quello di sollecitare i *providers* a individuare e indicare le soluzioni possibili per un utilizzo sicuro del web. Per ciò che riguarda, poi, i progetti di software per il filtraggio delle informazioni dannose per i minori è stato sovvenzionato il consorzio italiano autore del progetto *Poesia* con 1.020.000 euro.

Per porre in essere quanto richiesto dalle organizzazioni internazionali (Commissione UE supportata da IAPPC) il Ministero ha coordinato varie azioni che hanno portato alla

adozione, da parte di due delle maggiori associazioni di providers (AIIP – Associazione italiana Internet *providers* – e ANFOV – Associazione nazionale fornitori video informazione) di Codici di autoregolamentazione, mentre si è in attesa del codice Asso providers.

Nell'ambito delle indagini sui siti che diffondono contenuti nocivi per la dignità dei minori, il Ministero ha esaminato sia le problematiche connesse agli attacchi alle infrastrutture di rete (compresa internet), sia la necessità di formulare un elenco delle prestazioni minime che gli Internet *providers* devono fornire all'autorità preposta al controllo e all'esame delle informazioni.

Le iniziative in corso costituiscono una fase avanzata ma non definitiva del processo volto alla protezione dei minori sulla rete Internet. Il problema è legato alla natura stessa della rete che ha come caratteristica essenziale la "globalità", cosa che rende estremamente difficoltosa qualsiasi azione preventiva di filtraggio di eventuali contenuti illegali che possono essere immessi nella rete. La cooperazione internazionale non sembra, allo stato attuale, aver raggiunto un accordo in merito all'identificazione di contenuti nocivi o illegali, in quanto notevoli sono le differenze tra gli ordinamenti giuridici dei vari Stati, differenze che non hanno consentito di affrontare il problema su una base legislativa comune. L'adozione dei codici di auto regolamentazione rappresenta, quindi, un primo passo verso un più concreto contrasto alla circolazione dei contenuti sopra descritti.

Allo scopo di individuare soluzioni normative e di fornire indicazioni in materia di sicurezza delle reti e di tutela delle comunicazioni, presso il Ministero delle comunicazioni è operante un gruppo di lavoro permanente – con la partecipazione di rappresentanti oltre che di questo Dicastero, anche di quelli del Ministero della giustizia e dell'interno – al quale prenderanno parte anche rappresentanti del Dipartimento per la funzione pubblica, del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e del Ministero delle attività produttive.

Con deliberazione del 19 febbraio 2002 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è stato assegnato al Ministero delle comunicazioni il codice di emergenza 114 per un servizio senza onere per il chiamante, a favore dei bambini e adolescenti che denuncino maltrattamenti o altre gravi difficoltà. Attualmente il Ministero sta predisponendo le procedure atte a far divenire operativo il servizio.

1.13 Ministero per l'innovazione e le tecnologie

Il Ministero ha competenza nelle materie dell'innovazione tecnologica, dello sviluppo della Società dell'informazione, nonchè delle connesse innovazioni per le amministrazioni pubbliche, i cittadini e le imprese, con particolare riferimento alle strutture, tecnologie e servizi di rete, allo sviluppo dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, della diffusione della cultura informatica e digitale, anche attraverso i raccordi con gli organismi internazionali e comunitari che agiscono nel settore. Il Ministro è delegato a presiedere il Comitato dei ministri per la società dell'informazione, il Comitato dei ministri per le iniziative di cooperazione sulla navigazione satellitare, nonché ad esercitare le funzioni spettanti al Presidente del Consiglio dei Ministri inerenti la disciplina, la promozione e la diffusione delle innovazioni connesse all'uso delle tecnologie dell'informazione e comunicazione nelle pubbliche amministrazioni e nei relativi sistemi informatici e di telecomunicazione. Nell'ambito delle sue aree di competenza rientra, quindi, un'attività di proposta e indirizzo sui temi dell'uso di Internet da parte dei minori e della loro sicurezza. Il Ministro ha proposto la creazione di un organismo che consenta di realizzare il confronto la cooperazione e il coordinamento tra soggetti pubblici e privati interessati alla determinazione e all'implementazione di una strategia nazionale di contrasto all'uso della rete per la diffusione di materiali illeciti e nocivi. È stata proposta anche l'attivazione di un forum sul sito del Ministero per ospitare scambi di opinioni e raccogliere segnalazioni ed esperienze. Recentemente il Ministero, congiuntamente alla proposta di istituire un Comitato per l'uso consapevole della rete, ha presentato un'iniziativa consistente nella predisposizione di un software gratuito per tutelare i minori. Inoltre, il Ministero ha in preparazione la pubblicazione, sul proprio sito, delle istruzioni per facilitare la configurazione delle funzioni di protezione dei programmi di navigazione su Internet.

2. Gli organismi di coordinamento, indirizzo e controllo

2.1 Commissione parlamentare per l'infanzia

Sui temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuale è stata attiva la Commissione parlamentare per l'infanzia costituitasi nel Dicembre 1998 in ottemperanza alla legge n. 451 del 23 dicembre 1997. Essa è composta da venti deputati e da venti senatori nominati rispettivamente dal Presidente della camera dei deputati e dal Presidente del senato della Repubblica. La Commissione ha compiti di indirizzo e di controllo sull' attuazione sia degli accordi internazionali sia della legislazione interna relativi ai diritti e allo sviluppo dell'infanzia e dell'adolescenza.

Nel corso della scorsa legislatura sono state approvate cinque risoluzioni di cui una concernente il fenomeno della pedofilia. Con tale risoluzione la Commissione ha sollecitato il Governo a rafforzare le strategie attuali di contrasto e repressione della pedofilia, dell'abuso sessuale e dello sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali. Tra le varie proposte formulate si ricordano: l'istituzione presso il Ministero dell'interno di una *task force* che coordini tutti i soggetti istituzionali che già operano nella lotta contro la pedopornografia; l'avvio di uno studio volto a verificare l'efficacia e l'applicabilità dei programmi sperimentati in altri paesi per il trattamento psicologico e/o farmacologico di coloro che hanno commesso abusi sessuali o sono ritenuti in grado di commetterne; la realizzazione di iniziative di sensibilizzazione e responsabilizzazione nei confronti delle aziende informatiche e dei *provider* nazionali al fine di pervenire alla elaborazione e alla sottoscrizione di un codice deontologico che li impegni nella lotta alla pedofilia via Internet e a collaborare con l' autorità giudiziaria nelle attività di monitoraggio e di indagine; la promozione a livello europeo e internazionale di normative analoghe alla legge 269/98, che si colloca tra le più avanzate nel perseguimento dei reati di tratta e di sfruttamento sessuale commerciale di bambini e bambine. Nell'ottobre del 2000 la Commissione ha predisposto un dossier di documentazione in materia di pedofilia, pedopornografia su Internet e minori scomparsi.

Nel corso dell'attuale Legislatura, una volta ricostituitasi la Commissione, questa ha deliberato, in data 4 dicembre 2001, un'indagine conoscitiva sull'abuso e lo sfruttamento dei minori, il cui programma, approvato d'intesa dai Presidenti di camera e senato, è stato attuato

attraverso la ricerca di documentazione e le audizioni di esperti e rappresentati dei servizi, delle istituzioni, degli enti e del settore privato[151].

L'indagine è stata articolata in quattro aree d'interesse:

- sfruttamento sessuale a fini commerciali e prevenzione;
- minori, Internet e mezzi di comunicazione;
- trattamento di recupero dei pedofili e delle vittime di abuso e strategie di contrasto;
- adeguamenti legislativi e accordi bilaterali, multilaterali e nell'ambito dell'unione europea.

La Commissione ha lavorato anche sul riesame della legge 269/98 in considerazione delle lacune emerse in seguito alla sua applicazione, giungendo alla formulazione di una proposta di legge sulla pedofilia e di uno schema di documento finale a compendio del lavoro svolto. Due degli aspetti rilevanti della proposta formulata dalla Commissione sono la richiesta di esclusione dal patteggiamento per alcune fattispecie di reato previste dalla legge 269/98 e l'introduzione di nuove tipologie di reato, prevedendo, ad esempio, la punibilità di chi partecipa a iniziative turistiche che comportano lo sfruttamento sessuale dei minori. Nella proposta è stata dedicata attenzione anche alle procedure penali, ritenendo opportuna l'introduzione di norme per agevolare l'individuazione dei responsabili, accelerare l'azione della magistratura e tutelare la personalità del minore.

Un'attenzione particolare è stata rivolta al tema dei bambini e l'uso sicuro di Internet, discusso nel corso di audizioni con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie e rappresentanti delle Associazioni di *provider*, giungendo ad auspicare l'adozione di codici di condotta e di misure volte a facilitare l'attività di repressione dei crimini informatici e di tutela dei minori.

La commissione ha, inoltre, rinnovato la proposta di istituire un Garante per l'infanzia, figura di cui alcune Regioni si sono già dotate, attraverso una legge quadro che ne identifichi le funzioni e i rapporti con altri organismi esistenti aventi compiti di indirizzo, proposta, documentazione e monitoraggio sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza, quali la commissione parlamentare stessa, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

---

[151] Materiali di documentazione, costantemente aggiornati, sulle audizioni svolte ai fini dell'indagine conoscitiva, sono reperibili sul sito della Camera nell'area dedicata agli organismi bicamerali.

L'impegno della Commissione si svolge anche in sede internazionale. nel 2001 la Presidente ha guidato la delegazione italiana al Secondo congresso mondiale sullo sfruttamento sessuale dei minori svoltosi a Yokohama nel mese di dicembre e ha contribuito alla preparazione della partecipazione italiana alla Sessione speciale delle Nazioni unite sull'infanzia in programma per maggio 2002.

2.2 Commissione speciale in materia di infanzia e di minori del Senato

La Commissioni speciale è stata costituita su decisione dell'Assemblea dei senatori. per l'esame di particolari disegni di legge inerenti l'infanzia e l'adolescenza.

Nel corso del biennio 2000-2001 la Commissione ha esaminato i disegni di legge diretti a introdurre nuove norme per la prevenzione e contro la reiterazione dell'abuso familiare sui minori e i reati connessi alla pedofilia.

Nel corso del 2000 l'Ufficio di presidenza della commissione allargato ai rappresentanti dei gruppi parlamentari. ha ritenuto opportuno procedere. in via informale. a una serie di audizioni di esperti in materia, per facilitare la redazione di un testo unificato dei disegni di legge riguardanti l'abuso e la pedofilia presentati al Senato, che è stato presentato alla discussione dei membri della Commissione nel febbraio 2001.

Nella Legislatura in corso, la Commissione riunitasi nel marzo 2002, ha ripreso i lavori eleggendo il Presidente, i Vicepresidenti e i Segretari.

2.3 Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'unità nazionale Europol

Attività conoscitiva e d'indagine a livello parlamentare sui temi inerenti la presente Relazione sono svolte anche dal Comitato parlamentare *Schengen-Europol* istituito con la legge 388/93 di ratifica dell'accordo di Schengen e della Convenzione di applicazione dell'accordo medesimo.

Il Comitato è composto da 10 deputati e 10 senatori, nominati dai Presidenti delle due Camere, in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Esso svolge

prioritariamente i seguenti compiti: di controllo generale sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen; di consultazione sui progetti di decisione pendenti innanzi al Comitato esecutivo contemplato dalla Convenzione Schengen e vincolanti per l'Italia; di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale dell' Ufficio europeo di polizia (EUROPOL) e funzioni conoscitive esercitate attraverso audizioni, richieste di informazioni e indagini conoscitive. In considerazione delle sue competenze, il Comitato ha tra le proprie aree di interesse anche il tema della tratta di uomini, donne e bambini, poiché l'area Schengen è zona di destinazione o territorio di passaggio obbligato delle persone "trafficate" verso altri paesi europei o extraeuropei l'EUROPOL si è così visto estendere il proprio mandato anche al traffico internazionale di persone sia in quanto finalizzato allo sfruttamento delle persone che ne sono oggetto (*Traffiking of human_beings)* sia in quanto legato ai flussi di immigrazione clandestina *(Smuggling of migrants).*

A seguito dei risultati dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della Convenzione EUROPOL (XIII Legislatura, *Indagini conoscitive e documentazioni legislative*, n. 30), avendo il Comitato constatato l'importanza crescente, fra le forme di criminalità organizzata, della tratta degli esseri umani, nel luglio 2000 ha deliberato un'indagine conoscitiva sulla tratta degli esseri umani avente la finalità di cogliere il fenomeno nella sua portata generale, avendo come area di riferimento lo spazio Schengen. L'indagine, condotta attraverso audizioni, missioni e la raccolta e l'analisi di informazioni e documenti, si è posta l'obiettivo di fornire taluni elementi di risposta sia sotto il profilo della prevenzione, sia sul versante del contrasto.

Gli esiti dell'indagine conoscitiva hanno evidenziato una crescita di attenzione al fenomeno criminale della tratta di esseri umani ai fini dello sfruttamento a livello internazionale, nazionale, locale e nell'opinione pubblica.

Le informazioni raccolte hanno confermato la stretta correlazione tra tratta e traffico illegale di migranti costituenti un "sistema criminale integrato" che appare organizzato su almeno tre livelli interdipendenti tra loro, corrispondenti ai punti di origine, transito e destinazione dei flussi, che però nelle due fattispecie possono intervenire in tempi ed in luoghi non necessariamente sovrapponentisi.

A conclusione dell'indagine il Comitato ha formulato una serie di proposte tendenti a rafforzare le misure di repressione e contrasto del fenomeno della tratta di esseri umani a fini di sfruttamento su tutti e tre i livelli di azione delle organizzazioni criminali:

- rafforzare i rapporti di cooperazione e di assistenza tecnica al controllo nei paesi di origine dei flussi;
- sollecitare a livello europeo una più efficace applicazione degli Accordi Schengen;
- potenziare la dotazione di personale degli uffici consolari, non solo nei paesi cosiddetti ad alto rischio, come la Russia, la Romania, la Cina e la Nigeria, ma anche in tutte le altre sedi che lo stesso Ministero degli esteri considera "delicate";
- valutare la possibilità di un coordinamento fra le strutture consolari dei paesi Schengen nelle aree più critiche;
- rafforzare la cooperazione trasfrontaliera al fine di evitare ogni ostacolo burocratico nelle procedure di respingimento;
- definire più rigorosamente, dal punto di vista legislativo, il reato di tratta e le misure contro il traffico di esseri umani;
- accrescere il ruolo della Direzione nazionale antimafia nella lotta al fenomeno della tratta;
- sostenere il consolidarsi degli interventi di protezione e assistenza alle vittime adulte e minori della tratta, oggetto di forme di vera e propria schiavitù.

2.4 Autorità garante per la protezione dei dati personali

2.4.1 Liste di pedofili sui mezzi d'informazione

Il 28 agosto 2000, il Collegio del garante per la protezione dei dati personali si è espresso in relazione alle iniziative di pubblicazione di liste di soggetti responsabili di gravi atti di violenza in danno di minori. L'Autorità ha sottolineato che la diffusione indiscriminata di dati in questa materia, a prescindere dall'effettiva efficacia sul piano delle prevenzione e dal fatto che i dati possano essere desunti anche da fonti accessibili quali pronunce giudiziarie, non ha fondamento nel nostro ordinamento giuridico. Queste iniziative sono comunque suscettibili di valutazione critica e di contenzioso poiché possono, a seconda dei casi, determinare danni anche agli stessi minori indirettamente identificabili, o comportare responsabilità per inesattezze dei dati, oppure per giudizi indifferenziati su situazioni in realtà difformi o per lesione del diritto all'oblio di tutte le persone interessate rispetto a fatti assai risalenti nel tempo. Il Collegio del garante, con giudizio unanime, si riserva di valutare tali iniziative caso per caso anche in seguito ad eventuali segnalazioni.

2.4.2 Minori, violenza sessuale e diritto di cronaca

In seguito ad alcune notizie, pubblicate nell'anno 2000 su diversi quotidiani, l'Autorità ha esaminato con procedura d'urgenza il caso di diffusione a mezzo stampa di circostanze relative a molestie suscettibili di uno specifico rilievo sul piano penale, quali possibili atti di violenza sessuale, che sarebbero state perpetrate nei confronti di un minore.

L'Autorità ha rilevato che la pubblicazione di tali notizie può rappresentare un trattamento illecito di dati violando gravemente i principi sanciti in materia di dati sensibili contenuti nella legge n. 675 del 1996 e nel codice di deontologia dei giornalisti, in particolare per quanto riguarda la specifica tutela dei minori (art. 7), oltre a costituire anche una possibile violazione dell'art. 734 *bis* del codice penale, in quanto la divulgazione delle generalità e dell'immagine riguarda una persona offesa da atti che, attualmente al vaglio degli inquirenti, potrebbero aver integrato gli estremi della violenza sessuale.

Poiché l'ulteriore divulgazione dei dati relativi alla molestia subita dal minore, a prescindere dalla loro eventuale rilevanza ai fini dell'esistenza del reato, comporta comunque il concreto rischio di un grave pregiudizio per l'interessato, l'Autorità, con provvedimento del 5 settembre 2000, ha deciso di disporne il blocco con il preciso divieto per gli editori di diffondere ulteriormente le informazioni, anche in modo indiretto.

2.4.3. Privacy e violenza sessuale

L'Autorità garante per la protezione dei dati personali, in data 19 novembre, ha precisato che il giornalista deve valutare l'opportunità di pubblicare le notizie sui minori anche nel caso in cui sia uno degli stessi genitori a rivelare informazioni sui propri figli. La salvaguardia della sfera privata e della personalità del minore è, infatti, sempre primaria rispetto al diritto di cronaca. Nel caso di specie il Garante ha giudicato non conforme alle regole sulla privacy la pubblicazione, da parte di un quotidiano, di informazioni molto delicate riguardanti una minore affidata ai servizi sociali di un Comune dal tribunale per i minorenni che ne aveva disposto l'allontanamento dalla famiglia. Il quotidiano aveva riportato un'intervista rilasciata dalla madre sulle presunte molestie sessuali che il marito avrebbe usato nei confronti della figlia. Il giornale aveva, inoltre, pubblicato, oltre ai dati identificativi della madre e all'indirizzo dove abita la famiglia, anche il nome della scuola frequentata dalla minore e una fotografia della madre intervistata che esponeva, a sua volta,

una fotografia della figlia, resa in tal modo immediatamente identificabile. L'Autorità ha precisato che, per quanto ci si trovi di fronte ad un caso nel quale era lo stesso genitore a rendere noti i fatti, la particolare vicenda avrebbe richiesto una specifica cautela da parte del giornalista e una sua autonoma valutazione circa gli effetti che la diffusione di quelle notizie avrebbe potuto determinare sulla minore.

2.5 Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Il 5 ottobre 2000 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha approvato il progetto per la tutela dei minori nel settore delle comunicazioni.

Si tratta di un'iniziativa volta ad analizzare, alla luce della normativa vigente, l'impatto dei nuovi mezzi di comunicazione sui minori e a individuare nelle moderne tecnologie ulteriori possibili strumenti di prevenzione e controllo. Il progetto, che si avvarrà anche della collaborazione di enti pubblici e privati, si articola in tre fasi. La prima *Normative e sanzioni* ha l'obiettivo di tracciare il quadro legislativo, nazionale ed europeo, in materia di tutela dei minori, al fine di definire criteri sanzionatori omogenei. La seconda *Vigilanza* si propone di realizzare una base dati per un completo sistema di monitoraggio e di individuare modelli adeguati a un'efficace azione di prevenzione, che costituisce la terza fase del progetto. Il progetto si propone quindi di mettere a punto in maniera chiara e sistematica i criteri di controllo e sanzione nella produzione, distribuzione e utilizzo dei prodotti e il loro impatto sui bambini. Si tratta di un'azione indispensabile per un incisivo intervento di prevenzione che definisca nuovi strumenti tra i quali appositi sistemi di filtraggio, nuove figure professionali e specifici programmi di formazione per i genitori.

Il 19 dicembre 2000 si è insediato il Comitato tecnico scientifico del progetto di ricerca per la tutela dei minorenni il cui obiettivo sarà quello di affrontare le carenze legislative e le difficoltà di interpretazione delle norme, puntando a un'armonizzazione della normativa che renda effettiva la possibilità di perseguire e sanzionare le violazioni dei diritti dei minori nell'ambito della programmazione televisiva.

In data 28 marzo 2001 la Commissione servizi e prodotti dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha confermato la decisione relativa all'ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa imposta alle emittenti Rai Uno e Rai Tre per la trasmissione nei telegiornali - avvenuta nel mese di dicembre – di immagini pornografiche tratte da siti

Internet a carattere pedofilo. L'importo della sanzione è di 80 milioni di lire per Rai Uno e di 50 milioni di lire per Rai Tre. Contestualmente la Commissione ha sanzionato l'emittente nazionale Rete A - MTV per la messa in onda dei cartoni animati della serie *Beavis & Butt-Head* i cui contenuti sono stati ritenuti inadatti ai minori.

In data 26 ottobre 2001 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nell'ambito del progetto speciale di ricerca per la tutela dei minori, ha avviato due consultazioni pubbliche volte ad acquisire le osservazioni dei diversi soggetti coinvolti nell'iniziativa: i minori stessi, le famiglie, la scuola, il mondo associativo. I quesiti oggetto della prima consultazione, dedicata al mondo della televisione, riguardano: l'adozione di tecnologie di monitoraggio dei programmi e di apposite tecnologie di filtraggio dei contenuti da installare negli apparecchi televisivi; l'individuazione, da parte di ciascuna emittente, di un responsabile della programmazione dedicata ai minori; la scelta di idonei sistemi di segnalazione visiva da inserire nel corso della programmazione. La seconda consultazione, riferita al mondo di *Internet*, mira ad acquisire indicazioni circa l'adozione di programmi di verifica dei tempi di navigazione e di accesso ai siti e all'elaborazione di una carta dei diritti dei minori per le reti telematiche.

PARTE VI

LA RIFORMA IN ATTO NEL SETTORE SOCIOSANITARIO. LE CONSEGUENZE PER I SERVIZI TERRITORIALI E LE REALTÀ DEL TERZO SETTORE IMPEGNATE NELLA PREVENZIONE E NEL CONTRASTO DELL'ABUSO E DELLO SFRUTTAMENTO SESSUALE

La parte che segue è dedicata in primo luogo ad inquadrare le riforme in atto nel sistema dei servizi sociosanitari integrati messe in moto dalla legge 18 novembre 2000 n. 328 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* e dai successivi atti attuativi. Si tratta di un processo destinato a trasformare profondamente il sistema dei servizi e i rapporti tra gli enti locali, i servizi sociosanitari territoriali e le realtà del privato sociale che da sempre progettano, gestiscono e attuano parte degli interventi di contrasto, prevenzione, assistenza e presa in carico in aiuto dei minori vittime di abuso, tratta e sfruttamento sessuale. Si dà anche atto degli sforzi che le organizzazioni sono andate facendo in questi anni per cercare di definire criteri e requisiti di qualità con cui valutare e far valutare il lavoro svolto. Un impegno, questo, i cui frutti potrebbero diventare un patrimonio comune e materiali di confronto, specialmente in questa fase che vede molte Regioni ed enti locali assumersi la responsabilità di definire norme e procedure per attuare a livello locale gli indirizzi della legge quadro nazionale. Ma, come si sottolinea esistono spinte verso una diversificazione nell'attuazione della legge quadro che possono comportare un incremento della disomogeneità esistente in Italia nella presenza, diffusione ed organizzazione dei servizi e delle strutture specializzate cui competono importanti funzioni preventive e di tutela, quali la rilevazione, la valutazione, la protezione e il trattamento.

Il quadro delle riforme qui trattate richiama con forza il tema dell'integrazione degli interventi, una modalità di lavoro necessaria in questo ambito. Di ciò si parla nella parte della Relazione che presenta le esperienze di lavoro sul campo, ma si ritiene interessante introdurla anche a completamento della presente sezione, illustrando i risultati di una rilevazione effettuata in vista della preparazione della Relazione presso i tribunali per i minorenni sulle esperienze di integrazione interistituzionale che interessano *in primis* gli Uffici giudiziari.

1. Prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento dei minori: le funzioni pubbliche nei rapporti fra istituzioni e terzo settore

Nel quadro vasto e poliedrico della 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,* e delle altre leggi penali e norme di legge penale che più o meno di recente hanno visto la luce, finalizzate alla tutela dei minori dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali, lo spazio espressamente dedicato ai servizi ed agli interventi sociali è abbastanza modesto.

Ciò non significa, ovviamente, che se ne possa dedurre che il legislatore abbia ritenuto modesta l'importanza dell'azione sociale nelle generali politiche di tutela dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento: le norme in questione hanno natura penale o prevalentemente penale, ed è naturale che si occupino soprattutto delle sanzioni che il disvalore dei fatti comporta.

Che l'importanza dell'azione sociale non sia sfuggita al legislatore è testimoniato dall'articolo 17 della legge n. 269/98, che attribuisce 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. La relazione di cui queste riflessioni fanno parte è, appunto, prevista dal primo comma dell'articolo 17 che stabilisce che «il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta ogni anno al parlamento una relazione sull'attività svolta ai sensi del comma 3».

È in tale ultima norma che troviamo l'indicazione delle attività "di coordinamento" che la Presidenza del consiglio dei ministri è tenuta a svolgere e che sono costituite, in particolare:

a) dall'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) dalla promozione, in collaborazione con i Ministeri della pubblica istruzione, della sanità, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di grazia e giustizia e degli affari esteri, di studi e ricerche relativi agli aspetti sociali, sanitari e giudiziari dei fenomeni di sfruttamento sessuale dei minori;

c) dalla partecipazione, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, agli organismi comunitari e internazionali aventi compiti di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale.

Dalla descrizione delle attività di coordinamento che la legge n. 269/98 affida alla Presidenza del consiglio dei ministri e dal significativo richiamo alla legge 28 agosto 1997 n. 285 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* che all'azione sociale è interamente dedicata, emerge in modo inconfutabile che il legislatore della legge n. 289/98 era ben conscio che la repressione penale dei reati relativi allo sfruttamento sessuale dei minori non può che rappresentare l'ultimo (ancorchè importante) anello di una catena di interventi e di servizi di prevenzione, di cura e protezione, di inserimento e di reinserimento sociale, senza i quali ben poco potrebbe fare la dissuasione ad opera delle manette.

In altre parole, il legislatore è conscio che se la distanza fra il modello di pace, rispetto ed ordine sociale che l'ordinamento penale assume come proprio ed il reale atteggiarsi dei comportamenti e dei rapporti è eccessiva, la norma penale e la relativa sanzione non servono più a nulla. Al contrario, più tale distanza diminuisce, maggiore diviene l'efficacia della norma penale e della relativa sanzione.

Ad analoga convinzione è giunto il legislatore della legge 18 novembre 2000 n. 328 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, che ha ben compreso come anche per l'azione amministrativa, nel sociale, valga lo stesso principio: se la distanza fra il modello (quanto meno essenziale, ma, almeno tendenzialmente, ottimale) di salute e solidarietà sociali ed il concreto atteggiarsi delle situazioni individuali e familiari e dei rapporti sociali è eccessiva, gli interventi ed i servizi sociali erogati dalle istituzioni finiscono in gran parte con diventare spreco di risorse pubbliche, scarsamente produttivo.

Dunque, l'azione sociale, fatta di interventi e di servizi, deve essere prima di tutto costituita da azioni tese direttamente o indirettamente a ricondurre a dimensioni accettabili la distanza fra la realtà sociale ed il modello assunto come positivo dal legislatore (sia da quello penale che da quello amministrativo).

Nel contesto di questa relazione sullo stato di attuazione della legge n. 269/1998, una riflessione sulle conseguenze delle riforme legislative in atto sulle realtà dei servizi sociosanitari territoriali e sul privato sociale si colloca in un ruolo "indiretto" ma non

subalterno rispetto ai grandi temi che direttamente riguardano la natura e le finalità della legge n. 269/98.

La recente riforma tracciata dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328/00 è ispirata ad un modello di stato sociale nel quale meglio che in passato anche le norme penali (nuove e vecchie) finalizzate alla repressione dei reati di abuso sessuale e di violenza contro i minori possono produrre i propri effetti in una logica di prevenzione e di miglioramento del contesto socioculturale.

1.1 Il percorso della recente riforma

Può essere utile inquadrare sommariamente e brevemente la recente riforma nel percorso che, nel nostro Paese, ha caratterizzato non solo l'evoluzione dello stato sociale ma anche, in senso più ampio, l'evoluzione dei rapporti fra le istituzioni pubbliche e la società civile.

Dalla nascita dello Stato unitario italiano all'attuale evoluzione dello stato in senso federalista, il cammino dello stato sociale si è snodato in una serie di momenti evolutivi (pochi, in verità) che lo hanno singolarmente condotto ad un assetto finale apparentemente simile a quello iniziale, anche se in realtà ben diverso da quello: uno stato sociale improntato al principio di sussidiarietà, nel quale le istituzioni pubbliche intervengono in via sussidiaria, quando la società civile e le sue formazioni sociali non sono in grado di rispondere adeguatamente allo stato di bisogno o, comunque, alle esigenze della gente.

Nello "pseudo" stato sociale ottocentesco, in cui le pubbliche istituzioni assumevano essenzialmente il ruolo di garanti della correttezza dell'impegno (eventuale) dei privati nella beneficenza ("beneficenza privata") era compito solo dei privati promuovere l'avvicinamento della concreta realtà sociale al modello positivo assunto come proprio dalla cultura prevalente e riconosciuto dall'ordinamento. Nel modello di stato sociale ottocentesco la sussidiarietà non poteva che esprimersi in forma residuale e, come in parte ancora oggi avviene in alcune democrazie occidentali, occuparsi, solo in via di compassione, prevalentemente dei casi di più grave bisogno ed emarginazione, riparandone le conseguenze. Fra la fine del XIX secolo e l'inizio del secolo scorso, a causa sopra tutto delle preoccupazioni relative all'ordine pubblico, messo in pericolo dal degrado economico e morale delle categorie dei poveri, nascono nella maggior parte dei paesi occidentali i prototipi del moderno stato sociale: in

Italia nel 1890 viene approvata la famosa legge Crispi, che dà vita per la prima volta nel nostro Paese ad uno stato sociale "pubblico", ispirato a finalità di prevenzione e di recupero (vedasi l'articolo1 della legge n. 6972/1890), poi nei fatti ampiamente disattese. La nascita dello stato sociale si completa fra gli anni trenta e quaranta del secolo scorso con la nascita dei grandi enti assistenziali e previdenziali nazionali.

Con la riforma degli anni Settanta (DPR n. 616/77) e con il moltiplicarsi delle leggi regionali di riordino dei servizi sociali, al vecchio stato sociale tardo ottocentesco, ispirato alla beneficenza pubblica e finalizzato essenzialmente all'assistenza ai poveri, si sostituisce il moderno stato sociale fondato sui servizi, gratuiti o a pagamento, e di carattere universalistico. Si tratta, comunque, di uno stato sociale "pubblico", in cui al ruolo delle formazioni sociali viene riconosciuta tutta la libertà che la Carta costituzionale garantisce, ma in cui tale ruolo è nettamente separato da quello delle istituzioni pubbliche: a queste ultime compete l'esercizio di pubbliche funzioni, alle prime l'esercizio delle libertà.

Da quel momento, per circa un decennio il nuovo sistema di servizi sociali pubblici si è sviluppato e consolidato nella maggior parte delle Regioni italiane: i servizi sociali appaiono, con la denominazione di "beneficenza pubblica", fra le materie affidate al potere legislativo (concorrente) delle Regioni (articolo 117 della Costituzione) ed alla competenza amministrativa delle stesse e degli enti locali (articolo 118).

Per incontrare i primi segnali di un nuovo cambiamento (quello attuale) occorre attendere l'inizio degli anni Novanta quando due fatti concomitanti cominciano a creare le basi su cui il nuovo stato sociale tracciato dalla legge n. 328/00 affonderà le proprie radici: la crisi dello stato sociale, da un lato, e i primi riconoscimenti di un ruolo pubblico anche in capo a formazioni sociali private dall'altro.

La Repubblica ha riconosciuto un ruolo pubblico (cioè l'esercizio di funzioni *lato sensu*) in capo alle organizzazioni di volontariato (legge n. 266/91) ed alle cooperative sociali (legge n. 381/91) non per "sfruttarne" le potenzialità all'interno di un stato sociale crisi; anzi, al contrario, ha riconosciuto tale ruolo e tali funzioni grazie ad una maturità e ad una consapevolezza nuove, che la società civile aveva raggiunto grazie proprio alle conquiste dello stato sociale nato dalle riforme degli anni Settanta. Da questo primo "segno" trae lo spunto l'evoluzione maturata a cavallo fra il XX ed il XXI secolo, che si è espressa attraverso la terza importante riforma dello stato sociale in Italia: la legge quadro n. 328/00.

La corretta comprensione del significato della legge quadro e delle conseguenze che la stessa può produrre sulla realtà dei servizi sociosanitari territoriali e sul privato sociale (sono i temi sui quali si sviluppano queste riflessioni) con riferimento anche alle politiche di prevenzione dell'abuso sessuale, del maltrattamento e di contrasto dello sfruttamento sessuale, in particolare della prostituzione minorile, presuppone un angolo di osservazione molto più ampio di quello centrato specificamente sui servizi sociali: occorre inquadrare la riforma nel quadro dell'evoluzione del concetto di partecipazione popolare e di quello di sussidiarietà, aspetti rilevanti poiché in questo ambito un grande numero di esperienze appartiene al settore del privato sociale.

Il concetto della partecipazione popolare entra nella vita amministrativa degli enti locali negli anni Settanta sotto forma di una generica "tensione" verso forme di democrazia diretta ad espressione assembleare, trovando concreta realizzazione nei primi comitati o consigli di quartiere che, dopo alcuni tentativi, non sempre coronati da successo, di autonoma regolamentazione a livello comunale, vengono istituzionalizzati dalla legge dello Stato quali "consigli di circoscrizione": istituti giuridici modellati al fine di una più determinante partecipazione popolare alle *decisioni* attraverso le quali le istituzioni pubbliche svolgono le proprie funzioni.

Il principio di sussidiarietà non è legato a forme di rappresentanza democratica o di partecipazione, ancorchè diretta, alle decisioni delle pubbliche amministrazioni, bensì ad una partecipazione che non proviene dall'esterno della funzione pubblica, non è semplicemente diretta a condizionarne l'esercizio, ma che porta i soggetti dai quali proviene all'interno della funzione pubblica stessa. In altre parole, non è più soltanto partecipazione democratica alle decisioni, ma condivisione dell'esercizio di pubbliche funzioni.

Se tale approccio politico-culturale è del tutto naturale nelle società anglosassoni, è rimasto, al contrario in buona parte estraneo alla società italiana, pur avendo il nostro Paese richiami culturali ad un assetto ordinamentale che riconoscesse anche alle formazioni sociali la titolarità di pubbliche funzioni.

Dopo un primo tentativo di introdurre a livello costituzionale il principio di sussidiarietà orizzontale, il principio vede la luce nel testo di una legge ordinaria particolarmente importante per lo stato italiano: la legge Bassanini n. 59/97. Questa, all'articolo 4, nell'affermare il fondamentale principio di sussidiarietà verticale «... con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità

montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati» inserisce quell'inciso «anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità» che costituisce il primo accenno legislativo alla sussidiarietà orizzontale in una legge di riforma di portata generale.

Dalla legge n. 59 del 1997 alla legge n. 265 del 1999 il passo è breve, ma l'evoluzione anche lessicale delle espressioni normative è significativa: «I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali» è il nuovo testo dell'ultimo periodo del quinto comma dell'articolo 2 della legge sulle autonomie locali, introdotto, appunto, dalla legge n. 265/99.

Infine, l'ultimo diaframma che impediva al principio di sussidiarietà orizzontale di entrare a pieno titolo e in forma esplicita nel nostro ordinamento è stato superato con l'articolo 4 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 che, nel sostituire il testo dell'articolo 118 della Costituzione ha così formulato l'ultimo periodo del secondo comma: «Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, *sulla base del principio di sussidiarietà*».

1.2 I processi di riforma avviati dalla legge quadro n.328/00: punti di riferimento, contenuti e problematiche

La riforma costituzionale recentemente attuata attraverso la legge costituzionale n. 3/01 è stata oggetto di commenti attenti e numerosi per quanto concerne il contenuto e per le conseguenze che le scelte del legislatore potranno produrre nell'ordinamento e nel sistema dei servizi sociali. In ordine alla sussidiarietà, il contenuto della legge quadro e quello della legge di riforma della Costituzione ben si integrano tra loro e i principi complessivamente espressi dalla Carta costituzionale trovano corrispondenza in quelli che ispirano la riforma dei sistema dei servizi e degli interventi sociali. La legge quadro fornisce un'applicazione rassicurante del principio di sussidiarietà orizzontale espresso nell'articolo 118 della Costituzione; il nuovo

articolo 117 della Costituzione, al punto m) contribuisce a risolvere positivamente i dubbi che autorevoli fonti avevano sollevato sulla reale portata dell'articolo 2 della legge n. 328/00, dedicato al "diritto alle prestazioni". La legge quadro offre un'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale rispettoso delle conquiste raggiunte grazie ad un quarto di secolo di elaborazioni ed esperienze nel sociale, dopo il passaggio dal sistema crispino ispirato alla beneficenza pubblica a quello fatto di moderni servizi sociali, introdotto dalla riforma di fine anni Settanta e dalle leggi regionali e nazionali conseguenti. Fra queste un posto di primo piano occupa la legge n. 285/97 da menzionare con riferimento alle problematiche dei minori che qui interessano in quanto ha favorito la nascita di servizi specialistici e la creazione di forme di integrazione gestionale tra pubblico e privato sociale.

L'ordine nel quale le funzioni di garanzia («La Repubblica assicura...»), di promozione («La Repubblica ... promuove») e di concreto intervento («La Repubblica ...previene, elimina o riduce ...») vendono scandite nell'ambito della funzione sociale pubblica di Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, nell'articolo 1 della legge n. 328/00, sistematicamente considerato in rapporto con l'articolo 2 ("diritto alle prestazioni"), e con il complessivo contenuto della legge quadro (in particolare, con l'articolo 5 "Ruolo del terzo settore" e con il terzo comma dell'articolo 19, dedicato al ruolo dei soggetti *no profit* nella programmazione sociale di zona) offre una chiara connotazione solidaristica e garantistica del concetto di sussidiarietà orizzontale al quale il legislatore ha inteso ispirare il sistema degli interventi e dei servizi sociali nel nostro paese. Interventi sociali che, nel lavoro di aiuto, assistenza e protezione delle vittime di violenza e in particolare di sfruttamento sessuale, nel corso dell'ultimo decennio si sono mossi nella direzione di una forte presenza delle associazioni e delle cooperative sociali accanto ai servizi territoriali pubblici.

La scansione della funzione sociale pubblica nei tre successivi momenti della garanzia, della promozione e dell'intervento, definisce un sistema di interventi e servizi sociali caratterizzato da una sussidiarietà "solidale e garantista" ed alieno da visioni "residuali" della sussidiarietà, lontane dalla cultura politica e sociale del nostro Paese.

Ai sensi della legge n. 328/00 ed in armonia con la norma di cui all'ultimo periodo del secondo comma del nuovo articolo 118 della Costituzione, Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato dovranno costruire le proprie politiche sociali e caratterizzare i propri ordinamenti giuridici valorizzando il proprio ruolo di lettura dei bisogni e di garanzia di un'adeguata risposta agli stessi; ma dovranno far precedere il proprio intervento sociale

dalla fondamentale azione di promozione dell'assunzione delle funzioni sociali da parte delle formazioni sociali («... favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»): solo in caso di inadeguatezza della risposta data dai "cittadini, singoli o associati" le Istituzioni pubbliche potranno riprendere il diretto esercizio della funzione sociale di cui sono titolari ed approntare (o far approntare) idonei strumenti di intervento. Tutto ciò, ovviamente, limitatamente ai settori (com'è quello sociale, a differenza di altri, come ad esempio quello dell'istruzione ai sensi dell'articolo 33) per i quali altre norme di rango costituzionale non prevedano ancora (in via di eccezione rispetto al generale principio di sussidiarietà) il diretto intervento delle Istituzioni pubbliche.

In conclusione la recente riforma tracciata dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328/00 è ispirata ad un modello di stato sociale nel quale meglio che in passato le norme penali (nuove e vecchie) finalizzate alla repressione dei reati di abuso sessuale e di violenza contro i minori potranno produrre i propri effetti in una logica di prevenzione e di miglioramento del contesto socioculturale.

La sussidiarietà orizzontale per la quale l'impegno primario delle Istituzioni di garanzia della risposta ai "diritti civili e sociali" si accompagna alla fondamentale funzione di promuovere e favorire l'esercizio della funzione sociale da parte delle formazioni sociali, nel pieno rispetto dei diritti - costituzionalmente protetti - di libertà ed autonomia di queste, è assolutamente funzionale anche agli obiettivi di tutela dei minori dagli abusi sessuali, dallo sfruttamento e dalle violenze che costituiscono i valori tutelati dalle norme penali di cui, in particolare, alle leggi nn. 269/98, 66/96 e 154/01.

Come già osservato, infatti, nulla può la sanzione penale se la distanza fra il modello (minimale) di pace e di ordine sociale che l'ordinamento penale assume come proprio ed il reale atteggiarsi dei comportamenti e dei rapporti è eccessiva. Promuovere interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza (articolo 1 legge n. 328/00) e favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (nuovo articolo 118 della Costituzione) significa, appunto, ridurre la distanza fra la concreta realtà sociale ed il modello assunto dall'ordinamento giuridico, anche penale, e, dunque, porre le premesse affinchè la norma penale possa efficacemente tutelare i valori protetti.

Il problema, a questo punto, si sposta dal "se" al "come". Dai principi ai nodi problematici, ai punti deboli dell'attuale sistema, agli strumenti che possano facilitare l'attuazione delle riforme, alle linee di sviluppo per il futuro.

Come "promuovere" nelle formazioni sociali quella volontaria assunzione di responsabilità che costituisce l'atto iniziale dell'esercizio di pubbliche funzioni e, dunque, la "molla" dell'attuazione del principio di sussidiarietà? Innanzitutto attribuendo il corretto significato all'espressione "promuovere": pro - muovere significa favorire il movimento in una certa direzione. Nella promozione è, dunque, insito il senso della direzione, del perseguimento di finalità determinate.

Non qualsiasi sostegno od aiuto è definibile promozione; lo sono solo quelle azioni attraverso le quali «Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» (nuovo articolo 118 della Costituzione). Deve trattarsi, quindi, di attività "di interesse generale", cioè di attività finalizzate al raggiungimento di risultati che corrispondano agli obiettivi che la comunità abbia assunto come propri attraverso le forme di rappresentanza democratica e l'esercizio delle forme di partecipazione diretta.

Alla luce di ciò non si può che concludere che non ha senso parlare di promozione sociale al di fuori di un sistema di programmazione sociale e di obiettivi definiti e condivisi.

Per tale ragione anche gli interventi di promozione di "attività di interesse generale" finalizzate alla tutela dell'infanzia dall'abuso sessuale e dalla violenza devono integrarsi nel quadro programmatorio appropriato, cioè in quello della programmazione sociale ai vari livelli previsti dalla legge n. 328/00, e cioè quello nazionale (piano sociale nazionale), quello regionale (piano sociale regionale) e quello dei Comuni singoli o associati (piano di zona). L'individuazione e l'attuazione di forme di sostegno alle iniziative delle formazioni sociali, pur finalizzate nel senso che qui ci impegna, ma estranee agli strumenti generali di programmazione sociale, sarebbe in larga misura inefficace e possibile fonte di contraddizioni.

Sotto diverso profilo, va subito precisato che gli aspetti politici, quelli tecnico-relazionali e quelli tecnico-giuridici costituiscono, ognuno, elemento essenziale della complessiva strategia per la promozione dell'impegno comunitario nella tutela dei minori dall'abuso sessuale e dalla violenza e che l'attenzione per ciascuno di tali elementi non può

sostituire e non è intercambiabile con quella per gli altri. Le variabili di tempo e di spazio inevitabilmente influiscono sulla combinazione dei tre elementi delle strategie suddette. Spesso, gli squilibri nel reciproco "dosaggio" superano i limiti entro i quali le oscillazioni sono accettabili e ciò non può non inficiare i risultati concreti.

La lucidità e la determinazione delle scelte e delle azioni non è meno indispensabile di corrette forme di comunicazione e di capacità di negoziazione tra istituzioni, società civile e realtà del privato sociale. Tali scelte ed azioni non possono prescindere dalla conoscenza delle norme e dalla capacità di utilizzare al meglio gli strumenti giuridici che l'ordinamento mette a disposizione: la "forma" degli strumenti giuridici non può servire a nulla senza la "sostanza" della volontà e della disponibilità alla "collaborazione" delle Istituzioni e delle formazioni sociali.

1.2.1 Come collaborare per la realizzazione degli obiettivi di protezione e contrasto della violenza all'infanzia

"Collaborazione", appunto, è una delle espressioni che da qualche anno a questa parte sono entrate nel lessico dei servizi sociali, spesso nella versione anglosassone *partnership*. Con particolare riferimento ai nuovi soggetti sociali - cooperative sociali e organizzazioni di volontariato (l'entrata in scena, in sordina, delle associazioni di promozione sociale non è stata ancora metabolizzata, e non è penetrata nel linguaggio diffuso) - ai quali l'ordinamento riconosce finalità assimilabili a quelle dei soggetti pubblici istituzionali, si parla spesso di *partnership* e collaborazione, ma assai di rado si coglie la necessità di individuare specifici modelli giuridici di rapporto con le Istituzioni, in grado di esprimere correttamente il senso della "collaborazione". Collaborare, infatti, non significa semplicemente "produrre con impegno tutto speciale e vendere senza finalità di profitto servizi alla pubblica amministrazione": un accordo genericamente definito "convenzione" fra un'associazione per la tutela dell'infanzia od una cooperativa sociale di tipo "A" ed una pubblica amministrazione, attraverso il quale l'associazione o la cooperativa si impegnino a produrre certi servizi e per tale prodotto ricevano un compenso in denaro non può certo essere definito "collaborazione". Il significato lessicale del termine "col-laborazione" è "lavorare insieme" e non ha nulla a che vedere con lo scambio tipico della compravendita e dell'appalto.

Il primo nodo giuridico da risolvere quando si affronta il tema delle ricadute delle più recenti riforme sociali sulle politiche per la prevenzione dell'abuso sessuale e delle violenze ai danni di minori è costituito dalla corretta identificazione delle forme e dei contenuti del rapporto di collaborazione fra Istituzioni pubbliche e formazioni sociali.

Scartata l'ipotesi dell'appalto in quanto estranea al concetto di collaborazione, questa può presentarsi in una prima forma, tradizionalmente strutturata quella della concessione amministrativa, istituto di antiche origini, dalle molteplici configurazioni e dai limiti incerti, in cui è però costantemente presente il concetto di "pubblico potere" o di "pubblica funzione".

Nel caso che ci occupa, la concessione si concretizza nell'affidamento di pubbliche funzioni concernenti la prevenzione dell'abuso sessuale e delle violenze ai danni di minori a soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni che ne sono titolari. Tale concessione può discendere da uno specifico provvedimento (o da un accordo integrativo o sostitutivo di tale provvedimento), e questo è il caso più frequente; ovvero, eccezionalmente, da una norma che attribuisca una volta per tutte tale funzione ad un soggetto privato (concessione *ex lege*, o *munus*). Quest'ultimo è il caso, ad esempio, degli "enti autorizzati" e delle pubbliche funzioni dagli stessi svolte nei procedimenti per le adozioni internazionali ai sensi della legge n. 476/98 (non va dimenticato il ruolo che tali enti sono tenuti a svolgere nei paesi d'origine). L'utilizzo della concessione per l'affidamento a terzi, da parte delle pubbliche amministrazioni titolari delle relative funzioni, di servizi sociali ed interventi sociali pubblici è stato ed è tuttora scarsamente diffuso, probabilmente in conseguenza dei limiti incerti dell'istituto e dell'assenza - per lungo tempo - di una disciplina di carattere generale. Anche se la "concessione a terzi" da oltre dieci anni è espressamente indicata dalla legge fondamentale posta a disciplina delle autonomie locali quale uno dei sistemi per la gestione dei servizi pubblici locali (e fra questi, evidentemente, anche dei servizi sociali), gli "affidamenti" a privati (per lo più organizzazioni *no profit*) della gestione di servizi ed interventi sociali è quasi sempre avvenuta - al di là delle espressioni formali utilizzate per descrivere i rapporti - ricorrendo, di fatto, all'appalto o al contratto d'opera, con la conseguenza di rinunciare alla "collaborazione" e di accontentarsi dello "scambio".

La natura privatistica-contrattuale del rapporto di appalto e la sua connaturale rigidità male si prestino a soddisfare le esigenze di pubblicità e di adattabilità nel tempo che le collaborazioni pubblico/privato nell'esercizio delle funzioni di prevenzione dell'abuso sessuale e delle violenze ai danni di minori portano con sé.

Il soggetto che collabora con una pubblica Istituzione per tali particolarissime non può non essere in grado di adattarsi con profonda sensibilità e costante continuità ai cambiamenti - anche ai più piccoli - del quadro di riferimento e delle situazioni con cui si trova a confrontarsi. Il soggetto *no profit* che collabora con l'Istituzione svolge volontariamente una vera e propria funzione pubblica, in una logica di sussidiarietà, e tale ruolo reclama, sia con riferimento all'identificazione formale, sia con riferimento alle modalità sostanziali con cui la sua azione si svilupperà in relazione alle finalità, ed i suoi rapporti con l'Amministrazione di snoderanno nel tempo.

Se la concessione amministrativa presenta - come effettivamente presenta - tali apprezzabili caratteristiche, v'è da chiedersi per quale ragione il suo utilizzo sia stato così modesto nei servizi e negli interventi sociali. La risposta va individuata sia nelle caratteristiche che hanno storicamente contraddistinto l'approccio dei soggetti *no profit* con le pubbliche amministrazioni sia nell'incertezza dei limiti e, soprattutto, della disciplina della concessione di pubblici servizi in generale e di servizi ed interventi sociali in particolare. Sotto il primo profilo, è forse superfluo ricordare che il forte connotato culturale che ha contraddistinto, all'inizio degli anni Novanta, l'approvazione delle due leggi sulla cooperazione sociale e sul volontariato non ha trovato adeguato riscontro nella cultura e nella prassi amministrativa proprio di quelle amministrazioni che più di altre avrebbero dovuto cogliere le novità e farle proprie, nell'interesse della comunità locale. La "collaborazione" delle cooperative sociali è stata spesso utilizzata in forme di intermediazione di mano d'opera o in finalità talvolta tese al risparmio finanziario; quella dei gruppi di volontariato si è spesso tramutata in una supplenza rispetto alle inadempienze delle amministrazioni, o, altre volte, è stata tollerata o è stata oggetto di impieghi non sufficientemente valorizzati. Sotto il secondo profilo, il rapido passaggio da un'amministrazione tradizionale fondata sul potere e sul provvedimento ad una nuova, impegnata nelle prestazioni e nell'organizzazione, ha portato ad una sottovalutazione dei tradizionali strumenti dell'azione amministrativa e delle professionalità pubbliche, attente ai principi generali oltre che alle norme; il rapido rinnovarsi degli organici (con perdita di una cultura amministrativa "vecchia", ma pur sempre "cultura") accompagnato alle ineludibili esigenze di efficienza e di economicità; hanno indotto a privilegiare lo strumento privatistico dell'appalto e le sue complesse (ma definite) procedure, rispetto a quello pubblicistico della concessione, per il quale, in mancanza di specifiche normative di settore si sarebbe imposto - sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello

procedurale - il ricorso ai principi generali del diritto amministrativo e a procedimenti atipici, comunque rispettosi dell'evidenza pubblica.

Le pubbliche amministrazioni e i soggetti del terzo settore che sono interessati a stringere rapporti di *partnership* non tarderanno ancora molto a comprendere che attraverso la concessione e non con l'appalto tali rapporti di collaborazione possono trovare le forme negoziali appropriate per esprimere al meglio le potenzialità. Se, poi, il provvedimento di concessione viene visto in rapporto a quanto stabilito dall'articolo 11 della legge n. 241/90 a proposito degli accordi integrativi o sostitutivi dei provvedimenti amministrativi, le opportunità offerte dalla concessione di servizi/interventi sociali a soggetti *no profit* si rivelano ancor più interessanti. La possibilità - prevista in senso generale - per pubbliche amministrazioni e privati di stipulare accordi circa il contenuto dei provvedimenti con i quali si concludono i procedimenti amministrativi, ovvero, limitatamente ai casi previsti da norme di legge, sostitutivi dei provvedimenti finali, introduce il principio di consensualità nell'azione amministrativa, di fondamentale importanza quando il provvedimento non potrà produrre effetti positivi se non con la collaborazione del destinatario; e ciò avviene sistematicamente nei servizi e negli interventi sociali, in particolare quando le motivazioni valoriali sono di fondamentale importanza nella decisione del privato di assumere responsabilità legate all'esercizio di una pubblica funzione sociale, come avviene nel caso delle funzioni sociali relative alla tutela dei minori dall'abuso sessuale e dalla violenza, ora in esame.

È, quindi, auspicabile che gli attori del sistema integrato di interventi e di servizi sociali prendano coscienza dell'utilizzabilità dell'istituto della concessione anche per gli interventi in questione e delle sue varie, possibili caratterizzazioni, quali l'accreditamento e i rapporti di collaborazione previsti dall'articolo 119 del T.U. delle autonomie locali e dall'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, dal primo richiamato.

1.2.2 Il tema dell'accreditamento

Quello dell'accreditamento è uno dei temi oggi maggiormente di attualità tra le realtà che hanno rapporti di appalto o convenzionali con le amministrazioni per la gestione di servizi nel settore della protezione e dell'assistenza ai minori e alle loro famiglie in situazioni di difficoltà.

Si corre però il rischio di concentrare le riflessioni su particolari aspetti tecnici e in buona parte trascurare proprio quelli che dovrebbero essere considerati gli elementi fondamentali del concetto di accreditamento, in modo particolare la sua natura giuridica e le sue finalità. Ne deriva un significato non ben definito dell'istituto (sempre che di istituto giuridico si possa parlare) che viene talvolta adattato a proprio uso e consumo da parte di vari commentatori, invero spesso portatori di interessi di non poco conto. Sotto il profilo lessicale, il termine "accreditamento" è sinonimo di "dare fiducia", "avvalorare", "dare credito". In tali diverse accezioni pare essere presente una costante, costituita da una certa "dinamicità" del concetto, proiettato in un certo senso, verso il futuro. Infatti, si "dà credito" a seguito di una valutazione del passato e del presente, ma in funzione di rapporti futuri. Nel mondo normativo, limitando la ricerca agli ultimi 20 anni, l'espressione "accreditamento" è contenuta nell'epigrafe o nell'intestazione di articoli di 26 leggi o altri provvedimenti normativi nazionali; se, poi, si escludono le norme in cui "accreditamento" è preso in considerazione in un'accezione di tipo contabile (come l'accreditamento di somme su conti, ecc.), restano soltanto 9 occorrenze:

1) Accreditamento delle sedi formative e delle sedi orientative (D.M. 25 maggio 2001)
2) Norme sui criteri per l'accreditamento dell'attività di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale (D.M. 18 aprile 2001)
3) Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 8 novembre 2000, n. 328)
4) Corsi di formazione di cui all'art. 34, commi 2 e 3, del C.C.N.L.(contratti collettivi nazionali di lavoro) e all'art. 49 del C.C.N.I. (contratti collettivi nazionali integrativi) ai fini dell'attribuzione del profilo di direttore dei servizi generali ed amministrativi e di responsabili amministrativi con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (D.M. 27 dicembre 1999)
5) Schema di atto di intesa Stato-regioni, su proposta dei Ministri della sanità e per la solidarietà sociale, recante: «Determinazione dei requisiti minimi standard per l'autorizzazione al funzionamento e per l'accreditamento dei servizi privati di assistenza alle persone dipendenti da sostanze di abuso» (Provv. conf. Stato-Regioni 5 agosto 1999)
6) Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419 (D. Lgs. 19 giugno 1999, n. 229)

7) Regolamento per le audizioni periodiche delle formazioni associative di consumatori e utenti, delle associazioni ambientaliste, delle associazioni sindacali delle imprese e dei lavoratori e per lo svolgimento di rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti e l'efficacia dei servizi. (Deliberazione autorità indipendente energia elettrica n. 56, 7 maggio 1999).
8) Regolamento recante norme per l'istituzione ed il funzionamento del Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit in tema di igiene del suolo e dell'abitato (D.M. 2 agosto 1995, n. 413)
9) Disposizioni relative alla richiesta di accreditamento per la certificazione CE prevista dalla direttiva n. 93/42 per il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti dispositivi medici e relativi accessori (D.M. 10 novembre 1994)

Come può essere facilmente riscontrato dalla lettura dei provvedimenti normativi sopra citati, i significati attribuiti dal legislatore al termine "accreditamento" possono essere suddivisi in quattro grandi categorie:

A) accreditamento come riconoscimento in capo ai soggetti accreditati dell'esercizio di funzioni pubbliche;
B) accreditamento quale semplice autorizzazione allo svolgimento di attività;
C) accreditamento quale presupposto per la consultazione da parte di Enti pubblici;
D) accreditamento quale presupposto per l'erogazione di contributi pubblici o per la stipula di contratti con pubbliche amministrazioni.

Qualsiasi discussione sull'accreditamento e sui suoi aspetti tecnici non può prescindere dal concreto contenuto che si intende attribuire all'istituto; ben diverso, quindi, è affrontare le problematiche dell'accreditamento con riferimento all'uso di tale strumento per creare una sorta di "albo fornitori" dal trattare di tali temi interrogandosi su quali possano essere i criteri per l'ammissione ad un albo di soggetti che intendono essere consultati da pubbliche amministrazioni su tematiche rispetto alle quali essi siano portatori di particolari competenze professionali o di interessi rilevanti, ecc.

Può essere interessante fare qualche breve riflessione sull'accreditamento quale strumento per l'affidamento (o, in una logica di sussidiarietà, per il riconoscimento) dell'esercizio di pubbliche funzioni/servizi in capo a soggetti privati. Tale, infatti, è il

significato dell'accreditamento nei tre provvedimenti normativi più significativi rispetto ai temi trattati: il D. Lgs. n. 229/99 (meglio noto come decreto Bindi, o riforma sanitaria ter) di riforma del D. Lgs n. 502/92, la legge quadro sui servizi sociali n. 328/00 e il Provvedimento della Conferenza Stato-Regioni del 5 agosto 1999 in tema di servizi privati di assistenza alle persone dipendenti da sostanze di abuso. Tale ultimo provvedimento fa integralmente proprio il concetto di accreditamento del decreto Bindi e, dunque, la nostra attenzione si può limitare a due soli provvedimenti: il D. Lgs. n. 229/99 e la legge n. 328/00.

Il decreto legislativo n. 229/99, di modifica ed integrazione del D. lgs. n. 502/92 delinea il significato ed il contenuto dell'accreditamento dei servizi sanitari ed ospedalieri (e, per esplicita norma inserita nel decreto, anche per i servizi sociosanitari).

Come la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha avuto modo di chiarire, l'accreditamento nei servizi sanitari, ospedalieri e sociosanitari, ora in esame, ha natura di concessione amministrativa: infatti, l'articolo 8 *bis* del D. Lgs. n. 502/92 (così come modificato ad opera del D. Lgs. n. 29/99) afferma che «La realizzazione di strutture sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie, l'esercizio di attività sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale e l'esercizio di attività sanitarie a carico del Servizio sanitario nazionale sono subordinate, rispettivamente, al rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 8-*ter*, dell'accreditamento istituzionale di cui all'articolo 8-*quater*, nonché alla stipulazione degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies*».

Per la legge, quindi, nei servizi sanitari e sociosanitari vi è corrispondenza tra:

1) realizzazione di strutture sanitarie, esercizio di attività sanitarie ed autorizzazione
2) esercizio di attività sanitarie per conto del servizio sanitario pubblico ed accreditamento
3) remunerazione dei servizi a carico del fondo sanitario pubblico ed accordo contrattuale.

In ogni caso, va chiaramente evidenziato che l'accreditamento è direttamente collegato al diritto di libera scelta degli utenti; in caso contrario non avrebbe senso parlare di accreditamento, almeno con il significato che a tale istituto è attribuito dalla legge. Ciò non significa, ovviamente, che l'utente debba essere "lasciato solo" nell'esercizio del diritto di libera scelta, né che non vi possano essere regole per disciplinare e, eventualmente, per selezionare l'accesso al servizio.

Appare, inoltre, chiaro che il concetto di base, i principi e le regole fondamentali dell'accreditamento per i servizi sanitari e sociosanitari non possono non valere anche per quelli sociali che gestiscono o potranno essere destinati a gestire interventi di assistenza, cura e reinserimento sociale dei minori vittime di violenza, anche se la legge n. 328/00 non è del tutto chiara sul punto e se in tema di servizi sociali le Regioni godono, dopo la legge costituzionale n. 3/01, di autonomia legislativa pressoché totale, a differenza che in tema di sanità (materia, com'è noto, ancora in parte "ripartita" fra la potestà legislativa dello Stato e quella delle Regioni).

Dalla semplice lettura dell'articolo 8 *bis* citato e del successivo articolo 8 *quater* emerge con chiarezza come il legislatore abbia fatto propria la logica che aveva portato, agli inizi del secolo scorso, l'Ordine professionale dei medici americani ad individuare l'accreditamento come un strumento di tipo dinamico (non statico, quale l'autorizzazione), finalizzato ad un continuo processo di perseguimento dell'eccellenza nel miglioramento della qualità dei servizi prestati. Se tali valori sono stati fatti propri dal legislatore italiano, non va dimenticato che la logica dell'accreditamento quale strumento per la concessione a privati della produzione ed erogazione di servizi pubblici (e, implicitamente, dell'esercizio di pubbliche funzioni in senso lato), non può ridursi a regole per il miglioramento della qualità e all'imposizione di un qualche tipo di "certificazione di qualità" (che può essere, eventualmente, solo una componente, o meglio, uno dei presupposti per l'accreditamento, se adeguatamente strutturata).

Ma l'accreditamento dei servizi ora in questione non può essere "ridotto" al perseguimento della migliore qualità. L'accreditamento dei servizi sanitari e sociosanitari, e, in misura ancor maggiore, se possibile, di quelli sociali (anche a prescindere dalle questioni di carattere finanziario) deve comportare uno stretto rapporto fra soggetto accreditante e soggetto accreditato: quest'ultimo è, infatti, (secondo l'insegnamento della Suprema Corte) concessionario del primo e, dunque, l'accreditamento non può ridursi ad una (sia pur qualificata) verifica del possesso di caratteristiche qualitative nell'organizzazione e nei mezzi del soggetto accreditato/concessionario al momento dell'accreditamento e in successivi momenti periodici di verifica, e neppure alla pur necessaria verifica sui risultati oltre che sui processi. Come già visto parlando della concessione di pubblici servizi in generale, di cui l'accreditamento non è che una specificazione, i poteri dell'autorità pubblica devono

continuare ad investire il ruolo del concessionario anche nello svolgimento del servizio, e tale ultroneo esercizio del potere si potrà concretizzare attraverso accordi o provvedimenti unilaterali sulle caratteristiche dello stesso: inoltre, la natura pubblica del servizio erogato dai soggetti accreditati fa sì che questi debbano - ovviamente, limitatamente al/ai servizio/i oggetto di accreditamento, e fatta salva la loro piena autonomia quali soggetti privati - integrarsi sotto il profilo delle finalità perseguite, dell'uso degli strumenti, dei criteri per l'accesso, dell'organizzazione e della comunicazione, ecc. con tutti gli altri soggetti (pubblici e privati accreditati) esattamente come se anch'essi avessero natura pubblica. È ciò che, in buona parte, fa la differenza fra un rapporto contrattuale privatistico di appalto ed uno pubblicistico di accreditamento e, dunque, di concessione amministrativa.

Non vi è chi non veda come nei numerosi servizi sociali e sociosanitari connessi alle azioni per la prevenzione delle situazioni di abuso e violenza sui minori e di cura delle conseguenze (sostegno psicologico, educativo e sociale domiciliare, servizi di cura e recupero, altri servizi di sostegno, ecc.) vi sia amplissimo spazio per l'applicazione dell'istituto dell'accreditamento, previa, ovviamente, la consapevole individuazione delle caratteristiche concrete che si ritenga opportuno conferire al rapporto fra le pubbliche amministrazioni, titolari prime delle funzioni relative alla prevenzione dell'abuso e delle violenza sui minori, ed i soggetti privati che con le stesse entrino in rapporto.

Tale scelta non ha natura giuridica, ma tecnica e politica: sarebbe un rischio attribuire solo nella forma il contenuto dei rapporti fingendo che la realtà si modelli sulle caratteristiche dei teorici modelli giuridici utilizzati. Come la giurisprudenza amministrativa ha ben evidenziato, ciò che conta non è il *nomen iuris* attribuito ad un rapporto, ma la sua sostanza.

Nel caso in cui si ritenga di dar vita ad un rapporto in cui il privato si presenti come produttore/erogatore di un pubblico servizio in regime di concessione avrà senso riferirsi all'istituto giuridico dell'accreditamento (e in tal caso l'accertamento della qualità – eventualmente attraverso la certificazione – sarà solo uno dei presupposti per l'instaurarsi dl rapporto; viceversa, laddove si ritenga di individuare contenuti concreti diversi per il rapporto (ad esempio, appalto, contributo, sostegno, ecc.), questo non potrà essere definito "accreditamento".

Ulteriore problema, oggetto di frequenti discussioni relativamente ai servizi sociali destinati alla prevenzione ed alla cura delle situazioni di abuso e violenza su minori, è quello dei relativi finanziamenti.

Pare evidente la diretta connessione fra il sistema di finanziamento ed il tipo di rapporto intercorrente fra i soggetti privati e le pubbliche amministrazioni. Ben diverso è, ovviamente, il finanziamento in un rapporto di appalto dall'erogazione di fondi in un rapporto di accreditamento (vedasi quanto detto a proposito della concessione amministrativa), o in una relazione finalizzata alla promozione, al sostegno, ovvero alla collaborazione.

Le questioni, nell'ambito della sanità, non hanno ancora trovato una stabile soluzione a livello nazionale e nei diversi livelli regionali, anche se le posizioni "di punta" di alcune regioni sembra si siano recentissimamente attenuate alla luce della concreta esperienza.

Il problema di fondo è legato alla circostanza che la quantità "aperta" nell'offerta di servizi sanitari induce - di fatto - un aumento della relativa domanda; ciò è evidentemente strettamente collegato al tipo di bisogni, ma, ancor più, ai meccanismi di accesso ai servizi ed alle prestazioni.

Se ciò, alla luce dell'esperienza, vale per i servizi sanitari, se ed in quale misura potrà valere anche per quelli sociali ? Una risposta è impossibile se non attraverso un'attenta disamina delle caratteristiche dei bisogni e dei servizi che a tali bisogni intendano dare risposta. In ogni caso, si tratta di problematiche squisitamente tecniche e politiche e quella giuridica è semplicemente una ricaduta di tali problematiche.

Pare evidente che per prestazioni e servizi l'accesso ai quali sia fondamentalmente libero e non presidiato direttamente dalle strutture pubbliche, sia inimmaginabile ipotizzare che gli accordi contrattuali, che possono innestarsi sull'accreditamento ponendo i relativi costi in tutto o in parte a carico delle finanze pubbliche, possano prescindere da un solido rapporto con la programmazione pubblica. Bisogna però essere consci che in tal caso non sarà semplice assicurare un reale diritto di libera scelta e, comunque, che dovranno essere attuate procedure ad evidenza pubblica per garantire la necessaria trasparenza nell'assegnazione dei *budget* ai diversi soggetti che si propongono. Ma, pensare ad un identico sistema per quei servizi sociali l'accesso ai quali sia direttamente presidiato dall'ente pubblico attraverso operatori legati ad esso da un rapporto di diretta dipendenza, pare in buona parte inappropriato e fonte di limitazioni alla libera scelta sul lato della domanda e di mancanza di sana competizione su quello dell'offerta, con gravi rischi per la stessa qualità dei servizi. Non si

vede peraltro come in tale contesto, la regolazione non possa intervenire attraverso la selezione (anche economica) sulla domanda (nel rispetto, ovviamente, dei livelli essenziali) e non sull'offerta.

L'applicazione dell'accreditamento ai servizi relativi alle problematiche dell'abuso e della violenza sui minori rappresenta una interessante forma fra quelle possibili attraverso le quali i soggetti del terzo settore possono integrare la loro azione con quella delle pubbliche amministrazioni titolari prime della funzione; e, in tal caso, queste ne delegano l'esercizio ai soggetti partner. Ciò che conta è che la scelta di tale forma sia la conseguenza diretta ed appropriata della sostanza che i partner intendono dare al rapporto e che contenuti, procedure e contratti siano attentamente e coerentemente predisposti.

1.2.3 La programmazione partecipata per ottimizzare il conseguimento degli obiettivi

Tornando al tema costituito dalle "collaborazioni", va subito chiarito che, come autorevoli commenti confermano, gli accordi di collaborazione fra pubbliche amministrazioni e soggetti non aventi finalità di lucro finalizzati a «favorire una migliore qualità dei servizi prestati», e a fornire «consulenze e servizi aggiuntivi» (come afferma l'articolo 119 del T.U.) e a «favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa» (come afferma l'articolo 43 della legge n. 449/1997) hanno di regola natura concessoria e che le disposizioni che li disciplinano ben si integrano con le norme di cui all'articolo 11 della legge n. 241/1990, cioè con gli accordi procedimentali.

Certo, le collaborazioni di cui sopra sono state "pensate" in senso generico e non solo specificamente per le collaborazioni nel sociale, e ancora meno con specifico riferimento alle collaborazioni per la prevenzione e la cura di situazioni di abuso e di violenza su minori; ma il richiamo contenuto nell'articolo 43 della legge n. 449/97 all'assenza della finalità di lucro quale caratteristica dei *partner* delle Amministrazioni dimostra che il legislatore aveva quanto meno preso in particolare considerazione l'ambito sociale quale naturale contesto nel quale tali collaborazioni avrebbero potuto svilupparsi.

Ecco, allora, che nelle politiche sociali per la tutela dei minori dall'abuso sessuale e dalla violenza, l'opportunità di un'integrazione fra volontà e risorse pubbliche con volontà e risorse private (al di fuori dal più strutturato rapporto di accreditamento di cui *supra*) trova

conferma e indicazione di concreti strumenti operativi: non si tratta, è forse inutile precisarlo, di integrare soltanto le risorse finanziarie pubbliche con le energie del volontariato e delle altre organizzazioni *no profit*, ma di realizzare nel pieno senso la collaborazione, cioè l'integrazione progettuale ed operativa sulla base di intenti condivisi, sistematicamente organizzati negli strumenti delle programmazione partecipata. Tale ultima considerazione induce a ricordare le opportunità offerte dall'apertura dell'ordinamento a forme di programmazione concertata nelle quali pubblico e privato possono integrarsi con riferimento ai settori più disparati: fra le forme di collaborazione nella programmazione vanno ricordati gli "accordi" previsti dal comma 203 dell'articolo 2 della legge finanziaria per il 1997, opportunamente richiamato dalla legge quadro n. 328/00, che «coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali». D'altra parte, tale norma non è che un'applicazione del più generale principio di consensualità nell'azione amministrativa, che non può non trovare applicazione anche nella più importante delle attività pubblicistiche della P.A.: quella programmatoria (fatte salve, ovviamente, le norme di settore nel rispetto dell'articolo 13, primo comma, della legge n. 241/90).

Gli istituti giuridici e le norme richiamati nelle brevi riflessioni che precedono, dimostrano più che a sufficienza non solo che le pubbliche amministrazioni, in un quadro di sussidiarietà orizzontale devono assumere un nuovo ruolo nel sistema degli interventi sociali finalizzati alla prevenzione dell'abuso sessuale e delle violenze sui minori, ma anche che tale ruolo può esprimersi compiutamente attraverso l'utilizzo di strumenti giuridici altrettanto nuovi.

È necessario che le pubbliche amministrazioni (non solo quelle locali, ma anche quelle nazionali soprattutto attraverso i propri organi decentrati) e le organizzazioni *no profit* che si occupano della protezione dei minori elaborino strategie consone agli obiettivi comuni, individuando processi e procedure finalizzate all'individuazione dei possibili spazi di collaborazione ed alla valorizzazione delle energie private disponibili a fondersi con quelle pubbliche nell'esercizio di pubbliche funzioni così importanti e delicate come quelle ora in esame.

Ciò dovrebbe avvenire non in modo settoriale, ma informa integrata con le più ampie politiche per l'infanzia e l'adolescenza e, in una prospettiva ancor più ampia, con le politiche

per la famiglia e sociali in genere: ma ciò non presenta difficoltà insormontabili, stante l'unicità del modello di riferimento, che è quello della sussidiarietà e della partecipazione.

Gli accordi fra pubbliche amministrazioni e fra queste e i soggetti del terzo settore relativi agli interventi per la prevenzione degli abusi e delle violenze sui minori non sono che un capitolo dello strumento generale di programmazione sociale partecipata costituito dal piano di zona, nel quale è ormai confluito anche il "piano territoriale" previsto dalla legge n. 285/97. Non si tratta, ovviamente, di livellare ed omologare iniziative e contenuti ma di eliminare le complicazioni e le contraddizioni derivanti dall'inutile sovrapposizione di strumenti programmatori e di concertazione, preservando la specificità dei diversi contesti.

L'impianto di base dovrebbe articolarsi nei tre momenti della programmazione, della progettazione e della realizzazione dei servizi e degli interventi.

Nel primo dei tre momenti, la programmazione, dovrebbero essere individuate le problematiche e le risorse (pubbliche e comunitarie) disponibili, definiti gli obiettivi, individuati in linea di massima i progetti; il tutto in modo partecipato, così come prescritto dalla legge n. 328/00 e come, peraltro, logico in sé. In tale momento, fra i soggetti partecipanti dovrebbero essere concordate anche le procedure sulla base delle quali individuare le *partnership* nella fase successiva: quella della progettazione degli interventi e dei servizi; e, in stretta consequenzialità, le possibili collaborazioni nella fase della realizzazione. In tal modo, nel rispetto dei principi ineludibili dell'azione amministrativa, potrebbe essere valorizzata in misura massima la fondamentale funzione delle istituzioni pubbliche nel sistema integrato di interventi e di servizi ispirato al principio di sussidiarietà solidale: quella di garanzia e di promozione dell'assunzione di pubbliche funzioni da parte delle formazioni sociali (nuovo articolo 118 della Costituzione); in tal modo, nell'ambito delle politiche per la tutela dei minori dall'abuso sessuale e dalla violenza, la distanza fra la realtà sociale ed il modello preso quale riferimento dall'ordinamento (attraverso anche gli strumenti della programmazione) potrebbe essere la più contenuta possibile e l'azione penale, ai sensi della legge 3 agosto 1998 n. 269 e della altre norme poste a tutela dei minori, della loro libertà e dignità, divenire veramente intervento residuale.

2. I centri di prevenzione e protezione dall'abuso nel nuovo contesto normativo dei servizi sociali e sanitari italiani

Il processo di riorganizzazione dei servizi sociali e sanitari italiani, accanto all'introduzione di nuovi strumenti giudiziari che richiedono un alto livello di integrazione fra "polo clinico" e "polo giudiziario", è destinato a mutare profondamente anche i modelli organizzativi dei servizi per la prevenzione, l'assistenza e la cura dell'abuso sui minori.

Il quadro normativo generale di riforma e gli strumenti regolativi del nuovo sistema dei servizi sociali e sanitari hanno riconosciuto alla prevenzione e alla cura dell'abuso e del maltrattamento dei minori una propria specializzazione, riservando a tali servizi una particolare attenzione rintracciabile in più di un atto o provvedimento. Le innovazioni introdotte nel sistema dei servizi di tutela e cura contro l'abuso, su un **asse verticale** (politiche di livello nazionale), possono essere identificati in tre segmenti:

- Segmento sanitario

  Le politiche sanitarie hanno progressivamente riconosciuto la materia dell'abuso fra le proprie competenze specifiche. Già il Piano sanitario nazionale 1998-2000 prevedeva espressamente, *all'Obiettivo IV: Rafforzare la tutela dei soggetti deboli*, la prevenzione dei «casi di disagio psichico e sociale dovuto a problematiche scolastiche, familiari e relazionali, anche in riferimento ad abuso e maltrattamento». Il successivo *Progetto-obiettivo materno infantile*, approvato con D.M. 24 aprile 2000, ha implementato, al punto 11, una specifica area di intervento e di azione contro gli abusi, i maltrattamenti e lo sfruttamento sessuale dei bambini.

  Tuttavia, soltanto con l'atto di indirizzo e coordinamento sull'integrazione sociosanitaria (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2001), si è posta chiaramente anche la competenza di spesa al 100% a carico del Servizio Sanitario Nazionale per quanto concerne «le prestazioni medico specialistiche, psicoterapeutiche, di indagine diagnostica sui minori e le famiglie adottive e affidatarie» per «la protezione del minore in stato di abbandono e tutela della sua crescita anche attraverso affidi e adozioni» e «gli interventi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abusi», di cui alle L. 66/96, L. 269/98 e al D.M. 24 aprile 2000. Con il medesimo atto lo Stato ha riconosciuto, confermando i precedenti orientamenti, come *prestazioni* esclusivamente *sociali*, e

quindi con attribuzione di spesa al 100% a carico dei Comuni, sia il supporto sociale ed economico alle famiglie, che il supporto educativo territoriale e domiciliare e l'accoglienza in comunità.

La recente introduzione dei Livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) ha, infine, previsto, fra i livelli essenziali dell'assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare (macrolivello), l'assistenza sanitaria e sociosanitaria alle donne, ai minori, alle coppie e alle famiglie (microlivello), riconfermando la natura sanitaria delle prestazioni medico-specialistiche, psicoterapeutiche, psicologiche, di indagine diagnostica del DPCM 14.02.2001 in favore dei minori vittime di abusi, dei minori in stato di abbandono, nonché delle famiglie, ma aggiungendo significativamente anche le «prestazioni riabilitative e socio-riabilitative a minori ed adolescenti».

- Segmento sociale

È detto, in altra sezione della Relazione, sulla prima serie di interventi di contrasto all'abuso disegnati dalla legge n. 285/97, già previsti in alcuni strumenti programmatori.

Il Piano sociale nazionale, riprendendo l'art. 22 della legge n. 328/00, che inserisce il sostegno dei minori in stato di disagio fra i livelli essenziali delle prestazioni sociali, enuncia una serie di azioni, riconducibili a livelli minimi per ogni ambito territoriale, che colgono numerose specificità, e che dovranno essere specificamente regolate in ciascun piano locale dei servizi sociali. L'obiettivo 2 del Piano sociale nazionale *Rafforzare i diritti dei minori*, sulla base del presupposto che lo strumento strategico per la costruzione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza è costituito dal Piano territoriale d'intervento di cui alla legge n.285/97, affida ai piani di zona la previsione dello sviluppo di misure e servizi per quanto concerne l'abuso ed il maltrattamento dei minori, e precisamente:

- sostegno psicologico e sociale per i nuclei familiari a rischio di comportamenti violenti e maltrattamenti, attraverso interventi di prevenzione primaria e a forte integrazione sociosanitaria;
- servizi di cura e recupero psicosociale di minori vittime di maltrattamenti e violenze, anche sessuali, attraverso interventi con caratteristiche di forte integrazione tra i settori sociale, sanitario, giudiziario e scolastico;
- servizi di sostegno per i minori sottoposti ad abusi.

Tali servizi dovranno fare anche riferimento alle esperienze già avviate nell'applicazione della legge n. 285/97, consolidandone gli obiettivi e la metodologia e perfezionandone la qualità, anche attraverso la conoscenza e la valutazione delle sperimentazioni effettuate.

Occorre, infine, citare, nel riordino normativo innescato dalla legge n. 328/00, il regolamento, approvato con Decreto 21 maggio 2001, n. 308, recante *Requisiti minimi strutturali ed organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale*, già entrato in vigore.

- Segmento giudiziario

  È importante notare come il legislatore, nel disegnare il quadro degli interventi a carattere sociale e sanitario per la protezione dagli abusi, abbia più volte fatto riferimento a norme specifiche introdotte negli ultimi anni nel settore giudiziario, sancendo di fatto una profonda integrazione fra "polo clinico", "polo sociale" e "polo giudiziario". Oltre a ricordare l'assistenza al minore e l'audizione protetta della legge n. 66/96 e i programmi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico delle vittime di abusi e degli autori di reato (art. 17, legge n. 269/98 e il successivo regolamento), occorre aggiungere sia la previsione dell'art. 1, comma 3, della legge n. 149/01, che impegna lo Stato, le regioni e gli enti locali a prevenire l'abbandono, integrando così l'intervento amministrativo con quello preventivo pre-giudiziario, e dell'art. 2, che impone l'inserimento del minore in comunità di tipo familiare, sia il disposto dell'art. 2, che ha introdotto l'art. 342-*ter* del Codice civile e che al comma 2 prevede l'intervento dei servizi sociali e delle associazioni a sostegno dell'ordine di protezione emanato dal giudice nel caso di violenza familiare.

Gli scenari aperti dal quadro normativo sintetizzato presentano alcuni evidenti punti di forza:

- il legislatore ha riconosciuto ai servizi contro l'abuso un'importanza rilevante nell'organizzazione del sistema, cogliendo la specificità e la specializzazione degli interventi in tale materia e delle relative prestazioni;
- i servizi di prevenzione, diagnosi e cura dell'abuso, che erogano prestazioni medico specialistiche, psicoterapeutiche, psicologiche, di indagine diagnostica, rientrano nel

Sistema sanitario nazionale e costituiscono un livello essenziale nell'ambito dell'assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare:

- i servizi di contrasto all'abuso che erogano prestazioni di supporto educativo e sociale alla famiglia e al minore, sia territoriali che domiciliari, e le comunità per minori sono ricompresi fra i livelli minimi di servizio del *Sistema Integrato di Interventi e Servizi sociali* della legge n. 328/00 e sono implementati nei piani locali di zona dei servizi sociali;
- l'intervento amministrativo, sociale e sanitario, possiede forti livelli di integrazione al suo interno e all'esterno con l'intervento giudiziario.

2.1 Lo sviluppo spontaneo dei servizi contro l'abuso in Italia e la situazione attuale

È evidente che gli scenari descritti sono il risultato di un processo culturale, scientifico e sociale, ottenuto anche grazie allo sviluppo in Italia di una serie di servizi, progetti, interventi contro l'abuso, che, dal basso e in assenza di strumenti regolativi sovraordinati, hanno dato vita ad esperienze tanto variegate quanto sperimentali e sofferte nella loro precarietà normativa, le quali, sebbene quantitativamente poco numerose e basate su risorse limitate o su progettualità "a scadenza", hanno imposto metodi, modelli ed approcci clinici e terapeutici originali e di grande validità scientifica, poi successivamente imitati e trasferiti in altre realtà italiane. Nel 2002, come si sa, si celebra il 40° anno dalla pubblicazione del saggio di Henry Kempe *The Battered Child Syndrome* e il 30° anno dell'apertura del *Kempe Children's Center*, anniversari che coincidono con due pietre miliari della storia scientifica e clinica dell'abuso e del maltrattamento dei bambini: l'articolo del Dr. Kempe, che per primo identificò e diagnosticò la sindrome del bambino abusato e le conseguenze e i danni sulla sua salute psicofisica, e il primo modello autonomo di un centro di diagnosi e protezione dall'abuso con *équipe* e programmi clinici specialistici per la diagnosi e il trattamento dell'abuso. A parte singoli episodi circoscritti ad alcuni studiosi o ai primi centri privati di terapia familiare, è sul finire degli anni Settanta, che in Italia la sindrome del bambino abusato, la sua diagnosi, la cura, cominciano ad essere elaborate e sperimentate con un approccio clinico-scientifico. Attraverso una positiva interazione fra il mondo della ricerca, l'esperienza clinica e la comunità per minori, prendono vita agli inizi degli anni '80 i primi

"esperimenti" clinici di diagnosi e presa in carico, in appoggio a strutture di accoglienza o a strutture ospedaliere. Se fra gli anni Settanta e i primi anni Ottanta, il trattamento dell'abuso, ancora di difficile lettura ed identificazione, è una prestazione indistinta e generica all'interno di un servizio sociale e sanitario di carattere generale, è soltanto negli anni Ottanta che un servizio organizzato viene sperimentato in forma autonoma (con proprie *équipe* e protocolli clinici: Centro aiuto all'infanzia, Centro bambino maltrattato, Centro Studi Hansel e Gretel, Ospedale "Bambino Gesù", ecc.). In Italia il servizio specializzato per la diagnosi e protezione dall'abuso nasce pienamente negli anni Novanta, grazie a quelle significative esperienze pilota che vengono replicate anche in altri contesti del Paese. La costituzione di un Coordinamento di questi centri/servizi, il Cismai, nato nel 1993 e presentato in occasione dell'importante congresso europeo dell'*International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect* (ISPCAN) che si svolse a Padova, sancisce questa progressiva autonomia organizzativa e specializzazione clinica ed educativa dei centri contro l'abuso (in prevalenza servizi sociosanitari e comunità di accoglienza). Accanto a questo quadro di diagnosi e terapia specialistica, che elabora modelli, reti, percorsi di collaborazione con i servizi sociali e sanitari e con l'autorità giudiziaria, viene progressivamente implementata, già dai primi anni Ottanta, un'attività notevole di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, con l'attivazione di strumenti per la rilevazione e l'aiuto telefonico attraverso il modello delle *hot-line*, che tra i principali attori vede in Italia Telefono Azzurro. Tali esperienze si sono diffuse in Europa e in Italia dando vita a due diverse tipologie: la *hot-line* come attività complementare di supporto ad un servizio/centro istituzionale, a garanzia e copertura della fase di rilevazione e segnalazione degli abusi (come accade, ad esempio presso il Centro Bambino Maltrattato di Milano che gestisce una *hot-line* con operatori, attiva 24 ore su 24), e la *hot-line* di utilità generale (l'esempio principale è Telefono Azzurro), spesso finanziata con sistemi di *fund raising* innovativi o gestita da associazioni, che, accanto alla semplice prestazione di rilevazione, intendeva affiancare anche un aiuto, spesso solo di tipo psicologico a distanza. Oggi la seconda tipologia o è scomparsa o si è ulteriormente sviluppata organizzandosi anche per la gestione di altre fasi dell'intervento di protezione (diagnosi, terapia, ecc.); anche in questo caso è utile ricordare l'attività di Telefono Azzurro che dalla fine degli anni Novanta ha ulteriormente arricchito i propri servizi con l'apertura di centri territoriali di assistenza diretta, ad esempio a Roma con l'apertura del Centro Provinciale Giorgio Fregosi per la diagnosi, il trattamento e l'accoglienza del bambino maltrattato - Tetto Azzurro e a Treviso

con l'avvio di un'*équipe* sperimentale, denominato "Team di Emergenza", preparata ad intervenire, 24 ore su 24 per tutto l'anno, nelle situazioni di emergenza che coinvolgono bambini e adolescenti vittime, testimoni o autori di violenza, sia intrafamiliare sia extrafamiliare, al fine di tutelarli fin da subito dagli effetti psicopatologici del trauma subito.

La possibilità di operare in modo autonomo, istituendo anche centri/servizi privati specializzati di prevenzione e protezione dell'abuso e lo sfruttamento sessuale, viene colta negli anni '90 sia attraverso la legge n.285/97, già richiamata, che attraverso singoli finanziamenti da parte di enti locali o di aziende sanitarie, mentre nei servizi sociosanitari pubblici si rafforzano vieppiù la specializzazione degli operatori e l'adozione di modelli clinici, rispetto ad una effettiva strutturazione di un servizio specialistico. Una forte azione di sviluppo, che ha innescato una specifica domanda di servizi specializzati per la prevenzione e protezione, è venuta dall'autorità giudiziaria, anche per effetto della legge n. 66/96 e della legge n. 269/98, contestualmente all'attivazione di sezioni specializzate nelle Questure.

È indubbio che, se sovrapponiamo, da un lato, il quadro della riforma sociale e sanitaria, con le normative specifiche di tutela già esistenti o innovative (legge n. 66/96, legge n. 269/98, legge n. 149/01, legge n. 154/01), e dall'altro il progressivo sviluppo che è venuto assumendo in Italia il servizio specializzato contro l'abuso e la violenza, è possibile intravedere una prima possibilità di sistematizzazione della rete di centri e di esperienze, basata su una richiesta comune di alta specializzazione sia dei servizi che delle comunità.

A livello nazionale si è cercato, in passato, di dare alcune indicazioni, tuttavia più di carattere descrittivo che prescrittivo, per la regolazione dei servizi specializzati integrati contro la violenza all'infanzia, che nel frattempo si andavano attivando. Già il Provvedimento 13 luglio 1995 *Documento di linee guida per la realizzazione di interventi urgenti a favore della popolazione minorile* della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, aveva posto l'attenzione sulle politiche di integrazione e raccordo fra i Ministeri e le Regioni per il recupero e reinserimento dei minori. In seguito, oltre ai Piani d'azione per l'infanzia, il documento, predisposto nel 1998 dalla disciolta Commissione Nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale dei minori, recante *Linee-Guida per un percorso mirato alla conoscenza del fenomeno del maltrattamento e della violenza sessuale nel nostro Paese*, non è riuscito a divenire un atto amministrativo o di orientamento normativo della Conferenza Stato-Regioni, nonostante i tentativi di lavorare ad una modifica della bozza proposta. Se lo

Stato ha tuttavia incluso la specializzazione dei servizi contro la violenza all'infanzia nelle nuove leggi e decreti già ricordati. pur in un quadro ancora carente di strumenti normativi in grado di far entrare a pieno titolo i centri/servizi privati contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale nel Sistema sanitario e sociale (autorizzazione e accreditamento) ma anche di regolare l'attività dei servizi specializzati che operano in un ambito pubblico, le Regioni, dal canto loro, non hanno in genere legiferato in materia (ad eccezione del Veneto, che con la L.R. 41/97 *Abuso e sfruttamento sessuale: interventi a tutela e promozione della persona* ha previsto azioni specifiche). A livello regionale, tuttavia, alcune Amministrazioni hanno provveduto a redigere ed approvare norme generali sui protocolli di intervento (approvate con delibere), peraltro molto eterogenei tra loro, concentrando l'attenzione più sui processi che sulla programmazione e gestione dei servizi specialistici e più sul maltrattamento e l'abuso che su forme di sfruttamento, pur presenti, sessuale quali la prostituzione minorile. Si elencano alcuni documenti formalizzati, in tal senso, dalle Regioni:

Regione	***Atto***	***Sintesi Contenuti***
Regione Lazio	*Linee guida per la prevenzione e cura di violenze e abuso sui minori (Delibera Giunta Regionale n. 3846 del 13.07.1999)*	Il documento presenta un'ampia premessa tecnico-scientifica, le procedure organizzative dei servizi integrati in rete (particolare attenzione è rivolta agli aspetti relativi alla diagnosi clinica e agli indicatori di abuso), una bibliografia e glossario.
Regione Emilia-Romagna	*Linee di indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori (Delibera Giunta Regionale n. 1913 del 26.10.1999)*	Il documento contiene indicazioni sui riferimenti normativi, sulle competenze e la collaborazione fra servizi e istituzioni, sui provvedimenti di urgenza e sugli altri atti di tutela, sul consulente tecnico, sulla denuncia e sul suo contenuto, sul curatore speciale, sulla formazione degli operatori.
Regione Piemonte	*Linee guida per la segnalazione e la presa in carico dei casi di abuso sessuale (Delibera Giunta Regionale n. 42 del 02.05.2000)*	Il documento descrive le caratteristiche del fenomeno, gli obiettivi degli interventi, la rete dei servizi ed istituzioni, i riferimenti giuridici, i tempi, gli strumenti, il percorso metodologico per la segnalazione e la presa in carico

Altre Regioni hanno organizzato gruppi di lavoro per la redazione di linee-guida rivolte agli operatori del settore sociosanitario cui compete intervenire nei casi di maltrattamento e abuso sessuale, tra le quali la Regione Toscana che ha in fase di approvazione una guida per interventi di contrasto e al maltrattamento, come si dà conto in altra parte della Relazione. Da questo punto di vista è indubbiamente necessario sottolineare l'assenza di analoghi sforzi definitori rispetto agli interventi di prevenzione, rilevazione, valutazione e contrasto del settore che lavora sulle condizioni di prostituzione minorile, un

fenomeno, come altrove descritto, dai contorni qualitativi e quantitativi incerti, ma ormai rilevatosi significativamente presente e diffuso sul territorio nazionale.

Oggi il quadro delle riforme nazionali dei sistemi specie alla luce delle recenti modifiche costituzionali (Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*), rende necessaria una particolare attenzione del legislatore locale a:

- fornire e definire strumenti amministrativi di accesso al sistema sanitario (ad esempio, possibilità di autorizzazione e accreditamento a regime ambulatoriale) e sociale-educativo (piano sociale regionale e leggi regionali di recepimento della legge n. 328/00) da parte dei centri specializzati di prevenzione e protezione dalla violenza;
- distribuire razionalmente sul territorio i centri specialistici che eroghino il livello essenziale di assistenza di cura dell'abuso, evitando duplicazioni e sovrapposizioni;
- dare requisiti elevati (organizzativi e di risorse umane, in particolare) di specializzazione ai centri/servizi da autorizzare, accreditare o comunque finanziare.

Su questi aspetti regolativi già alcune Regioni, centri pubblici e realtà del privato sociale, hanno iniziato a riflettere e formulare proposte. Anche i Coordinamenti nazionali più rappresentativi delle comunità hanno prodotto negli ultimi anni documenti di linee-guida per favorire processi di armonizzazione fra i diversi centri associati. Se ne riepilogano alcuni nella seguente tabella:

Ente	*Titolo documento*
CNCA - Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza	Criteri di qualità nella gestione dei servizi di accoglienza residenziale e non residenziale per l'infanzia e l'adolescenza
CNCM - Coordinamento nazionale delle comunità per minori	Linee-guida per le comunità residenziali per minori
Cismai – Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia	Requisiti minimi dei servizi che si occupano di maltrattamento e abuso
Cismai – Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia	Requisiti di qualità delle comunità che accolgono minori vittime di maltrattamento e abuso

Per quanto riguarda i servizi che si occupano della rilevazione, valutazione e trattamento nei casi di violenza all'infanzia, i documenti fino ad oggi predisposti costituiscono dei contributi al confronto tra il privato sociale e le amministrazioni e istituzioni pubbliche, a partire dall'esperienza di coloro che lavorano quotidianamente a contatto con il disagio dei bambini e delle loro famiglie. In genere tali documenti si propongono di codificare gli standard procedurali, le funzioni dei servizi e gli strumenti a disposizione degli operatori. Si tratta di un primo tentativo di dare ordine, si diceva in modo autoregolativo e dal basso,

alle procedure adottate al fine di garantire qualità ed uniformità di prestazioni su tutto il territorio. Si pone sovente l'enfasi sugli aspetti organizzativi e relazionali, sulla specializzazione degli operatori, sulla necessità di una formazione continua, nonché sulla ricerca, sulla necessità di garantire risorse adeguate ai fini della stabilità del servizio e del rapporto con i piccoli utenti e i loro familiari, sulla capacità di interazione ed integrazione con tutti gli altri servizi ed istituzioni che intervengono nella gestione dei casi.

Sulla base di queste innovazioni molte comunità e servizi che operano per la presa in carico dei minori vittime di violenza, stanno rivedendo la propria organizzazione al fine di adeguarla al nuovo quadro nazionale.

Il quadro di riforma riguarda anche le comunità per i minori. Per questo settore si tratta, a ben vedere, di una "rivoluzione" destinata a cambiare i modelli della presa in carico comunitaria dei minori in stato di abbandono o allontanati dalla famiglia a causa di sfruttamento, violenze ed abusi.

In questi mesi le norme contenute nel nuovo quadro amministrativo dei servizi sociali (art. 11, legge n. 328/00; D.M. 308/01, cit.; legge n. 149/01) dovranno essere applicate direttamente dalle comunità, che si trovano a cambiare modelli di azione, strutture organizzative, standard funzionali e gestionali.

Sul versante delle comunità, i requisiti minimi sono già vigenti per le strutture di nuova istituzione o comunque operanti dopo il 28 luglio 2001, mentre per le strutture già esistenti alla stessa data sono concessi cinque anni per l'adeguamento. Le Regioni, nel frattempo, sono in procinto di definire i propri requisiti ulteriori, specifici per ciascun contesto, anche in recepimento del regolamento nazionale, e hanno avviato la preparazione degli atti regolativi, anche per quanto concerne le comunità per minori richieste dalla L. 149/01.

Il regolamento, approvato con D.M. 308/01, comincia ad avere un primo impatto significativo a livello nazionale in quanto:

- impone l'emersione delle comunità per minori, specie nelle Regioni fino ad oggi non dotate di una propria legge, obbligando tutte le comunità pubbliche e private all'autorizzazione all'esercizio rilasciata dall'ente locale;
- stabilisce un limite massimo di 10 minori, più due posti per le emergenze, per tutte le comunità;

- richiede figure professionali idonee e strumenti gestionali (registro, progetto educativo individuale, carta dei servizi).

Le comunità stanno, dunque, ridisegnando i propri modelli organizzativi: i requisiti di struttura e i requisiti organizzativi impongono a molti centri di applicare procedure qualitativamente superiori rispetto agli attuali standard e di specializzare gli approcci.

Più controverso appare tuttavia il dettato dell'art. 3 del regolamento citato, che, nell'escludere dal possesso dei requisiti minimi le piccole comunità familiari (fino a 6 minori), se da un lato favorisce lo sviluppo di tale tipologia più vicina ai bisogni della persona, dall'altro rischia di dare avvio a una *deregulation*, che di fatto vede favorite per economicità e livelli qualitativi minimi le soluzioni di questo tipo a danno delle strutture che ospitino appena 4 minori in più. Una norma di salvaguardia contro tale rischio è contenuta, però, nella previsione che le Regioni potranno adottare ulteriori specifiche di funzionamento limitatamente alle comunità per minori.

Sul versante dei servizi ambulatoriali, alcuni modelli di alta integrazione sociosanitaria vengono già sperimentati in Italia. È il caso di ricordare l'esperienza della Regione Abruzzo e dei progetti pilota regionali, che da anni vengono promossi sul territorio. Il Centro *Primavera* di Scerne di Pineto (TE), un centro sanitario privato gestito dall'Associazione *Focolare Maria Regina*, offre un modello di intervento ambulatoriale integrato riabilitativo e psicoterapeutico, che è stato autorizzato dalla Regione Abruzzo, dapprima quale centro riabilitativo e successivamente quale centro ambulatoriale con prestazioni ambulatoriali sia riabilitative che psicoterapeutiche. Il Centro Riabilitativo Polivalente *Primavera* è un servizio specialistico di prevenzione e protezione dall'abuso, che segue un modello riabilitativo e psicoterapeutico integrato. Il Centro *Primavera*:

- è stato autorizzato dalla Regione Abruzzo quale centro ambulatoriale riabilitativo polivalente ad erogare prestazioni riabilitative e psicoterapeutiche, nell'ambito del Servizio sanitario regionale, ai sensi del D.P.R. 14 gennaio 1997, recante *Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private*;
- è stato certificato ai sensi della norma UNI EN ISO 9001:2000 dalla CSQ-IQnet per le attività di riabilitazione e psicoterapia dei bambini abusati e delle loro famiglie;

- è convenzionato con l'Ausl di Teramo ed ha in corso la procedura di accreditamento al Servizio sanitario regionale.

Il Centro *Primavera* costituisce, in questo senso, l'esempio di un centro sanitario autorizzato ed è riclassificabile nella tipologia dei centri ambulatoriali specializzati per la prevenzione e protezione sanitaria dell'abuso e del maltrattamento, secondo quanto previsto dall'attuale quadro normativo.

2.2 I possibili sviluppi delle riforme e le conseguenze sul sistema dei servizi

Riprendendo i tre segmenti (sociale, sanitario, giudiziario) dell'asse verticale delle politiche, che configurano il nuovo micro-sistema dei servizi di prevenzione, sostegno e cura dei minori vittima di sfruttamento e abuso sessuale, si cercherà di delineare quali saranno le possibili declinazioni territoriali, sull'**asse orizzontale**, ed in particolare sull'organizzazione che a livello locale tali servizi assumono e assumeranno.

Possono essere individuate alcune potenzialità connesse con la qualità, la specializzazione e l'autonomia metodologica ed organizzativa dei servizi e i cambiamenti conseguenti:

- nel settore dei servizi pubblici di contrasto alla violenza all'infanzia il nuovo quadro normativo rafforza un modello organizzativo di tipo ambulatoriale e una specificità clinica di intervento sanitario con una chiara separazione di competenze educativo-sociali e sanitarie;
- nel settore dei servizi privati ai centri dovrà essere riconosciuta una specificità ambulatoriale ed offerti gli opportuni strumenti per entrare nel Sistema sanitario nazionale e regionale sia per quanto concerne il regime delle autorizzazioni che degli accreditamenti;
- ai servizi sociali ed educativi di indagine e supporto nei casi di abuso e sfruttamento sessuale è offerta la possibilità di divenire livelli essenziali di assistenza e di entrare a far parte della programmazione dei piani di zona dei servizi sociali.

La riforma codificata dai nuovi ordinamenti è stata già implementata in qualche realtà regionale e su questi primi tentativi applicativi è possibile anche rilevare alcune tendenze in atto che evidenziano le prime criticità quali:

- l'effetto negativo del *turn over* collegato alle riforme: il passaggio di alcune competenze dai servizi delle Aziende sanitarie in materia di infanzia e adolescenza ai Comuni, con il cosiddetto "ritiro delle deleghe" e il trasferimento di servizi di tutela al Piano di zona dei servizi sociali, rischia di produrre una regressione nel sistema, per il fatto che servizi sanitari che tradizionalmente si sono occupati di abuso o tutela minorile passino le consegne a servizi di recente istituzione, che non hanno maturato esperienze e non hanno standardizzato le procedure;
- il rischio di duplicazione degli interventi e di sovrapposizione delle competenze fra servizi sociali e servizi sanitari in materia di violenza all'infanzia, in quanto l'intervento psicosociale è previsto sia nel campo sociale (Piano sociale nazionale) che sanitario;
- l'ambiguità del "doppio interlocutore", sociale e sanitario, per l'autorità giudiziaria con il rischio di sdoppiamento dell'indagine sociale (che spetterebbe ai Comuni) e dell'indagine psicodiagnostica (che spetterebbe alle Aziende sanitarie) e la conseguente carenza di un coordinamento territoriale obbligatorio fra i due servizi di sistema;
- il nodo della prevenzione dell'abuso, che sembra afferire a tanti livelli diversi e divergenti, e la separazione conseguente del caso di maltrattamento lieve, che andrebbe in carico ai servizi di competenza sociale del Comune/ente locale, da quello di abuso sessuale che, invece, andrebbe in carico ai servizi sanitari dell'AUSL o comunque ai servizi privati convenzionati/accreditati;
- la frantumazione degli interventi della legge n. 269/98 e della legge n. 285/97, e di altre normative di settore, rispetto ai servizi specialistici del Sistema sanitario e del Sistema sociale.

L'ingresso dei centri e dei servizi di prevenzione, cura e tutela contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale nel Sistema sanitario e nel Sistema integrato sociale, comporta una forte, quanto rapida, necessità di adeguamento degli stessi agli standard generali dei servizi sanitari (già esistenti) e dei servizi sociali (*in itinere*), ma anche ulteriori strumenti regolativi

specifici ad opera di chi governa i sistemi (Stato, Regioni, enti locali) per riconoscere la specificità d'intervento di tali centri.

Occorre, innanzitutto, evidenziare come il nodo delle competenze sociali e sanitarie non possa essere sciolto attraverso strumenti regolativi definiti in astratto rispetto alle caratteristiche dei concreti casi di abuso; inoltre, sussiste il rischio che l'accesso ai servizi di cura e tutela diventi regolamentato da rigide tipologie (ad esempio, casi di trascuratezza assegnati ai servizi sociali, abuso psicologico grave ai servizi sanitari, ecc.) che nella realtà delle situazioni non potranno essere mantenute perché le situazioni di maltrattamento, abuso e sfruttamento sono tipicamente contraddistinte dalla compresenza di più forme di violenza.

Una così netta separazione fra sociale e sanitario sarebbe sicuramente riduttiva e banalizzante, poiché la volontà del legislatore di individuare le competenze sociali rispetto a quelle sanitarie non può essere meramente basata sulla necessità di dare una corretta imputazione di spesa, quanto per garantire il principio di adeguatezza e di sussidiarietà degli interventi rivolti alla famiglia maltrattante e al bambino vittima di violenza che hanno un bisogno di salute particolarmente complesso e delicato. Troppe volte però le decisioni in questa materia rischiano di dipendere più dall'efficienza amministrativa o dalla possibile, diversa imputazione per centri di costo che dalla compatibilità fra l'offerta di servizi dell'amministrazione e i bisogni specifici richiesti dalle vittime di abuso. In questo senso, occorre regolare il nuovo sistema dei servizi sociali e sanitari a partire dal bisogno di salute che il bambino e la famiglia, nei casi in cui questa possa essere presa in carico, richiedono.

Si può pensare che il nodo dell'integrazione sociosanitaria, ferma restando la distinzione fra servizi specialistici ambulatoriali contro la violenza, inseriti nel Sistema sanitario, e servizi sociali ed educativi sempre contro la violenza all'infanzia (e in questo ambito potrebbero rientrare tipicamente quelli che si occupano di prostituzione minorile), inseriti nel Sistema dei servizi sociali, che dovranno essere agevolati e riconosciuti nella loro diversa natura e professionalità, potrà essere risolto attraverso una differenziazione di prestazioni dei sistemi, coordinate all'interno di un unico progetto di diagnosi e terapia condiviso da tutti i servizi locali sociali e sanitari, con un solo responsabile del caso *(case manager),* e che possa contenere i diversi programmi sociali, educativi, psicologici, psicoterapeutici, medico-specialistici in accordo con il Sistema giudiziario.

Favorire l'integrazione nei servizi contro la violenza significa rafforzare le specificità sociali, educative, cliniche nei casi di sfruttamento e abuso, affinché ciascun servizio abbia la

sua identità e natura, ma anche lavorare ad un progetto unico che racchiuda verso un comune obiettivo di salute i diversi programmi dei servizi. Occorre porre l'accento proprio sul progetto collegato al singolo caso da trattare, condiviso come strumento di integrazione delle azioni, per realizzare una rete fra i tre sistemi (sociale-educativo, sanitario e giudiziario), secondo il principio di "mettere in rete i servizi per dare le risposte più adeguate ai bisogni" nei casi di abuso, sfruttamento e maltrattamento. Questa necessità metodologica potrà essere attuata solo dopo che i differenti servizi abbiano avuto la capacità e la stabilità professionale e finanziaria per poter operare nei nuovi sistemi riformati.

È chiaro che le riforme fin qui analizzate non sono altro che una cornice delle sfide che attendono sia coloro che governano i sistemi (Stato e Regioni ma, a medio periodo, anche l'Unione Europea) sia coloro che hanno il compito di erogare i servizi (centri e servizi di prevenzione e protezione dell'abuso sia pubblici sia privati). Si tratta, oggi, di costruire le condizioni che possano favorire in Italia lo sviluppo di centri e servizi di prevenzione e protezione dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale, inseriti nei Sistemi sociali e sanitari, raccordati istituzionalmente con il Sistema giudiziario, che abbiano standard qualitativi rispetto a struttura, organizzazione e funzionamento, nonché rete territoriale.

3. La Rete territoriale di coordinamento. Esperienze dei Tribunali per i minorenni

Al fine di delineare un quadro dell'attività territoriale di raccordo tra la magistratura minorile, la magistratura ordinaria ed i servizi, raccordo sulla cui importanza esiste oggi unanime consenso allo scopo di superare le vischiosità esistenti nei rapporti tra i principali attori della tutela e della protezione di minori e adolescenti vittime di abuso e sfruttamento sessuale, è stata condotta una breve indagine attraverso l'invio di una scheda a tutti i Presidenti dei ventinove Tribunali per i minorenni. Nella scheda si chiedeva di fornire informazioni circa l'adozione di protocolli operativi, di accordi o di qualsivoglia altra iniziativa finalizzata alla strutturazione di rapporti di collaborazione nella gestione dei casi e dei procedimenti riguardanti minori vittime di abuso sessuale (legge n. 66/96) e/o sfruttamento sessuale (legge n. 269/98), sottoscritti dal Tribunale stesso o di cui il Tribunale era a conoscenza in quanto connessi alle attività di sua competenza.

All'indagine hanno risposto tredici sedi di tribunale, pari poco più del 40% dell'intero universo di riferimento:

Nord	Trento, Torino, Bolzano e Milano
Centro	Perugia, Firenze
Sud e Isole	Campobasso, Cagliari, Palermo, Lecce, Messina, Napoli, Potenza

Oltre il 50% delle risposte è pervenuto da Tribunali del Sud e delle Isole, che hanno riportato anche una più intensa attività di raccordo poiché, all'interno del nostro campione, un numero significativo di tali sedi ha già stipulato protocolli d'intesa o è in procinto di farlo: Napoli, Lecce, Cagliari, Messina, Potenza.

In alcune sedi l'assenza di protocolli non significa però che non esistano altre forme di raccordo territoriale volte a creare reti interistituzionali per ottimizzare i percorsi di tutela dei minori. Questo accade ad esempio a Palermo dove, sebbene il Tribunale per i minorenni non abbia stipulato protocolli operativi specifici, tuttavia già dal 1999 sono attivi nuclei interdisciplinari formati da servizi, rappresentanti dell'autorità giudiziaria, della magistratura e delle realtà del privato sociale.

Nel caso del Centro Italia, a Perugia non c'è stata la stipula di un protocollo, ma è stato segnalato un lavoro di raccordo interistituzionale promosso dalla Provincia di Perugia. Questa ha elaborato una bozza di accordo di programma proposta ai vari ambiti territoriali di zona, alle Aziende USL, all'Azienda ospedaliera di Perugia, all'Ufficio scolastico regionale e alle Forze dell'ordine quale base per un ulteriore sviluppo dell'esperienza della Rete territoriale di intervento contro il maltrattamento e l'abuso, nata grazie ai fondi della legge n. 285/97, con il compito di coordinare percorsi formativi e monitorare i fenomeni del maltrattamento e dell'abuso sessuale. A Perugia è stata segnalata, inoltre, l'esistenza di un gruppo di lavoro formato da rappresentanti della magistratura minorile e dall'*équipe* multidisciplinare di riferimento per i casi di maltrattamento e abuso allo scopo di determinare un percorso operativo comune per la presa in carico dei casi. A Firenze, il Tribunale per i minorenni ha predisposto una bozza di protocollo operativo tra i Procuratori della Repubblica del distretto della Corte di Appello di Firenze relativo all'applicazione dell'art. 609 *decies* codice penale e dell'art. 25 *bis* delle legge n. 835/35.

Nessuno dei protocolli dei quali si è avuto notizia si riferisce in modo specifico ai problemi dello sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali, *in primis* nell'area della prostituzione minorile, casi che pur rientrando nell'ambito delle procedure in genere attivate per i minori vittime di violenza, hanno però anche una loro peculiarità processuale legata, ad esempio nelle situazioni che vedono vittime minori stranieri/e, ai rapporti con il Comitato minori stranieri, alle indagini del servizio civile internazionale e alle questioni inerenti i permessi di soggiorno.

Le stesse denominazioni dei protocolli fanno quasi sempre esplicito riferimento a casi di maltrattamento e abuso sessuale, talvolta anche specificando «di violenza sessuale a danno di minori in ambito intrafamiliare».

I protocolli pervenuti sono atti di coordinamento tra Uffici giudiziari, accordi nati dall'esigenza di chiarire e snellire le procedure di legge, la dimensione dell'interazione con il sistema dei servizi sociali rimane marginale e subalterna alla dimensione giudiziaria.

L'esigenza di prevedere anche protocolli o accordi *ad hoc* sul versante della protezione sociale è richiamata dalla Presidente del Tribunale per i minorenni di Cagliari, la quale fa esplicito riferimento ad iniziative avviate dallo stesso Tribunale per giungere all'integrazione dei servizi e delle competenze professionali esistenti per la rilevazione, la protezione e la valutazione dei casi. Auspicio del Tribunale è riuscire ad arrivare alla sottoscrizione di un

protocollo d'intesa sulla tutela dei minori vittime di maltrattamento e abuso sessuale, con il Comune di Cagliari, la Provincia di Cagliari, l'Università e le maggiori Aziende USL della Sardegna.

L'azione di stimolo esercitata dal Tribunale per i minorenni di Cagliari verso gli altri protagonisti della Rete di protezione, si radica nella precedente esperienza di collaborazione in ambito giudiziario, formalizzata con la sottoscrizione nell'anno 2000, ai sensi della Legge n. 269/98, di protocolli d'intesa con le Procure ordinarie locali e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni sulle prassi operative e le modalità di coordinamento tra gli Uffici nei casi di procedimenti aventi ad oggetto abusi sessuali in danno di minori.

Dall'analisi dei protocolli inviati, gli elementi dell'intesa che con maggiore frequenza ricorrono nei documenti sono:

- l'individuazione nel Tribunale per i minorenni dell'Autorità competente ad assumere provvedimenti di allontanamento del minore dal nucleo familiare;
- le modalità con cui dare notizia dei provvedimenti di allontanamento al pubblico ministero ordinario;
- le modalità con cui il Pubblico ministero ordinario, il Tribunale per i minorenni e la Procura per i minorenni si devono reciprocamente informare di notizie di reato;
- i criteri e le forme per la trasmissione "protetta" degli atti mediante la previsione di misure di "secretazione";
- le modalità con cui il Pubblico ministero ordinario dovrà notiziare il Tribunale per i minorenni circa l'adozione di misure cautelari nei confronti dell'indagato;
- le modalità con cui il Pubblico ministero ordinario sarà messo a conoscenza dei provvedimenti amministrativi di protezione dei minori adottati in via d'urgenza dai servizi sociali;
- la specificazione delle modalità di audizione del minore, della nomina dei consulenti, dei Servizi e delle strutture cui rivolgersi per richiedere valutazione e accertamenti, dei luoghi, eventualmente diversi dalle sedi dei Tribunali, nei quali svolgere, in spazi attrezzati di apparecchiature per la video e audio registrazione, le audizioni protette;
- che si effettuerà un unico incidente probatorio, con la presenza di tutte le parti interessate, allorquando si proceda separatamente nei confronti di maggiorenni e minorenni, indagati per abuso sessuale commesso in concorso in danno del medesimo o medesimi minori;

- che nella trasmissione di copia degli atti tra Uffici giudiziari sia mantenuto il segreto per taluni o parti di essi su indicazione del singolo magistrato;
- che nel procedimento penale il Pubblico ministero provvederà a mantenere il segreto sul luogo in cui il minore sia stato eventualmente allontanato nel caso in cui il Tribunale per i minorenni lo ritenga opportuno a tutela del minore;
- che i provvedimenti emanati in sede civile non facciano riferimento ad atti emanati in sede di procedimento penale ai fini di una più efficace tutela dei minori in corso d'indagine.

In alcuni protocolli si sottolinea la necessità di evitare la sovrapposizione di valutazioni e accertamenti disposti dai diversi Uffici giudiziari su uno stesso minore sia in ambito penale, che civile ordinario e minorile, come recita l'articolato protocollo d'intesa stilato a Messina e sottoscritto nel Giugno 2001 da un ampio insieme di soggetti: Procure territoriali della Repubblica presso i tribunali di Messina, Barcellona P.G., Mistretta e Patti, la Sezione del Giudice per le indagini preliminari del tribunale, tribunale per i minorenni, tribunale civile, tribunale di sorveglianza.

Di particolare interesse è anche la definizione data all'area di interesse delle modalità operative coordinate dal succitato protocollo, ovverosia *Abusi eterofamiliari o intrafamiliari in pregiudizio di minori*, una formula che sembra riconoscere, quantomeno implicitamente, la necessità di attenzione anche al contesto più allargato di vita del minore.

In tutti i protocolli è inclusa la segnalazione circa la necessità di svolgere l'attività giurisdizionale con la massima attenzione al rispetto e alla tutela del diritto alla riservatezza del minore al fine di evitare la diffusione di notizie sui mezzi di comunicazione che ne consentano l'individuazione sia con riferimenti a dati di più immediata riconoscibilità (fotografie, generalità) che a quelli che possano ricondurre, sebbene indirettamente, al minore, quali la scuola frequentata, il paese, ecc.

In molti si ricorda anche che la tutela della riservatezza delle vittime è sancita a livello processuale e penale (art. 114, comma 6, c.p.p. e 684 c.p.) e recepita nella cosiddetta *Carta di Treviso* che prevede precisi limiti di deontologia per i giornalisti (la cui violazione deve essere oggetto di denuncia al rispettivo Ordine professionale).

Anche il protocollo in via di definizione a Lecce amplia l'intesa ai procedimenti civili riguardanti i rapporti familiari. In esso si riconosce il diritto del minore ad essere informato, consultato, sentito e di esprimere la propria opinione laddove opportuno, e in maniera

compatibile con la legislazione vigente (anche attraverso l'ausilio di personale specializzato), nei procedimenti di separazione, o divorzio o altri attinenti la sfera familiare. Accanto all'auspicio che nella direzione del rispetto di tale diritto si muovano gli Uffici giudiziari sottoscriventi l'accordo, il protocollo conclude con una raccomandazione ad evitare che tale necessità di ascolto non si traduca in una «duplicazione di ascolti da parte di giudici diversi sugli stessi fatti».

Da altri canali di informazione sappiamo che anche altre in sedi di Tribunale sono stati sottoscritti protocolli con la procura ordinaria per la determinazione delle procedure di informazione e collaborazione così come previsto dall'art.609 *decies* del codice penale, e con i servizi per la presa in carico delle situazioni di disagio dei minori. È questo il caso, ad esempio, sia del Tribunale per i minorenni di Firenze sia del Tribunale per i minorenni di Roma.

Per quanto riguarda il Tribunale di Firenze, già ricordato, questo risulta firmatario anche di un Protocollo d'intesa stipulato alcuni anni fa con la Procura ordinaria per il coordinamento delle procedure tra gli Uffici giudiziari e di un Protocollo d'intesa per i minori siglato nel Febbraio 2000 insieme al Comune di Firenze e alla Procura della Repubblica per i minorenni per esaminare problematiche connesse a situazioni di disagio, maltrattamento e abuso in cui siano vittime soggetti minori. Il protocollo, che fa riferimento anche alla legge 3 agosto 1998, n. 269, definisce i criteri e le modalità di coordinamento tra servizi sociosanitari e autorità giudiziaria precisando i ruoli, gli ambiti di competenza e i percorsi operativi nell'area civile.

Anche a Roma è stato siglato un Documento d'intesa tra Uffici giudiziari (Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Sezione del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma, Tribunale per i minorenni di Roma e Procura della Repubblica presso lo stesso Tribunale) per concordare prassi operative e modalità di coordinamento tra i medesimi Uffici nei casi di procedimenti aventi ad oggetto abusi sessuali in danno di minori.

La trattazione dell'argomento non sarebbe tuttavia completa se non si facesse riferimento al fatto che una recente giurisprudenza ha messo in discussione questa prassi, ritenendo che essa violi le regole del giusto processo perché non consente la conoscenza degli atti su cui la parte potrebbe fondare la sua difesa. Con la decisione citata è stato di conseguenza disposto che nel giudizio di impugnazione proposto fossero dissecretati e messi a disposizione delle parti gli atti del procedimento civile minorile che erano stati secretati dal Tribunale per i minorenni di Torino nel giudizio di primo grado.

In tal modo viene a determinarsi una situazione complessa, perché allo stato non è dato sapere se la decisione suddetta rimarrà isolata oppure sarà seguita da pronunce analoghe di altre autorità giudiziarie minorili. Bisogna, infatti, tener conto del fatto che il nuovo art. 10, comma 2, della L. 184/83 stabilisce, in relazione al procedimento di adottabilità che gli interessati possano prendere visione degli atti del fascicolo solo previa autorizzazione del giudice. Ed è ovvio che il Tribunale sulla base di questa disposizione potrebbe negare una tale autorizzazione, quando gli atti ai quali la richiesta si riferisce, riguardino la documentazione attinente al processo penale, nel quale il minore di cui si tratta è vittima, trasmessa dalla procura. In proposito, qualche studioso[152] ha anche avanzato sospetti d'incostituzionalità dell'art. 10 sopra indicato.

Dovrà essere, quindi, la giurisprudenza a chiarire nel prossimo futuro il significato dell'autorizzazione richiesta da tale disposizione, precisando se essa sia compatibile con i principi del giusto processo ed eventualmente a quali casi essa debba intendersi riferita.

---

[152] Moro A. C., *Le riforme in tema di giustizia minorile*, relazione svolta all'inaugurazione del corso di specializzazione in diritto minorile, Bari, Gennaio 2002, inedito

PARTE VII

I PROGETTI E GLI INTERVENTI DI PREVENZIONE, PROTEZIONE E TUTELA DEI MINORI VITTIME DI ABUSO E SFRUTTAMENTO SESSUALE

Questa parte della Relazione è dedicata ad illustrare alcune delle principali attività realizzate a livello internazionale (cooperazione internazionale), europeo (partecipazione ai programmi finanziati dall'Unione europea) e nazionale nel settore della prevenzione, protezione, assistenza e recupero dei minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale. Il panorama italiano è ampio e molteplici sono gli attori in gioco: amministrazioni centrali, Regioni, enti locali, istituzioni e realtà del privato sociale. Specialmente nel settore degli interventi che interessano la prostituzione minorile e la lotta al turismo sessuale, l'investimento di risorse umane, economiche e professionali è molto più ampio di ciò che si può cogliere dai dati disponibili attraverso i ministeri o le amministrazioni decentrate perché il lavoro degli operatori è spesso sostenuto attraverso forme di autofinanziamento, risorse private o provenienti da organismi e organizzazioni internazionali.

Nella disamina dei progetti attuati a livello italiano una prima parte non distingue nettamente tra abuso sessuale e prostituzione minorile perché, in concreto, non è possibile differenziare le due linee di intervento specialmente quando il referente è un servizio pubblico o un centro specializzato che offre aiuto a un minore comunque vittima di violenza. Inoltre, in considerazione di alcune delle caratteristiche del fenomeno della prostituzione minorile illustrate in precedenza, si giudica difficile non includere anche gli interventi sul maltrattamento e l'abuso come forme che integrano e perseguono finalità coerenti con quelle delle strategie di contrasto del fenomeno della prostituzione minorile .

Accanto all'illustrazione di alcune delle principali iniziative realizzate si riportano anche le opinioni e i commenti di testimoni-chiave e operatori di centri e servizi specializzati sullo stato degli interventi.

1. I progetti di cooperazione internazionale a favore dell'infanzia

Alcuni progetti di cooperazione allo sviluppo in corso - ricordati in precedenza nella parte della Relazione dedicata alla rassegna del lavoro svolto dai ministeri - sostenuti dal Governo italiano per dare attuazione ai diritti dell'infanzia e l'adolescenza prevedono tra le proprie attività anche interventi specifici relativi alla protezione dei minori dalla violenza e dallo sfruttamento sessuale. Le informazioni che seguono sono tratte da materiali forniti dal Ministero degli Affari esteri – Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

Angola. Iniziativa Unesco - Promozione delle opportunità educative per il recupero di minori a rischio – Fase 2 Finanziamento: 341 mila Euro

Lo scopo del progetto è favorire l'accesso ai percorsi educativi per bambini vittime dei conflitti armati e di traumi fisici o psicologici attraverso la loro integrazione nei sistema educativo mediante la formazione degli insegnanti e interventi di attivazione delle risorse comunitarie.

Malawi. Iniziativa Unesco - Orientamento e *Counselling*

Finanziamento: 568 mila Euro. L'Iniziativa è finalizzata all'aggiornamento professionale e allo sviluppo della *capacity building* di funzionari e operatori sociali in 27 Paesi africani al fine di sostenerli nella programmazione e realizzazione di attività educative rivolte a specifici gruppi a rischio attraverso misure di *counselling*, di protezione dalla violenza e assistenza ai bambini di strada e di prevenzione rispetto alla diffusione della droga e dell'HIV.

Eritrea. Iniziativa Unesco - Interventi educativi di emergenza a favore dei bambini profughi e vittime della siccità. Finanziamento: 101 mila Euro.

Il progetto è stato strutturato per rispondere alle necessità educative che derivano dalla situazione di emergenza in cui versano 40 mila minori, la maggior parte dei quali rifugiati. Si prevede la realizzazione di percorsi di aggiornamento per insegnanti e la distribuzione di materiali scolastici nelle scuole rurali delle regioni di Anseba e North and South Sea.

Eritrea. Iniziativa Banca mondiale - Progetto di sviluppo integrato per la prima infanzia. Finanziamento: 5.7 milioni di Euro

L'Italia partecipa a questo progetto, in collaborazione con il Governo eritreo e la Banca Mondiale - che ne è l'organismo attuatore - finalizzato a migliorare la qualità dei servizi per la prima infanzia e a favorire l'accesso alle risorse da parte delle famiglie, quali fattori in grado di ridurre i rischi connessi alla povertà e al disagio sociale e familiare. Una particolare attenzione è rivolta ai minori orfani, quale gruppo particolarmente vulnerabile in quanto vittima di traumi che hanno prodotto gravi danni psicofisici.

Senegal. Iniziativa Unicef - Programma per combattere le peggiori forme di lavoro minorile. Finanziamento: 1.973 milioni di Euro.

Questo progetto rientra nel piano di cooperazione finalizzato a dare effettiva concretizzazione alla Convenzione Ilo n. 182. Attuato in collaborazione anche con Ilo e la Banca mondiale, esso prevede tra le varie aree di intervento anche azioni volte a rafforzare le comunità locali per ridurre il rischio di vittimizzazione di bambine e bambini nel mercato dello sfruttamento commerciale sessuale dei minori e per creare risorse di recupero per coloro che già hanno sofferto dei gravi traumi della violenza.

1.1. Progetti di cooperazione specificamente riguardanti lo sfruttamento sessuale

1.1.1 Programma Unicef/Cooperazione italiana nell'area EAPRO

Programme for children and adolescent victims of sexual and commercial trade and exploitation

Iniziativa Unicef/Cooperazione Italiana in favore dei bambini e degli adolescenti vittime di tratta, abuso e sfruttamento sessuale commerciale nell'area EAPRO *(East Asia and the Pacific Regional Office)* e specificamente nei seguenti Paesi: Cambogia, Vietnam, Laos, Indonesia, Filippine e Tailandia. Con questa iniziativa il Governo italiano ha inteso sostenere l'Unicef nel dare attuazione alla Convenzione Ilo n. 182 e alla correlata dichiarazione n. 190 contro le forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile – ratificata dall'Italia nel luglio 2000. Il finanziamento del governo italiano è pari a 5.164.569 Euro. Il programma, lanciato in occasione della recente Conferenza internazionale di Yokohama - dicembre 2001 - in tema di

sfruttamento sessuale commerciale minorile, si colloca all'interno di un più vasto Programma predisposto dall'Unicef per l'Area del Sud est asiatico e del Pacifico e che si sviluppa nei tradizionali settori di intervento di cui si occupa l'organismo (salute, nutrizione, istruzione, ambiente, salute, protezione dei bambini, sensibilizzazione e comunicazione, valutazione dei programmi, emergenza). Il contributo italiano sarà specificamente destinato alla linea "protezione dei bambini", all'interno della quale vengono affrontate le problematiche connesse alla prevenzione e lotta dei fenomeni di tratta, abuso e sfruttamento sessuale commerciale dei minori.

La strategia indicata dall'Unicef per l'area EAPRO si fonda sul sostegno a singoli Piani d'azione sviluppati a livello nazionale dai Paesi cui si rivolgono gli interventi che fanno capo alla linea di aiuti denominata "protezione dei bambini". L'impegno dell'Unicef che il governo italiano a voluto sostenere, si integra con le attività svolte nell'area da altre agenzie delle Nazioni unite da numerose ONG per contrastare il traffico transnazionale di bambini e adolescenti vittime di tratta, abuso e sfruttamento sessuale commerciale. Il valore complessivo della linea di intervento "protezione dei bambini" nei sei Paesi sopra elencati è pari a 31 milioni di dollari Usa per il biennio 2002-2003. Circa il 30% di tale somma è stato già assicurato da una serie di Paesi europei, oltre a Giappone, Canada, Australia, Nuova Zelanda. Il contributo della Cooperazione italiana copre una quota significativa, pari a circa un sesto del valore complessivo dell'intervento. La strategia di fondo del Programma è orientata alla protezione delle giovani vittime e si articola – con alcune variazioni in alcuni Paesi a seconda dei bisogni specifici e dei diversi contesti nazionali – sulle seguenti linee d'intervento principali:

- azioni comunitarie per la prevenzione e reintegrazione;
- rafforzamento della protezione legale;
- formazione degli operatori sociali e dei servizi psicosociali;
- raccolta dati e monitoraggio del fenomeno;
- sensibilizzazione e cooperazione.

Il contributo italiano verrà diretto in particolare a sostenere e rafforzare i progetti di prevenzione e reintegrazione sviluppati a livello comunitario con l'obiettivo di contribuire alla riduzione del numero di minori vittime di tratta, abuso e sfruttamento sessuale commerciale. Va inoltre rilevato che a livello di ciascun Programma-Paese, l'Unicef ha

disegnato specifiche azioni di sensibilizzazione a livello delle istituzioni coinvolte e di formazione dei funzionari e dei quadri responsabili delle politiche e della pianificazione degli interventi per la tutela e la promozione della condizione dei bambini e degli adolescenti a rischio. Inoltre, un'attenzione particolare è rivolta al rafforzamento del quadro giuridico nazionale per una più efficace azione di prevenzione e contrasto dei fenomeni sotto l'aspetto legislativo e normativo. In ciascun paese le azioni saranno sviluppate preferibilmente in quelle realtà ove siano già presenti pratiche positive di lavoro sociale con minori, donne, famiglie di appartenenza e comunità, in un ottica di integrazione e rafforzamento dell'esistente in funzione del miglior utilizzo delle risorse disponibili e a garanzia della sostenibilità del programma.

1.1.2 Programma Unicef/Cooperazione Italiana in Repubblica dominicana

Per la prevenzione e l'eliminazione delle forme peggiori di sfruttamento dei minori e del turismo sessuale in danno dei minori (in collaborazione con Ecpat). Valore circa 800 mila Euro.

Il programma si propone di affrontare il grave fenomeno dello sfruttamento sessuale commerciale minorile che nella Repubblica dominicana va assumendo dimensioni molto rilevanti soprattutto a causa del notevole aumento del turismo di massa, attirato dal moltiplicarsi di insediamenti turistici nelle più suggestive località dell'Isola caraibica, dal costo della vita relativamente basso, dal clima favorevole e dalla disponibilità e socievolezza degli abitanti.

Il principale obiettivo del programma è quello di contribuire ad una significativa diminuzione dell'abuso sessuale e dello sfruttamento sessuale minorile a fini commerciali realizzando specifiche azioni finalizzate a rafforzare i Sistemi locali di protezione in undici Municipalità amiche dei bambini. Le Municipalità amiche dei bambini sono quelle nelle quali le autorità locali - sindaco, vice-sindaco, assessori e consiglieri – le autorità a livello distrettuale, le ONG, la Chiesa, i comitati per i diritti dei bambini, gli insegnanti, i leader comunitari e le comunità locali, si sono impegnati nel riconoscimento dei bambini e degli adolescenti quali cittadini aventi pieno diritto di vivere, di crescere una vita sana in un ambiente favorevole ed armonico che possa favorire il loro percorso di crescita. Le

municipalità sono state selezionate tra quelle ubicate in zone ad elevato rischio per il livello di povertà, per la presenza di violenze e abusi - anche in ambito familiare - e meta di consistenti flussi turistici con una rilevante presenza del cosiddetto "turismo sessuale" da parte di stranieri, che vede coinvolti anche bambini e bambine in giovanissima età (negli ultimi anni è stato registrato un significativo abbassamento della soglia minima di età fino agli 8 anni). Il programma verrà sviluppato sia a livello nazionale, attraverso specifiche azioni di appoggio e formazione dei quadri istituzionali preposti ad affrontare le problematiche sociali e quelle minorili - contribuendo così a rafforzare il processo di decentralizzazione in corso - che a livello locale, sostenendo le azioni che vengono realizzate direttamente dalle municipalità coinvolte e dalla società civile organizzata. Il programma intende sostenere azioni di prevenzione promuovendo la mobilitazione sociale, campagne di informazione e di sensibilizzazione, attività di formazione, di ricerca e analisi sociale, di scambio di informazioni e di esperienze a livello nazionale e internazionale e azioni di recupero e reinserimento sociale dei bambini e adolescenti abusati e sfruttati sessualmente.

Beneficiari diretti del programma saranno i minori - in particolare quelli vittime di abuso, sfruttati sessualmente e a rischio - nelle undici municipalità amiche dei bambini e degli adolescenti selezionate tra quelle ove è maggiore l'ampiezza e la gravità del problema dell'abuso e dello sfruttamento sessuale minorile a fini commerciali. Il numero di minori direttamente beneficiari delle attività del programma può essere stimato in almeno 4 mila. Altri diretti beneficiari del programma saranno gli operatori del sistema di protezione dei minori, del settore dell'amministrazione della giustizia e delle forze dell'ordine, della scuola (insegnanti ai vari livelli), delle ONG, leader comunitari, gestori di strutture turistico-alberghiere, e altri operatori delle strutture collegate al turismo, in numero stimato in almeno 400 persone ai vari livelli.

1.1.3 Programma Unicri/Nigeria.

Progetto contro la tratta di donne e bambini dalla Nigeria in Italia (in collaborazione con Ecpat; valore 840 mila Euro.

L'iniziativa in corso è parte del *Programma mondiale contro il traffico di esseri umani*, lanciato nel febbraio 1999 dall' l'UNODCCP (*Centre for International Crime Prevention of the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention*) e realizzato da CICP e

Unicri (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*).[153] Il programma è stato richiesto dal Governo nigeriano, che intende collaborare attivamente all'eliminazione del fenomeno. Particolare attenzione viene destinata al rafforzamento istituzionale e al potenziamento dei meccanismi di vigilanza e di tutela nel quadro della cooperazione bilaterale tra la Nigeria e gli altri paesi interessati, per meglio contrastare la criminalità organizzata transnazionale.

Il programma si focalizza soprattutto sulla fascia di età inferiore ai 18 anni. In considerazione dell'importanza della prevenzione del fenomeno, rilevanti risorse verranno dedicate all'informazione delle giovani nigeriane nel paese, potenziali vittime di tratta a scopo di sfruttamento nel circuito della prostituzione.

L'iniziativa si collega strettamente al più ampio *Programma d'azione contro il traffico di minori a fini di sfruttamento sessuale*, finalizzato a contrastare la criminalità organizzata nel traffico di bambini e adolescenti a fini sessuali. Si tratta di una iniziativa pilota, con valenza prevalentemente sperimentale. La promozione di azioni coordinate di prevenzione e di contrasto alla tratta di giovani donne e minori attraverso interventi di rafforzamento istituzionale, da sviluppare a livello nazionale e bilaterale, si accompagna al sostegno di azioni di sviluppo sociale, che si localizzano principalmente nei territori più colpiti dal fenomeno. In particolare le attività di sviluppo sociale saranno realizzate nell'area di provenienza del flusso più consistente di donne e minori trafficati verso l'Italia, ovvero l'Edo State, area posta nel Nord-Est del Paese. Data la natura transnazionale del problema, una parte delle attività sarà svolta in Italia attraverso gli strumenti della cooperazione decentrata cercando di coinvolgere sia le amministrazioni locali che l'associazionismo delle Regioni e gli enti locali che vedono sul proprio territorio una forte presenza di donne e minori provenienti dalla Nigeria, vittime della tratta e della prostituzione forzata.

La tratta si svolge fondamentalmente attraverso tre fasi: le attività di reclutamento in Nigeria, il trasporto, spesso irregolare, delle persone, e il successivo sfruttamento delle vittime in Italia. Analogamente, il percorso metodologico si articola - ripercorrendo a ritroso il cammino delle vittime - in tre livelli:

---

[153] L'Unicri è l'organismo delle Nazioni unite che si occupa in ambito internazionale delle tematiche legate alla giustizia e alla formazione degli operatori giuridici ai vari livelli, degli operatori di giustizia e degli operatori sociali.

- intervento nella fase dello sfruttamento, che si realizza rafforzando il livello di cooperazione bilaterale, lo scambio di informazioni tra i due Paesi e le loro capacità investigative;
- intervento nella fase del trasporto, che si realizza rafforzando le capacità di controllo alle frontiere, ed eventualmente coinvolgendo altri Paesi di transito, africani ed europei, nelle attività di prevenzione;
- intervento nella fase del reclutamento, che si realizza attraverso il rafforzamento della cooperazione tra istituzioni e attori non istituzionali in Nigeria, con particolare attenzione al rafforzamento delle attività di prevenzione a livello comunitario in alcune aree geografiche specifiche.

Il programma Unicri/Nigeria intende contribuire a ridurre la tratta di minori e giovani donne dalla Nigeria all'Italia. In particolare:

- a livello nazionale intende contribuire al rafforzamento delle istituzioni nigeriane preposte al contrasto alle organizzazioni criminali che organizzano la tratta (magistratura, forze di polizia), e a rafforzare le organizzazioni nigeriane attive sul territorio nel campo della prevenzione e sensibilizzazione verso il problema (ONG, Associazioni, istituzioni e comunità locali, ecc.);
- a livello bilaterale intende contribuire allo sviluppo di una più articolata cooperazione tecnica tra Nigeria e Italia, al fine di rafforzare le capacità di risposta istituzionale di entrambi i Paesi e di mobilitare le risorse esistenti in campo sociale nell'ambito di specifiche convenzioni internazionali.

Il programma si compone di due componenti interdipendenti:

- amministrazione del sistema di giustizia (area giuridico-istituzionale), per rafforzare le capacità degli attori istituzionali nel contrastare la criminalità organizzata che promuove i traffici di minori e di giovani donne, sia a livello nazionale, in Nigeria, che attraverso un rafforzamento della cooperazione bilaterale con gli apparati di polizia e di amministrazione della giustizia italiani;
- sviluppo sociale/lotta alla povertà (area sociale), per rafforzare sul territorio le capacità partecipative comunitarie di prevenzione e di difesa dei diritti delle donne e di tutela di bambini e adolescenti.

L'iniziativa proposta si presenta, quindi, come un intervento integrato poiché all'intervento di sviluppo principale relativo all'area della prevenzione del crimine e della

giustizia, si affianca una componente complementare di sviluppo sociale, che ha come perno la difesa dei diritti umani fondamentali e la promozione della condizione minorile. Oltre a rafforzare la componente istituzionale di prevenzione e repressione della criminalità organizzata che promuove la tratta, l'intervento in questione sarà inoltre rivolto a creare e rafforzare sul territorio una rete di servizi che possano garantire interventi di prevenzione, sia di accompagnamento educativo delle potenziali vittime del traffico che di facilitazione del processo di reinserimento sociale delle vittime di traffico, una volta rientrate in Nigeria.

Quattro sono le aree di attività previste:

1. l'identificazione e il monitoraggio dei flussi e delle dinamiche della tratta di minori e donne tra Nigeria e Italia, con l'obiettivo di elaborare appropriate strategie di contrasto alla criminalità organizzata e di prevenzione a livello locale, nazionale e internazionale;
2. il rafforzamento delle istituzioni nigeriane preposte al contrasto della tratta di minori e giovani donne, nonché all'applicazione delle norme esistenti, attraverso l'attuazione di una serie articolata di iniziative tra cui l'elaborazione di un piano d'azione nazionale (nell'ottica di una progressiva applicazione delle norme esistenti e di un' eventuale riforma delle stesse), la creazione di un Osservatorio nazionale (attraverso una ricerca/azione), l'elaborazione di accordi bilaterali con Paesi di transito e di destinazione della tratta, il coinvolgimento e la sensibilizzazione della società civile nigeriana;
3. il potenziamento delle attività di prevenzione nell'Edo State e in altre aree geografiche considerate rilevanti quale origine dei flussi della tratta, attraverso: il sostegno alla creazione di un *network* di ONG per la realizzazione di una campagna di informazione e sensibilizzazione a livello locale e la diffusione di una cultura e una pratica di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e di promozione dei diritti delle donne, a livello istituzionale e comunitario;
4. l'ampliamento e il consolidamento della cooperazione bilaterale tra i sistemi di giustizia criminale italiano e nigeriano attraverso percorsi di formazione e aggiornamento delle forze di polizia (in Italia e in Nigeria) dedite alle attività investigative e di contrasto; la definizione di un sistema per lo scambio sistematico di informazioni sulle attività del crimine organizzato tra i due Paesi; la stipula di

convenzioni bilaterali per l'estradizione dei criminali responsabili della tratta e dello sfruttamento sessuale di minori; il sostegno alla costituzione e al funzionamento di una *Task force* contro la tratta tra Nigeria e Italia che coinvolga progressivamente magistrati, funzionari delle forze di polizia, rappresentanti di ONG dei due Paesi, eccetera.

Il programma verrà realizzato attraverso l'affidamento all'Unicri, che formalizzerà con una o più ONG (locali, italiane o internazionali) aventi competenze specifiche nel settore, un accordo per l'esecuzione della componente di sviluppo sociale. L'iniziativa attribuisce un valore centrale alla dimensione di genere, attraverso l'analisi dei fattori che tendono a discriminare le donne, e in particolare le adolescenti e le bambine all'interno delle comunità di appartenenza, e attraverso la sensibilizzazione e la formazione dei quadri dirigenti delle istituzioni preposte come anche di tutti quegli operatori presenti a livello comunitario.

L'Unicri opererà in stretto coordinamento con l'UNODCCP e con l'Ecpat per le azioni di carattere internazionale e quelle che coinvolgono le Regioni e con gli enti locali italiani.

2. La partecipazione ai programmi dell'Unione europea

Nel corso degli anni più recenti le realtà del Terzo settore (associazioni di volontariato, cooperative sociali, fondazioni, eccetera) hanno maturato la capacità di stare al passo con le loro omologhe europee sia nella predisposizione dei progetti che nella gestione dei finanziamenti erogati dagli organismi comunitari. Nel settore della prevenzione e dell'assistenza a minori e donne vittime di violenza e sfruttamento sessuale un numero sempre maggiore di soggetti ha cominciato a realizzare programmi di ricerca, interventi sperimentali, indagini, produzione di prodotti informativi, eccetera grazie alla partecipazione alle Iniziative e ai Programmi europei destinati a sostenere progetti in questo ambito.

Su questo versante le principali opportunità di finanziamento sono rappresentate dal Programma Daphne e dal Programma Stop II, tuttavia esistono anche altre linee di finanziamento che, indirizzate a promuovere la cooperazione tra gli stati membri nell'ambito dei sistemi di giustizia e delle attività di indagine, rappresentano, o hanno rappresentato se sono terminate nell'anno 2001, ulteriori occasioni di sviluppo e di finanziamento, quali i Programmi Falcone, Grotius II, Odysseus, Oisin II e Hippokrates.

Nella sezione che segue si è cercato di ricostruire un quadro dell'adesione italiana a tali Programmi, purtroppo la disomogeneità delle informazioni disponibili e la loro parzialità non hanno reso possibile una lettura in maggior dettaglio delle esperienze, ciò renderebbe auspicabile un ruolo di coordinamento da parte del Governo italiano, ad esempio attraverso la creazione di un Forum delle associazioni capofila, al fine di favorire lo scambio di esperienze, la valorizzazione delle *expertise* formatesi per partecipare ai programmi europei, la diffusione dei risultati e la loro trasferibilità in altri contesti.

2.1 Programma Daphne

Il Programma Daphne Quadriennale per gli anni 2000-2003 è un programma di azione preventiva dell'Unione europea volto a combattere la violenza contro i bambini, gli adolescenti e le donne. Rappresenta un'evoluzione dell'Iniziativa Daphne, condotta fra il 1997 e il 1999. Con il varo del Programma Daphne quadriennale (2000-2003) sono state apportate importanti modificazioni, infatti, mentre nel quadro della precedente Iniziativa potevano chiedere finanziamenti solo le ONG e le organizzazioni di volontariato, nel quadro del Programma le domande di finanziamento possono essere presentate da «istituzioni

pubbliche e private ed organizzazioni operanti nel settore della prevenzione e della protezione contro la violenza sui bambini, sui giovani e sulle donne e nel sostegno alle vittime». Particolarmente incoraggiata è la cooperazione transnazionale fra ONG e autorità nazionali, regionali e locali. Inoltre se nella precedente iniziativa la durata dei progetti era limitata a dodici mesi, è ora possibile una programmazione pluriennale (2 o 3 anni).

Nel quadro dell'Iniziativa e del Programma Daphne sono stati sostenuti fino ad oggi 222 progetti.Tra questi, ventisei progetti selezionati nel 2001 e tredici iniziati nel 2000 saranno portati a termine nel 2002.

Le associazione, le cooperative sociali, le ONG e gli enti locali italiani hanno preso parte attivamente alle opportunità offerte nel corso degli anni, sia in veste di soggetto capofila che di soggetto partner: sono presenti in venticinque progetti approvati nel 2000 e in venti del 2001.

Il lavoro svolto ha visto le realtà italiane impegnate in un vasto sforzo ideativo e progettuale che ha toccato le seguenti aree di attività :

- creazione e potenziamento di reti pluridisciplinari finalizzate alla promozione e al sostegno della cooperazione fra ONG e organizzazioni del privato sociale e organismi pubblici a livello nazionale, regionale e locale;
- promozione e scambio delle migliori pratiche, compresi progetti pilota a livello comunitario sulla prevenzione della violenza, sul sostegno e la protezione dei bambini, degli adolescenti e delle donne e per la creazione di *hot-lines*;
- azioni di sensibilizzazione dei cittadini sulle tematiche della violenza e della prevenzione alla violenza in danno di bambini, adolescenti e donne, comprese le vittime del traffico a scopo di sfruttamento sessuale, di sfruttamento sessuale a fini commerciali e di altri tipi di violenza sessuale;
- lancio di campagne di informazione in cooperazione con gli Stati membri e di attività dirette ad accrescere la consapevolezza della popolazione, dei mezzi di informazione e, in particolare dei bambini e dei giovani, degli educatori e delle altre categorie di persone interessate;
- realizzazione di indagini e di studi sulle varie forme di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale;
- sviluppo di studi sulle procedure e le politiche più efficaci per prevenire la violenza e dare sostegno a chi ne è stato vittima.

La maggioranza dei progetti in cui l'Italia è presente sono variamente articolati sui settori del maltrattamento, abuso sessuale e pedofilia, e prevedono interventi che hanno quali beneficiari ultimi sia donne sia bambini e bambine e adolescenti: dall'analisi dei dati risulta, infatti, che sono pochi i progetti focalizzati in modo specifico sui minori.

Infine, merita sottolineare che il requisito fondamentale di dare vita a *partnership* transnazionali ha favorito la crescita di rapporti di collaborazione e scambio di esperienze tra organizzazioni italiane ed europee.

Progetti in cui l'Italia è capofila

Anno 2000

	Titolo	Associazione capofila	Area d'interesse
1	"Nessuno tocchi Eva"	Consorzio Aurora	-Maltrattamenti -Abuso sessuale
2	Matilde	Centro Nazionale per il Volontariato	-Maltrattamento
3	ATAV- Adolescenti contro la violenza	Women on Work Onlus	-Abuso sessuale -Maltrattamento
4	"Malika"	Consiglio Italiano per i rifugiati - ONLUS	-Abuso sessuale -Maltrattamento
5	Lucy	Arci Nuova Associazione – Direzione Nazionale	-Maltrattamento

Anno 2001

	Titolo	Associazione capofila	Area d'interesse
1	Azione contro la violenza nella prostituzione	Comitato per i diritti civili delle prostitute	-Maltrattamento -Prostituzione
2	Dalla parte dei bambini: riconoscimento e prevenzione della violenza e dell'abuso ai minori attraverso la formazione e una campagna di crescita della consapevolezza con la partecipazione dei bambini	Movimento Laici America Latina	- Maltrattamento - Abuso sessuale
3	IDIL- Strumenti per sviluppare l'Integrità di Lasses (Nome femminile somalo: significa intatta)	Centro Piemontese di Studi Africani	- Maltrattamento - Abuso sessuale
4	Dal silenzio alle parole: la violenza testimoniata dai bambini e i mezzi di intervento	Le Onde – Centro di accoglienza e Casa delle Moire U.D.I	- Maltrattamento
5	Matilde II fase	Centro Nazionale Per il Volontariato	- Maltrattamento
6	Misure preventive per combattere la violenza contro i bambini, gli adolescenti e le donne	Istituto di ricerche economiche e sociali – Ires Lucia Morosini	-Pedofilia -Prostituzione -Abuso sessuale
7	Pornografia infantile su internet: valutazione delle misure preventive per migliorare la loro efficacia negli stati membri dell'Unione Europea	Transcrime – Research Centre on Transnational Crime- università di Trento	- Pedofilia

Progetti a cui l'Italia partecipa come partner Anno 2000

	Titolo	Paese Capofila	Ambito d'interesse
1	Risikogruppe unbegleitete minderjahrige migranten: Erfahrungen der Betroffenen und eurpaischer Informationsaustausch zu Schutzmachanismen und politischen Rekationen	Germania	- Maltrattamento
2	Proyecto piloto integracion de servicios en los sistemas de proteccion infantil de pises de la Union Europea (PROTINTER II)	Spagna	-Maltrattamento
3	Identifyng and responding to the health needs of women and girls trafficked to EU countries	Inghilterra	- Maltrattamento -Prostituzione - Abuso sessuale
4	Domestic Abuse Strategy Initiative (European Partnership)	Inghilterra	- Maltrattamento - Abuso sessuale
5	legal@genda.EU- Legal Agenda for Migrant Prostitutes and Trafficked Women on the Internet	Germania	-Maltrattamento -Prostituzione
6	Pour une meilleure assistance et protection des victimes de la traite des êtres humains	Francia	- Maltrattamento - Prostituzione
7	Projet de prise en charge globale des situations d'abus sexuels intrafamiliaux "Kaléidos"	Belgio	-Abuso sessuale
8	Acting together! Migrant domestic workers act against violence	Belgio	- Maltrattamento
9	Prévention de la violence faite aux femmes dans le travil sexuel	Francia	- Prostituzione - Maltrattamento
10	Répertoire des organismes luttant contre la disparition et l'exploitation sexuelle des enfants (Belgique, Hongrie, Italie, Pays Bas, Pologne, Roumanie, Royaume Uni)	Belgio	- Pedofilia - Prostituzione - Abuso sessuale
11	Amélioration de l'aide aux victimes de la traite des êtres Humains albanaises, bulgares, russes et moldaves dans le milieu de la prostitution, à Bruxelles, Liège, Charleroi, Namur, Anvers, Gent, Amsterdam, Paris, Lyon, Luxembourg et Milan	Belgio	- Prostituzione
12	Development and implementation of a sustainable awareness raising and training programme for dealing with sexual Abuso sessualeve behaviour (SAB) in residential institutions for young people in 6 Europeans contries	Belgio	- Abuso sessuale
13	Les violences – un jeu pour en parler	Francia	- Maltrattamento
14	Recognition, prevention and treatment of abuse of older women	Inghilterra	- Maltrattamento
15	Deliberate self – harm among children and adolescents in Europe	Inghilterra	- Maltrattamento - Abuso sessuale
16	Réseau Européen de surveillance sentinelle de la prise en charge sanitaire de la violence conjugale	Francia	- Maltrattamento
17	Erweitertes Begleitungs-und Beratungskonzept für psychosoziale Einrichtungen, die von körperlicher,	Austria	- Maltrattamento - Abuso sessuale

	psychischer and sexueller Gewalt betroffene Migrantinnen unterstützen		
18	Developing an operational framework for mapping the availability and assessing the quality of psychosocial services for young people aged 12-18 years who have experienced sexual abuse	Olanda	- Abuso sessuale
19	Children who are abused and the law	Svezia	- Abuso sessuale
20	Prevencion de la violencia en los Centros escolares: el mediador escolar como recurso - Medes	Spagna	- Maltrattamento

Progetti a cui l'Italia partecipa come partner Anno 2001

	Titolo	**Paese capofila**	**Ambito d'interesse**
1	Sexualised violence against girls and women in the rural area: measures for training of counsellors, support for self-help mechanisms, awareness raising of the public	Austria	- Abuso sessuale
2	Abuse of minors /juvenile delinquency (information campaign, studies, multidisciplinary model for the prevention and fight against violence and sexual abuse of juvenile delinquents)	Grecia	- Abuso sessuale - Maltrattamento
3	Jocaste	Belgio	- Abuso sessuale
4	CIRCE – Coalition for integration of Roma children in Europe	Germania	- Maltrattamento
5	Hispano-Lusitanian network of reception centres against the traffic of women for sexual exploitation	Spagna	- Prostituzione
6	Extension of a machanism of plury -- disciplinary cooperation, for preventing and detecting paedophilia and all forms of sexula aggression towards children, and ensuring the follow-up of victims	Francia	- Pedofilia - Abuso sessuale
7	FemMigration – Legal Agenda for Migrant Prostitutes and Trafficked Women on the Internet	Germania	- Prostituzione
8	Reintegration of victims of trafficking in persons from an empowerment perspective: analysis of good practices and development of new models	Olanda	- Prostituzione
9	Transnational local support programme to prevent violence against and abuse of children in families	Austria	-Maltrattamento - Abuso sessuale
10	Risk group of unaccompanied refugee children and youth transnational exchange of experiences further development of protection mechanisms	Germania	-Abuso sessuale -Maltrattamento
11	Violence: Institutional trajectories of "Reintegration"?	Portogallo	- Maltrattamento
12	First European programme for the prevention of female genital mutilation (FGM) in Europe	Francia	- Maltrattamento
13	European Forum for Urban Security	Francia	- Maltrattamento

2.2 Programma Stop II

La decisione del Consiglio del 28 giugno 2001 istituisce una seconda fase del programma di incentivazione e di scambi, di formazione e di cooperazione destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, denominato Stop II. Stabilito inizialmente con l'azione comune 96/700/GAI del Consiglio del 29 novembre 1996, il programma è stato rinnovato per il periodo dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2002 per un importo finanziario complessivo di 4 milioni di EUR..

Il programma sostiene la realizzazione delle seguenti attività: programmi di scambio e creazione di reti; conferenze e seminari; studi e ricerche; formazione e diffusione delle informazioni; azioni specifiche e misure complementari proposte dalla Commissione.

Nell'ambito dei progetti finanziati dal Programma STOP II per l'anno 2000, l'Italia è risultata presente in tredici dei diciotto progetti complessivamente approvati. Più specificamente l'Italia è stata capofila in tre progetti e partner in dieci. Relativamente ai primi, un progetto riguardava la realizzazione di conferenze e seminari multidisciplinari e la realizzazione di studi e ricerche mentre due si concentravano sulla promozione di studi e ricerche.

Progetti in cui l'Italia è capofila .Anno 2000

Numero progetto	**Titolo**	**Associazione capofila**	**Azioni previste**
2000/STOP/128	*Tratta di esseri umani e sfruttamento sessuale di donne e minori di età*	Cooperativa EVA	realizzazione di uno studio e di un seminario allo scopo di: istituire una rete transnazionale di enti istituzionali e non, per promuovere lo scambio di conoscenze e pratiche nell'assistenza alle vittime della tratta; a elaborare un protocollo terapeutico standard e a fornire una formazione a tutti gli attori coinvolti.
2000/STOP/136	*Osservatorio sull'applicazione dell'art. 18 del DLgs 25/7/1998 n. 286 nel contesto delle norme di contrasto della criminalità contro i migranti*	Regione Emilia Romagna	- Creazione di un osservatorio sull'applicazione dell'art. 18 del DLgs 25/7/1998 n. 286; - analisi comparata dell'impatto di questa legislazione sugli Stati membri coinvolti nel progetto
2001/STOP/137	*Su 3 punti chiave di immigrazione dell'Unione europea per il monitoraggio della tratta degli esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale attraverso le frontiere dell'Unione europea*	Transcrime dell'Università di Trento	Elaborazione di un modello per la raccolta e l'analisi di dati sulla tratta degli esseri umani partendo da Italia, Spagna e Finlandia da estendere successivamente agli altri Stati membri UE

Progetti in cui l'Italia partecipa come partner. Anno 2000

Numero progetto	Titolo progetto	Azioni previste
2000/SOTOP/122	*La lotta contro lo sfruttamento sessuale di minori nell'ambito dell'azione congiunta del programma Stop*	Formazione nell'ambito della lotta allo sfruttamento sessuale dei minori
2000/STOP/126	*Confronto sulla tratta di donne dai paesi balcanici e la Russia a scopo di sfruttamento sessuale nei paesi dell'Unione europea*	Promozione di scambi con i paesi dell'area balcanica al fine di rafforzare la cooperazione tra gli enti e le persone impegnate nella lotta contro la tratta di donne
2000/STOP/110	*Accesso e azioni coordinate contro i pedofili*	Conferenze e seminari multidisciplinari su: strumenti e coordinamento nelle azioni contro i pedofili
2000/STOP/128	*Tratta di esseri umani e sfruttamento sessuale di donne e minori di età*	Conferenze e seminari multidisciplinari su scambi di conoscenze sulla tratta di esseri umani con particolare riferimento alla tratta di persone in Spagna provenienti dall'America Latina, l'Europa dell'Est e l'Africa sub-sahariana
2000/STOP/147	*Lotta alla pornografia infantile su Internet - aspetti operativi forensi e internazionali*	Conferenze e seminari multidisciplinari su. lotta alla pornografia infantile su Internet con particolare riguardo agli aspetti operativi forensi e internazionali
2000/STOP/116	*L'attuazione di raccomandazioni risultanti da un progetto di ricerca sulla raccolta sistematica e sull'amministrazione di dati sui i minori scomparsi, i minori vittime di tratta o sfruttamento sessuale*	Studi e ricerche su: raccolta sistematica di dati riguardanti i minori scomparsi, i minori vittime di tratta o sfruttamento sessuale e i perpetratori di tali atti
2000/STOP/119	*Tratta di bambini a scopo di sfruttamento sessuale in Europa*	Studi e ricerche su: estensione e caratteristiche della tratta di minori a scopo di sfruttamento sessuale nell'Unione europea
2000/STOP/148	*Progetto di strada in strada*	Studi e ricerche su: metodi alternativi di prevenzione e sostegno delle donne vittime di prostituzione e tratta
2000/STOP/151	*Lotta contro la tratta di esseri umani – ricerca e rete sui minori non accompagnati a scopo di sfruttamento sessuale nell'Unione europea*	Studi e ricerche su: scambi di esperienze tra i responsabili dell'azione contro la tratta, in particolare di minori non accompagnati, anche in vista dell'elaborazione di raccomandazioni sugli schemi di protezione sociale nei paesi ospitanti.
2000/STOP/150	*Net-enforce - Piattaforma Internet sull'attuazione della legge contro lo sfruttamento sessuale di bambini*	Divulgazione delle informazioni per una piattaforma Internet sull'attuazione della legge contro lo sfruttamento sessuale dei bambini.

Anche nell'anno 2001 l'Italia ha partecipato ad attività finanziate nell'ambito del Programma, in particolare essa è stata capofila di tre progetti e partner in otto.

I progetti di cui è capofila sono dedicati alla creazione di banche dati e alla realizzazione di iniziative di informazione. Le attività alle quali partecipa come partner riguardano gli ambiti della formazione, degli scambi, dell'organizzazione di conferenze e seminari e dell'elaborazione di studi e ricerche.

Progetti in cui l'Italia è capofila. Anno 2001

Numero progetto	Titolo	Associazione capofila	Azioni previste
2001/STOP/107	*Conferenza: polizia e traffico di esseri umani – Sistema dei controlli e protezione delle vittime*	IRENE - Iniziative-ricerche-esperienze per una nuova Europa	Realizzazione una conferenza volta a istituire una rete multidisciplinare nella lotta alla tratta di esseri umani e ad elaborare linee-guida per una formazione interdisciplinare delle forze di polizia
2001/STOP/108	*Informazione per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani – Divulgazione di approcci europei di cura e supporto alle vittime attraverso seminari e portali web*	Arciconfraternita del SS. Sacramento, Maria SS. e S.G. Taumaturgo Caritas diocesana di Roma	- Creazione di una banca dati su buone pratiche e modalità d'intervento nel campo della prevenzione e della lotta alla tratta di esseri umani; - elaborazione di raccomandazioni agli Stati e alla Commissione; - realizzazione di una conferenza finale di valutazione
2001/STOP/133	*Misure complementari: sito web programma Stop*	Censis – Centro studi investimenti sociali	Espansione di una banca dati già esistente su tutti i progetti STOP al fine di rendere disponibili i materiali ad una vasto pubblico

Progetti cui l'Italia partecipa come partner. Anno 2001

Numero progetto	Titolo progetto	Azioni previste
2001/STOP/110	*Banca dati sullo sfruttamento internazionale di bambini – studio di fattibilità*	Studi e ricerche su: creazione di una banca dati sullo sfruttamento sessuale internazionale di bambini con particolare attenzione agli aspetti giuridici e tecnici della raccolta e divulgazione delle immagini
2001/STOP/113	*Studio sulle buone pratiche nella cooperazione tra agenzie nella lotta alla tratta di donne*	Studi e ricerche su: buone pratiche di cooperazione tra agenzie nella lotta alla tratta di donne in particolare attraverso la realizzazione di una guida sulle buone pratiche, un elenco delle organizzazioni del settore e un rapporto sulla tratta di donne nel mondo
2001/STOP/135	*Studio e conferenza: sviluppi istituzionali contro la tratta – REFTRA*	Studi e ricerche su: prevenzione e lotta alla tratta attraverso studi su 3 paesi di destinazione (Germania, Italia e Gran Bretagna); i processi istituzionali negli altri 12 paesi; un'analisi comparata volta a identificare buone pratiche e raccomandazioni
2001/STOP/111	*Seminari – workshop – formazione – test: l'uso del DNA nell'individuazione dei criminali che commettono gravi reati in Europa*	Seminari e eventi formativi su: l'uso della tecnologia legata al DNA nell'individuazione dei criminali
2001/STOP/112	*Formazione – Seminario EVROPI: seminario sulle donne vittime di sfruttamento sessuale coinvolte in reti illecite dedite alla tratta*	Seminari e eventi formativi su: l'individuazione delle reti criminali dedite alla tratta di donne, il miglioramento del quadro legislativo, la realizzazione di una cooperazione multisettoriale e l'armonizzazione delle pratiche

2001/STOP/132	*Formazione, costruzione di reti, seminario: costruire una contro-rete sulla tratta in Europa, mettere in collegamento formatori contro la tratta nei Balcani e coinvolgerli nella formazione dei formatori nei paesi di destinazione dell'Unione europea*	Seminari e di eventi formativi e costruzione di un sito web regionale di agenzie contro la tratta nell'area balcanica in collegamento con 3 paesi di destinazione: Germania, Italia e Gran Bretagna
2001/STOP/115	*Unire le forze contro la tratta 2001: un programma di capacity-building con 2 seminari regionali, 4 programmi di scambio, una conferenza sulle politiche e un sito web*	Seminari, programmi di scambio e siti web su: la formazione degli attori impegnati nella prevenzione e lotta alla tratta con particolare attenzione verso le comunità locali
2001/STOP/122	*Formazione di reti, scambi, seminario. Sicurezza delle donne vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale e cooperazione transfrontaliera – Scambi seguiti da un seminario di divulgazione*	Assistenza alle vittime della tratta soprattutto nella preparazione del rientro del loro paese di origine

2.3 Programma Falcone

Il 31 marzo 1998 il Consiglio dei ministri dell'Unione europea ha adottato, con l'azione comune 98/245/JHA, il programma Falcone volto a sviluppare e migliorare la cooperazione su basi multidisciplinari tra i responsabili della lotta contro la criminalità organizzata. Il programma Falcone copre il periodo 1998-2002 e dispone di una dotazione finanziaria di riferimento pari a 10 milioni di ECU per l'intero quinquennio. Per l'esercizio 2002 è previsto un bilancio di 2 milioni di euro. Il programma si inquadra nel Piano d'azione per combattere la criminalità organizzata adottato dal Consiglio in data 27 aprile 1997.

Il programma si prefigge di incentivare e promuovere reti dinamiche di relazioni tra le autorità preposte alla lotta contro la criminalità organizzata all'interno dell'Unione europea, offrendo un quadro di riferimento per gli scambi, le attività di formazione e le varie forme di cooperazione. Una migliore cooperazione viene conseguita soprattutto tramite azioni di formazione, seminari e convegni, nonché mediante progetti comuni con un'impostazione multidisciplinare.

Le sovvenzioni possono essere concesse per cinque categorie di azioni: formazione; scambi di personale e messa a disposizione di competenze operative specializzate; attività di ricerca, studi di fattibilità e valutazione; progetti operativi; scambi di informazione.

Nell'anno 2000 l'Italia ha partecipato a 26 progetti sui 35 approvati: in qualità di capofila in quattro progetti e di partner in ventidue. Nel primo caso, due progetti

concernevano la realizzazione di studi, uno gli scambi tra funzionari e uno la divulgazione delle informazioni. Di questi quattro progetti, tre (qui indicati) riguardavano temi inerenti la criminalità che hanno che possono avere un'attinenza con la materia dello sfruttamento sessuale dei minori, mentre dei 22 progetti in cui l'Italia ha partecipato come partner, 14 coprivano aree rilevanti per la lotta allo sfruttamento sessuale di minori. Per quanto riguarda i progetti realizzati nell'anno 2001, non è ancora disponibile la relativa documentazione.

Progetti in cui l'Italia è capofila

Numero del progetto	**Titolo del progetto**	**Associazione capofila**	**Azioni previste**
2000/FAL/171	*Confisca dei proventi del crimine negli Stati membri dell'Unione europea: cosa funziona, cosa non funziona e cosa promette bene*	Transcrime – Università di Trento	Studio
2000/FAL/183	*L'influenza del crimine sulle strutture dei gruppi criminali e sul comportamento criminale*	Omicron – Osservatorio milanese CO	Studio
2000/FAL/102	*Hope – Manuale per operatori sulla prevenzione del crimine*	Censis	Redazione di un manuale

Progetti cui l'Italia partecipa come partner

Numero del progetto	**Titolo del progetto**	**Azioni previste**
2000/FAL/127	*La minaccia del crimine su Internet e del trasferimento elettronico di fondi (operazione nuove frontiere)*	Formazione
2000/FAL/130	*Protezione dei testimoni – Una sfida europea*	Formazione
2000/FAL/139	*Prefigurazione di un istituto europeo di polizia, sessioni di formazione sul crimine organizzato*	Formazione
2000/FAL/119	*Possibilità e tecniche per individuare e confiscare i proventi del crimine*	Conferenze e studi
2000/FAL/132	*Aspetti giudiziari della lotta contro la criminalità organizzata*	Conferenze e studi
2000/FAL/155	*La lotta contro la crescita del crimine telematico della criminalità organizzata internazionale*	Conferenze e studi
2000/FAL/173	*Analisi delle nuove tecniche investigative relative alla criminalità organizzata*	Conferenze e studi
2000/FAL/172	*Forum sulla prevenzione della criminalità organizzata*	Conferenze e studi
2000/FAL/184	*Verso una strategia di prevenzione del crimine fondata su una strategia conoscitiva*	Conferenze e studi
2000/FAL/142	*Un manuale per agevolare la cooperazione internazionale nelle indagini sulla criminalità organizzata*	Progetto congiunto
2000/FAL/122	*L'identificazione e la prevenzione di opportunità che facilitano la criminalità organizzata*	Ricerca
2000/FAL/134	*L'applicazione della legge e la cooperazione giuridica con riguardo alla criminalità organizzata: una comparazione tra regioni di frontiera europee*	Ricerca
2000/FAL/165	*La relazione tra criminalità organizzata, immigranti illegali e lavoro nero*	Ricerca
2000/FAL/168	*La creazione di un record criminale europeo come mezzo per combattere la criminalità organizzata*	Ricerca

2.4 Programma Grotius II

Il 28 ottobre 1996, il Consiglio ha adottato, con l'azione comune 96/636/GAI, per il periodo 1996-2000, un programma rivolto agli operatori della giustizia, denominato Grotius, sulla base dell'*ex* articolo K3 del trattato sull'Unione europea. Il programma Grotius mirava a facilitare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri favorendo la reciproca conoscenza dei sistemi giuridici e giudiziari.[154]

Gli obiettivi specifici del programma Grotius sono i seguenti:

- preparazione di future azioni nel settore della cooperazione giudiziaria penale (ad esempio riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie);
- assistenza nell'attuazione degli strumenti adottati (ad esempio convenzione di assistenza reciproca);
- sostegno a una migliore conoscenza reciproca su temi generali di interesse comune per gli Stati membri (ad esempio utilizzo delle nuove tecnologie);
- azioni specifiche locali, volte a migliorare la cooperazione sul terreno (ad esempio nel quadro della lotta contro la pedofilia);
- collegamento in rete di alcune organizzazioni e professioni (ad esempio rete di giudici specializzati, servizi di assistenza alle vittime).

I progetti da finanziare possono riguardare i seguenti tipi di azione:

- l'organizzazione di conferenze, seminari, riunioni e colloqui;
- il coordinamento di studi e ricerche su argomenti che riguardano la cooperazione giudiziaria;
- la diffusione di documentazione e informazioni sul diritto di altri paesi e sulla cooperazione giudiziaria;
- la formazione linguistica a fini professionali e la formazione in diritto comparato;
- l'organizzazione di stage e visite all'estero.

---

[154] Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam il 1° maggio 1999, la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione giudiziaria in materia civile hanno due distinte basi giuridiche (rispettivamente il titolo VI del trattato sull'Unione europea e il titolo IV della terza parte del trattato che istituisce la Comunità europea). Pertanto, il programma Grotius, per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, dipende oggi dall'articolo 34 e 29 del trattato sull'Unione europea, mentre, per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia civile, dipende attualmente dagli articoli 61 e 67 del trattato che istituisce la Comunità europea.

Il 28 giugno 2001, il Consiglio con decisione 2001/512/JAI ha rinnovato il finanziamento del programma Grotius II nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale per una durata di due anni in attesa di istituire un programma quadro unico che riunisca tutti i programmi basati sulle disposizioni del titolo VI del trattato sull'Unione europea.

Nell'anno 2000 l'Italia è risultata capofila di 6 progetti su 47, ma solo uno ha attinenza con la materia della lotta allo sfruttamento sessuale dei minori. Si tratta di un progetto gestito dal C.E.D Corte di Cassazione volto a realizzare un seminario sui crimini telematici e il diritto penale che ha trattato anche la tutela dei minori nell'uso di Internet. (progetto n. 146). Sull'anno 2001 la relazione di presentazione non indica alcun progetto nel quale compaia anche la partecipazione italiana.

2.5 Programmi Odysseus, Oisin II e Hippokrates

Per i programmi Odysseus, Oisin II e Hippokrates non vengono fornite informazioni sulla partecipazione italiana nella realizzazione dei progetti, di seguito se ne illustrano, quindi, brevemente solo gli obiettivi generali.

2.5.1 Programma Odysseus

Il 19 marzo 1998, il Consiglio ha adottato, con l'azione comune 98/244/JAI, il programma Odysseus di formazione, scambi e cooperazione nei settori delle politiche dell'asilo, dell'immigrazione e dell'attraversamento delle frontiere esterne.

Il programma si applica ai 15 Stati membri dell'Unione europea, ma prevede anche la possibilità di associarvi i paesi candidati all'adesione nonché altri paesi terzi, allorché ciò si ritenga conforme agli obiettivi del programma. Il programma copre il periodo 1998-2002 e l'importo finanziario di riferimento è di 12 milioni di euro.

Le priorità del programma sono:

- iscrivere nella prospettiva pluriennale la cooperazione pratica tra le amministrazioni incaricate dell'attuazione delle politiche in materia di asilo, d'immigrazione e di attraversamento delle frontiere esterne;
- promuovere progetti di formazione e di scambio di funzionari;

- praticare una vera e propria apertura verso i paesi terzi e principalmente verso quelli che sono candidati all'adesione affinché possano familiarizzarsi con l'*acquis* dell'Unione nel settore dell'asilo, dell'immigrazione e dell'attraversamento delle frontiere esterne.

Per conseguire questo triplice ordine di priorità, il programma Odysseus ha sollecitato alla realizzazione di azioni nei seguenti campi: la formazione dei funzionari; gli scambi di funzionari tra Stati membri come misura complementare alla formazione: studi e ricerche sul tema della diffusione di materiale pedagogico.

2.5.2 Programma Oisin II

Il 28 giugno 2001 il Consiglio dei ministri dell'Unione europea, con decisione 2001/513/JHA, ha rinnovato il programma Oisin inizialmente istituito con l'azione comune 97/12/GAI del 20 dicembre 1996. Oisin II istituisce una seconda fase del programma di incentivazione e di scambi, di formazione e di cooperazione per le autorità incaricate dell'applicazione della legge per gli anni 2001 e 2002. La dotazione finanziaria di riferimento ammonta a 8 milioni di euro per i due anni.

Obiettivo del programma è incoraggiare la cooperazione tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge degli Stati membri e consentire a tali autorità una migliore conoscenza dei metodi di lavoro dei loro omologhi in altri Stati membri nonché dei vincoli cui possono essere soggetti.

I progetti finanziabili devono focalizzarsi sui seguenti tipi di azioni: formazione, scambi e tirocini, progetti operativi, studi e ricerche, riunioni e seminari, nonché la diffusione dei risultati conseguiti nel quadro del programma.

2.5.3 Programma Hippokrates

Il 28 giugno 2001 il Consiglio dei ministri dell'Unione europea ha adottato con decisione 2001/515/JHA un nuovo programma nel quadro della cooperazione in materia di giustizia e affari interni denominato Hippokrates e volto alla incentivazione di scambi, formazione e cooperazione nel settore della prevenzione della criminalità per gli anni 2001 e 2002. Il bilancio di riferimento proposto dalla Commissione all'autorità di bilancio per il 2001 e 2002 è di 1 milione di euro all'anno.

I progetti finanziabili nel 2001 e nel 2002 devono riguardare i seguenti tipi di azioni: formazione, scambi e tirocini, studi e ricerche, riunioni e seminari, nonché la diffusione dei risultati conseguiti nel quadro del programma. Essi riguardano tanto i settori della criminalità di carattere generale quanto la criminalità organizzata.

Al fine di aiutare i paesi candidati a prepararsi all'adesione, è prevista la partecipazione dei responsabili di tali paesi, oppure di quelli di altri paesi terzi, se ciò risulta nel loro interesse.

3. Le iniziative delle Regioni

Il panorama delle iniziative assunte dalle Amministrazioni regionali sui temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori è assai frammentato e differenziato come emerge dall'indagine condotta tramite una scheda di rilevazione con la quale si è voluto cercare di ricostruire quanto era stato fatto in materia di coordinamento degli interventi, definizione di linee-guida per i servizi socioassistenziali e sanitari, promozione di percorsi formativi e campagne di informazione, potenziamento e sviluppo dei servizi, sostegno a progetti specifici e partecipazione alle iniziative europee. Gli elementi principali che si ricavano da tale indagine sono:

- una più diffusa attenzione al problema dell'abuso sessuale quale fenomeno che richiede un intervento coordinato, interistituzionale e multidisciplinare, di cui molte Regioni si fanno carico promuovendo gruppi di studio, tavoli di coordinamento, redazione di linee-guida;
- l'utilizzazione dei fondi disponibili tramite la legge 285/97 per la creazione e il potenziamento dei servizi;
- l'esistenza di interessanti esperienze sul versante del coordinamento sia in materia di abuso sessuale che di prostituzione minorile, da cui si potrebbero trarre modelli trasferibili anche in altri contesti regionali;
- un significativo investimento di risorse nell'attivazione di percorsi di formazione e aggiornamento degli operatori;
- la marginalità del problema dello sfruttamento sessuale dei minori, in primo luogo nel mercato della prostituzione, cui solo poche Regioni dedicano un'attenzione specifica attraverso la costituzione di organismi di coordinamento o la predisposizione di interventi *ad hoc*;
- una diffusa carenza di progetti volti alla creazione di osservatori regionali sulla violenza, forse riflesso di una debole cultura della documentazione da cui discendono anche difficoltà nell'organizzazione sistematica delle informazioni sul lavoro svolto.

La disomogeneità nella qualità e quantità dei dati raccolti impediscono di proporre elaborazioni di tipo statistico, si offrirà quindi un quadro generale riportando quanto è stato

comunicato dalle Regioni che hanno fornito informazioni[155], certi che si tratta solo di una parte dell'impegno realmente dedicato a questi problemi dalle Amministrazioni regionali. Nella parte che segue si riportano informazioni che in alcuni casi rimandano alla progettazione realizzata nell'ambito della legge 285/97, la cui attuazione è descritta in dettaglio nella relativa Relazione al Parlamento; per quanto attiene ai progetti di contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale se ne dà conto di seguito.

3.1 Regione Piemonte

La Regione ha prodotto linee guida specifiche sugli interventi di protezione e tutela dei minori vittime di abuso sessuale, collegate anche al problema del maltrattamento in genere. Queste sono contenute nella D.G.R. n. 42-29997 del 2 maggio 2000 *Approvazione delle linee guida per la segnalazione e la presa in carico dei casi di abuso e di maltrattamento ai danni di minori da parte dei servizi socioassistenziali e sanitari.*

Il gruppo di lavoro che ha elaborato le linee-guida era composto da rappresentanti di Regione, Tribunale per i minorenni, Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario (penale), Centro per la giustizia minorile, servizi sociali territoriali, servizi sanitari territoriali, A.S.O. Ospedale Infantile Regina Margherita-Torino.

La costituzione del gruppo di lavoro è stata promossa dalla Regione Piemonte che ha svolto la funzione di regia. Tappe fondamentali del gruppo di lavoro, come indicato nella premessa alla D.G. R n. 42-29997 del 2 maggio 2000, sono state:

- la raccolta e l'analisi della documentazione relativa a protocolli operativi e percorsi metodologici già adottati dai servizi territoriali per far fronte al fenomeno dell'abuso e del maltrattamento, nonché degli atti relativi a programmi formativi già svolti;
- l'esame dei riferimenti normativi fondamentali, nonché dei principali atti legislativi d'indirizzo emanati in sede internazionale;
- l'elaborazione di un documento di linee-guida sulle modalità di rilevazione, segnalazione e presa in carico dei casi di maltrattamento ed abuso ai danni di minori (poi approvato dalla Giunta Regionale con la D.G.R n. 42-29997 del 2 maggio 2000);.

[155] Non sono pervenute informazioni dalla Regione Basilicata.

Le linee guida approvate contengono i seguenti punti.

- L'indicazione delle caratteristiche del fenomeno.
- Gli obiettivi degli interventi e delle linee guida stesse, ossia la prevenzione del fenomeno; la presa in carico efficace e integrata del caso conclamato e delle situazioni sospette; il trattamento tempestivo della patologia familiare, se esistente; la protezione adeguata del minore sia nei confronti della situazione subita, sia nel corso procedimento ad essa connesso.
- La descrizione della rete, composta dalla famiglia, dagli operatori dei servizi sociali, dei servizi sanitari, dei servizi educativi e scolastici, il Tribunale per i minorenni e la Procura della Repubblica.
- I riferimenti giuridico -legislativi generali e specifici relativi all'operare concreto dei servizi.
- Le indicazioni relative ai tempi dell'intervento.
- Le indicazioni relative agli strumenti: rilevazione, segnalazione, denuncia, referto, esame clinico, validazione, diagnosi e valutazione, audizione protetta.
- Il percorso metodologico.
- La descrizione delle *équipes* multidisciplinari composte da almeno un operatore sociale per ogni ente gestore delle funzioni socioassistenziali facente capo all'A.S.L. di riferimento; un operatore dell'U.O.A. di N.P.I; un operatore del Servizio di psicologia, ove esistente; un operatore del Ser.T; un pediatra di comunità; un operatore del Dipartimento di salute mentale; un ginecologo e/o medico legale, un operatore dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia.
- Le funzioni dell'*équipe* multidisciplinare, ossia la consulenza agli operatori per la segnalazione, la valutazione, gli eventuali trattamenti specialistici; le attività di formazione ed aggiornamento degli operatori; la raccolta dei dati relativi alle attività.
- Le proposte formative: sensibilizzazione/formazione di base e formazione sulle modalità della diagnosi e presa in carico dei casi.

Con determinazione dirigenziale n. 523 del 28 novembre 2001 è stato costituito un gruppo di coordinamento che si occupa del monitoraggio, del raccordo e della verifica delle attività di informazione e formazione, i cui membri sono rappresentanti di Regione- che svolge una funzione di regia rispetto ai membri del gruppo - scuola e di tutti gli enti/associazioni/agenzie partner del programma regionale: Progetto Cappuccetto Rosso (A.S.L. 4 e Comune di Torino), Centri Studi sui problemi dell'età evolutiva *Hansel e Gretel*, Cooperativa sociale Paradigma, FIDAPA, Associazione Centro d'Incontro Vallonghese-Davide.it.

A livello locale le *équipes* multidisciplinari per la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori si sono costituite presso ciascuna delle ventidue A.S.L. del Piemonte e presso l'A.S.O. Ospedale Infantile Regina Margherita di Torino.

Una sezione dell'Osservatorio regionale sull'infanzia, costituito a norma della L. 451/97 curerà la raccolta dei dati sul fenomeno degli abusi e maltrattamenti sui minori in Piemonte, trasmessi annualmente dalle *équipes* multidisciplinari.

Per quanto riguarda lo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali su indicazione del Ministero dell'Interno e del Dipartimento affari sociali, le Prefetture piemontesi hanno attivato, nel corso dell'anno 2000, gruppi di coordinamento sul tema, nell'ambito delle attività dei Comitati provinciali della pubblica amministrazione costituiti presso tali enti, allo scopo di avviare la messa in rete delle attività di competenza e titolarità dei singoli attori a fronte della problematica della pedofilia e, più in generale, degli abusi e maltrattamenti ai danni di minori. Tali gruppi sono composti da rappresentanti di: Tribunale per i Minorenni, Procura della repubblica presso il Tribunale per i minorenni, servizi sociali territoriali, servizi sanitari territoriali, terzo settore, questura, prefettura, scuola, Regione-Assessorato politiche sociali e Comuni. Tutte le Prefetture piemontesi hanno attivato gli incontri dei rispettivi comitati provinciali sul tema.

La Regione partecipa ad un Comitato Tecnico Ristretto promosso dalla Prefettura di Asti, nel cui contesto promuove la creazione di un'*équipe* multidisciplinare da istituirsi presso la A.S.L.- Dipartimento materno-infantile.

Nel luglio 2001 la Regione ha organizzato un incontro tra i Prefetti e gli Assessori provinciali del territorio regionale per consentire un confronto allargato in merito al problema della pedofilia e degli abusi sui minori.

Nell'ambito della formazione la Regione ha promosso corsi per operatori del settore sociale, sanitario, rivolti a insegnanti delle scuole materne, elementari e medie inferiori, iniziative di sensibilizzazione rivolte alla generalità della popolazione, produzione di opuscoli o pubblicazioni informative, organizzazione di convegni e seminari, campagne di sensibilizzazione attraverso i media, creazione o potenziamento di servizi territoriali specializzati, ed inoltre una serie di iniziative regionali rivolte ai minori, quali:

- la distribuzione presso tutte le Scuole Materne ed Elementari del cd-rom *Le fiabe di Davide*, contenente una serie di cinque favole che hanno lo scopo di condurre i

bambini a riflettere sul senso di responsabilità, sulla fiducia e sull'ottimismo nell'affrontare le situazioni della vita, sulle proprie possibilità e capacità, sugli atteggiamenti positivi da assumere in situazioni di difficoltà. Il cd-rom è stato realizzato dall'Associazione Centro d'Incontro Vallonghese-Davide.it, la quale ha ideato un servizio di accesso protetto ad Internet, cui tutte le famiglie possono accedere gratuitamente tutelando così i bambini dai rischi potenzialmente connessi ad una navigazione non protetta;

- l'attivazione di un servizio di accesso protetto ad Internet per i minori rivolto a tutte le scuole medie inferiori del Piemonte;
- la distribuzione presso tutte le scuole medie inferiori del Piemonte del kit *Lezioni di fiducia*, proposto da Telefono Azzurro e contenente una videocassetta e un manuale destinati alla proiezione e discussione in classe;
- la sperimentazione di due corsi di informazione - formazione per le scuole Medie Superiori ad indirizzo artistico; i corsi prevedono degli incontri di informazione rivolti ad insegnanti, genitori ed alunni, seguiti da lavori di gruppo per i ragazzi che, sotto la guida di esperti, realizzeranno materiali informativi sull'argomento da proporre ai bambini più piccoli, con contenuti e linguaggi più adatti alla loro comprensione, in quanto elaborati da "fratelli maggiori" e non da adulti;
- la campagna *Impara ad ascoltarli. I bambini vittime di abusi e maltrattamenti ti parlano in tanti modi* in occasione della pubblicizzazione delle linee guida sul maltrattamento e l'abuso;
- l'organizzazione di sedici corsi base di informazione/formazione per gli operatori socioassistenziali e sanitari del territorio piemontese (assistenti sociali, educatori, psicologi, neuropsichiatri infantili, pediatri, infermieri, medici di pronto soccorso);
- l'attivazione di sei percorsi di formazione specialistica, rivolti ai componenti delle 22 *équipes* multidisciplinari costituite presso le AA.SS.LL. del Piemonte.

La Regione è stata attiva anche nell'aderire e partecipare a progetti europei, ad esempio al programma Europeo Daphne 2000/2003 attraverso il sostegno al progetto *Kiriade*, proposto dall'IRES Lucia Morosini di Torino (sui temi della prevenzione e della presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori stranieri); adesione al progetto proposto dal

Conseil Général de Seine-Saint-Denis e dall'Università Paris VIII (sulle metodologie di prevenzione e tutela dei minori maltrattati e abusati all'uscita dal sistema di protezione).

Sul tema dello sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali, in ambito regionale sono state sostenute iniziative di sensibilizzazione all'uso di Internet realizzate in collaborazione con gli esperti di www.davide.it.

3.2 Regione Valle d'Aosta

Non ha prodotto linee guida specifiche, ma ha costituito un gruppo di lavoro sulla violenza all'infanzia in genere, i cui membri sono rappresentanti della Regione (Ufficio minori, Ufficio dell'Assessore regionale area Sanità, salute e politiche sociali, che coordina l'attività territoriale delle *équipes* sociosanitarie con gli organi giudiziari), dei Servizi sanitari territoriali, della Questura, del Pronto soccorso e della Pediatria ospedaliera.

La costituzione del gruppo di lavoro è stata promossa dall'Assessorato regionale Sanità, Salute e politiche sociali che ha svolto funzioni di coordinamento. La nomina dei membri del gruppo è avvenuta tramite delibera di Giunta regionale n. 5152 del 31.12.01.

Sul tema dell'abuso sessuale la Regione ha promosso corsi di formazione rivolti a operatori educativi, scolastici, sociali che saranno attivati nell'autunno 2002, iniziative di sensibilizzazione rivolte alla generalità della popolazione, produzione di opuscoli o pubblicazioni informative, organizzazione di convegni e seminari. Nel giugno 2000 è stata inoltre disposta l'iniziativa il *Progetto Sorriso* avente l'obiettivo di sviluppare e diffondere una cultura per l'infanzia e adolescenza che si rivolga al minore come soggetto portatore di diritti a garanzia di un'armonica crescita nella propria famiglia e nelle comunità, il cui piano operativo prevede azioni di promozione, di formazione e la costituzione di una struttura di coordinamento .

Nel gennaio 2002 la Regione ha aderito anche ad un progetto di collaborazione transnazionale per prevenire la violenza e l'abuso nei confronti dei bambini all'interno della famiglia.

3.3 Regione Lombardia

Sul tema dell'abuso sessuale, nell'ambito dei consultori familiari si sono avviati progetti sull'abuso e maltrattamento. In particolare, sono stati realizzati programmi, campagne di prevenzione e progetti mirati in attuazione della L. 34/96 e della L. 285/97.

È stato pubblicato e diffuso tra gli studenti e le studentesse il testo sull'abuso all'infanzia *Mimì fiore di cactus* nel contesto di un più ampio progetto di informazione e formazione finalizzato alla prevenzione dell'abuso e del maltrattamento di minori che prevede l'organizzazione di moduli formativi rivolti agli insegnanti elementari e agli operatori sociosanitari dei servizi per l'infanzia e di un convegno conclusivo, nonché la costituzione di un gruppo di progetto per il monitoraggio *in itinere* e la verifica del progetto stesso composto da funzionari regionali e della Sovrintendenza scolastica regionale.

3.4 Provincia autonoma di Trento

La Provincia autonoma di Trento si distingue dalle altre realtà oggetto d'indagine poiché il centro delle sue attività appare spostato sulle problematiche dello sfruttamento sessuale piuttosto che su quelle più ricorrenti del maltrattamento e dell'abuso sessuale. In particolare si menziona l'esistenza di strutture di coordinamento territoriali connesse allo sfruttamento sessuale a fini commerciali dei minori composte da operatori dei Servizi sociali e sanitari locali, dei Consultori familiari, della Provincia, della Questura e di realtà del Terzo settore che si occupano di prostituzione minorile. Tali coordinamenti sono presenti nei Comuni di Trento e Rovereto.

Sull'abuso sessuale la Provincia è stata invece impegnata nell'organizzazione di corsi di formazione rivolti ad operatori sociosanitari, il cui tema era allargato anche ai problemi più generali del maltrattamento e della prevenzione del disagio.

3.5 Provincia autonoma di Bolzano

Sul tema del maltrattamento e dell'abuso sessuale all'infanzia l'Ufficio famiglia- donna e gioventù funge da struttura stabile di coordinamento con il compito di elaborare progetti di prevenzione e contrasto del fenomeno a livello provinciale; strutture di coordinamento sono presenti a livello comunale. Su queste tematiche la Provincia ha promosso corsi di formazione

per operatori del settore sociale, sanitario, insegnanti; iniziative di sensibilizzazione rivolte alla generalità della popolazione, quali la mostra itinerante tenutasi nel 2000 dal titolo *(Ness)un luogo è sicuro- Violenza sessuale su minori* e la relativa documentazione promozionale ed esplicativa del fenomeno, nonché la pubblicazione di un libro dal titolo *Racconti senza tempo*, anche questo finalizzato ad indagare il fenomeno dell'abuso sessuale.

Inoltre, nel 2000 la Provincia ha promosso la distribuzione di materiali informativi sul tema della violenza sessuale sui minori a insegnanti, educatori e altri operatori interessati, nonché pubblicazioni informative rivolte ai ragazzi; sono stati organizzati anche convegni, seminari, potenziati i servizi territoriali specializzati e creati gruppi di studio.

Per quanto riguarda i percorsi formativi, si citano le seguenti iniziative:

- *Abuso e violenza sui bambini*, rivolto al personale della Casa delle donne.
- *Il ruolo dell'assistente sociale nei casi di maltrattamento e abuso all'infanzia, l'interazione con altre figura professionali (educatori, psicologi)*, destinato ad assistenti sociali, educatori, e pedagogisti delle comunità comprensoriali e dell'ASSB.
- Una giornata di studio sul tema: i rapporti tra Servizi sociali, Servizio psicologico e consultori familiari e Magistratura minorile e Magistratura ordinaria nei casi di abuso sessuale e maltrattamento sui minori.
- *Misure contro le violenze familiari* rivolto al personale della Casa delle donne, assistenti sociali, ai pedagogisti dei servizi di assistenza sociale e pedagogica di base dei distretti sociali comprensoriali e dell'Azienda Servizi sociali di Bolzano, a psicologi e assistenti sociali dei consultori familiari, agli psicologi dei Servizi delle ASL.
- *Prevenzione e trascuratezza della violenza sessuale*, destinato ad assistenti sociali, educatori, pedagogisti dei servizi di assistenza sociale e pedagogica di base dei distretti sociali delle comunità comprensoriali e dell'Azienda Servizi Sociali di Bolzano, psicologi dei servizi delle ASL e dei consultori familiari, insegnanti delle scuole elementari e materne.

3.6 Regione Veneto

La Regione ha sostenuto attività formative e la creazione di servizi specialistici attraverso l'assegnazione dei fondi collegati alla legge n. 285/97.

Nel giugno 2001 è stato approvato un Piano formativo regionale biennale per operatori dell'area infanzia – adolescenza che si pone in continuità con la legge regionale n. 41 del 1997 *Abuso e sfruttamento sessuale: interventi a tutela e promozione della persona*. Il Piano regionale si inserisce in una cornice più ampia di attività volte a sostenere le famiglie e promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Finalità del Piano è infatti la promozione delle condizioni di benessere per i bambini e gli adolescenti con particolare attenzione a quei minori in situazione di rischio e/o disagio già conclamato.

Il percorso formativo si rivolgerà ad un *target* di circa 2.500 operatori e prenderà avvio da un seminario regionale che espliciterà i contenuti e le modalità di lavoro che si realizzeranno con tipologie organizzative e territoriali diversificate e precisamente:

- promozione della comunità quale comunità educante;
- sostegno alla genitorialità in generale;
- prevenzione e sostegno nelle situazioni di genitorialità deficitaria;
- promozione e sostegno della genitorialità affidataria;
- promozione della genitorialità affettiva;
- promozione di una cultura comune per gli educatori delle strutture tutelari in relazione ai diritti del minore previsti nella L. 148/83 che preveda la progettazione di interventi educativi condivisi con la famiglia naturale, dove possibile, e con i servizi del territorio;
- monitoraggio e valutazione della L. 285/97;
- individuazione di interventi precoci nelle situazioni di maltrattamento e abuso sessuale;
- avvio di un percorso formativo per educatori e insegnanti.

Per l'attuazione del Piano è stata formata una struttura organizzativa che prevede, tra gli altri, una segreteria scientifica composta da esperti della formazione e di aree specifiche, coordinata dalla Regione Veneto che ha il compito di definire gli obiettivi e i contenuti formativi, verificare lo stato di implementazione del piano ed evidenziare nuovi bisogni formativi. E' stata, inoltre, prevista la creazione di gruppi territoriali a livello di ciascuna AULSS (composti da operatori che hanno partecipato alla formazione e cui è affidato il compito di riproporre "a cascata" a livello locale nuovi percorsi formativi); la costituzione di un laboratorio permanente sulla famiglia, quale luogo di elaborazione, scambio e confronto tra operatori, esperti e rappresentanti di associazioni su buone prassi, progetti innovativi e

proposte di attività. L'attività del laboratorio è realizzata sia attraverso la creazione di uno spazio telematico sia mediante l'organizzazione di momenti seminariali di incontro e approfondimento di tematiche che via via si evidenziano nel percorso formativo, dai gruppi territoriali o dalla Regione.

Una struttura di supporto per la realizzazione del Piano è anche l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza che ha tra le proprie aree di interesse anche i temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuale.

3.7 Regione Friuli Venezia Giulia

La Regione sta predisponendo il Progetto Obiettivo Materno infantile quale strumento pianificatorio tra sanità e assistenza sociale. All'interno di esso il tema dell'abuso e del maltrattamento rappresenta un'area di intervento prioritaria. Sulle tematiche della violenza, anche intrafamiliare, si segnala l'adozione della legge regionale 16 agosto 2000 n.17 *Realizzazione dei progetti antiviolenza e istituzione di centri per donne in difficoltà.* Inoltre, attraverso i fondi della legge n.285/97 sono stati promossi gruppi specialistici di coordinamento e valutazione sull'abuso sessuale.

3.8 Regione Liguria

La Regione Liguria - Settore programmazione sociale e interventi per la famiglia non ha prodotto linee guida specifiche sugli interventi di protezione e tutela dei minori vittime di abuso sessuale, ma costituirà a breve un gruppo di lavoro (C.R.M. n. 65 del 2001). La definizione di linee guida sul maltrattamento e l'abuso sessuale è collegata a quanto previsto dal Piano triennale peri servizi sociali 2002-2004. Il gruppo dovrà occuparsi anche delle questioni collegate alle varie forme di sfruttamento sessuale a fini commerciali di bambini e ragazzi.

La legge n. 285/97 ha consentito di realizzare percorsi formativi e sostenere azioni di assistenza e cura per minori vittime di maltrattamento e abuso sessuale.

3.9 Regione Emilia Romagna

La Regione ha prodotto linee guida specifiche approvate con la Delibera del Consiglio Regionale 1294/99.

Il gruppo che ha elaborato le linee guida era composto da rappresentanti di: Regione, Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario, Centro per la Giustizia minorile, Servizi sanitari e sociali territoriali, Comuni e Province come enti. La costituzione del gruppo di lavoro è stata promossa dalla Regione Emilia Romagna,, in particolare dall' Assessorato politiche sociali, che ha svolto una funzione di regia.

A livello locale esistono strutture di coordinamento territoriali sul tema del maltrattamento e dell'abuso sessuale all'infanzia, ad esempio a Piacenza, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Forlì – Cesena e Rimini.

Riguardo al tema dell'abuso sessuale la Regione ha promosso corsi di formazione per operatori del settore sociale, per operatori del settore sanitario, corsi di formazione rivolti a scuole, operatori della giustizia e della questura, l'organizzazione di convegni, seminari, la creazione e il potenziamento di servizi e strutture di accoglienza.

La Regione non ha prodotto linee-guida specifiche sugli interventi di protezione e di tutela dei minori vittime di sfruttamento sessuale a fini commerciali, ma ha costituito un gruppo di lavoro promosso dall'Assessorato politiche sociali della Regione, di cui fanno parte rappresentanti della magistratura, dei servizi socioassistenziali, dell'Università e di associazioni.

Esistono inoltre strutture di coordinamento territoriali sullo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali presso la Provincia di Rimini, dove la Regione ha sostenuto la costituzione dell'Osservatorio sulla prostituzione minorile costituito presso l'Azienda USL di Rimini, di cui si riferirà nelle sezioni successive.

Anche sul tema dello sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali la Regione ha promosso l'organizzazione di convegni o seminari, campagne di sensibilizzazione attraverso i media, la creazione o il potenziamento di interventi di contrasto attraverso unità di strada, l'attivazione di progetti specifici, ad esempio il Progetto *Oltre la strada*.

3.10 Regione Toscana

La Regione ha prodotto linee-guida specifiche sugli interventi di protezione e tutela dei minori vittime di abuso sessuale, che si occupano anche del problema del maltrattamento in genere, la cui delibera di approvazione è in fase di predisposizione. Il documento è stato discusso da un gruppo di lavoro, coordinato dalla Regione Toscana, cui hanno aderito rappresentanti dei servizi socioassistenziali e del tribunale ordinario, della Corte d'appello minori, del Tribunale per i minorenni di Firenze e della Procura presso il Tribunale per i minorenni. In collaborazione con le agenzie di viaggio la Regione ha realizzato una campagna contro il turismo sessuale e più specificamente contro le proposte di turismo a scopo di pedofilia (*I bambini non si toccano, Lasciali giocare*). Non esistono strutture di coordinamento a livello regionale sul tema del maltrattamento e dell'abuso sessuale all'infanzia, ma l'obiettivo è di creare, con i fondi assegnati, un coordinamento e un modello di riferimento per l'intero territorio regionale. A livello locale esistono strutture di coordinamento che fanno capo o alle Prefetture o, come a Firenze, ad un organismo interistituzionale, il Tavolo permanente. Sul tema dell'abuso sessuale la Regione ha sostenuto la pubblicazione di un libro –gioco da colorare ideato dall'Associazione Artemisia *Sara, Fong e Totò*, cui è allegata anche una pubblicazione sul tema destinata agli/alle insegnanti. Inoltre la Regione ha partecipato al Progetto *Action Teenager Against Violence*, promosso dall'associazione WOW (Women on work) e realizzato nell'ambito del programma Daphne. A livello internazionale la Regione è impegnata in un progetto di cooperazione con la contea di Brasov in Romania, finalizzato a sostenere la formazione dei funzionari dell'amministrazione locale che operano nel settore sociale allo scopo di individuare strategie e risorse adeguate per contrastare i fenomeni del disagio, del maltrattamento e della violenza sui bambini. Infine, la Regione ha utilizzato risorse messe a disposizione dalla legge n. 285/97 per favorire la creazione e il potenziamento delle strutture di accoglienza e consulenza nei casi di abuso sessuale nonché interventi sulla prostituzione. La materia dell'abuso all'infanzia è presente nella legge regionale n.31/00 che disciplina il piano di attività dell'Istituto degli Innocenti, individuato come uno dei soggetti che collaborano all'attuazione delle strategie regionali in questo settore.

3.11 Regione Umbria

Le linee guida specifiche sugli interventi di protezione e tutela dei minori vittime di abuso sessuale sono contenute nella DCR n.20 del 9.10.2000: il gruppo di lavoro per la loro elaborazione era composto da rappresentanti della Regione che successivamente hanno contattato la magistratura e i servizi socioassistenziali.

Riguardo al tema dell'abuso sessuale la Regione ha destinato il 5% dei fondi della legge 285/97 destinati alla formazione alle due province: quella di Perugina ha già avviato un corso di formazione sull'abuso che ha coinvolto operatori del settore sociale e sanitario, quella di Terni deve ancora attivare tale percorso.

La Regione ha inoltre definito le modalità organizzative relative all'attivazione di un sistema territoriale integrato di servizi ed interventi per il contrasto alla violenza e all'abuso su donne e minori. Tale modello deve prevedere la costituzione di *équipes* di coordinamento a livello provinciale composte dai diversi soggetti istituzionali deputati ad esercitare competenze specifiche e da *équipes* operative interambito o di ambito sociale quale soggetto tecnico operativo, composte da operatori dei comuni e delle ASL.

All'interno dei nuovi indirizzi regionali per l'attuazione della L. 285/97 (DCR n.20 del 9 ottobre 2001) vengono indicate le seguenti strategie di intervento:

- rilevamento dei dati e mappatura delle risorse sul territorio regionale;
- formazione e sensibilizzazione;
- organizzazione di servizi integrati in rete, che deve prevedere: la costituzione di *équipes* di coordinamento provinciali e di *équipes* operative interambito o in ambito sociale

Nella Provincia di Perugia (Deliberazione del Consiglio Regionale 24 giugno 1998, n.559) è stato realizzato un Progetto integrato, percorsi sperimentali per il supporto all'infanzia, adolescenza e famiglia, *Primi interventi di sensibilizzazione/formazione per la costituzione di una rete di servizi per la prevenzione, trattamento e recupero nei casi di maltrattamento, abuso di minori.* I destinatari dell'intervento sono stati gli operatori sociosanitari con dimostrata esperienza professionale nel settore, dipendenti di ruolo degli enti aderenti al progetto, assistenti sociali, psicologi, neuropsichiatri infantili, pediatri di base, pediatri ospedalieri, medici di pronto soccorso, radiologi. Gli obiettivi specifici erano: realizzazione di una rete di servizi sul territorio; riduzione e contenimento dei fenomeni di

abuso/maltrattamento di minori; agevolazione delle segnalazioni dei casi di abuso; agevolazione della presa in carico del bambino e della famiglia; individuazione di percorsi di informazione e sensibilizzazione finalizzati all'acquisizione di codici di relazione sociale ed interpersonale destinati ai minori e alle famiglie in generale; costituzione di un gruppo operativo multidisciplinare per la consulenza ai servizi del territorio e per l'individuazione di strategie.

La Regione precisa che, sino ad oggi, le *équipes* operative al livello interambito o di ambito sociale non sono state ancora costituite dai Comuni capofila degli ambiti territoriali in accordo con le Asl. Ciò è da collegare alla difficoltà, soprattutto da parte degli enti locali, di individuare le risorse professionali da impiegare per tali attività e di definire all'interno degli accordi di programma con le Asl le relative competenze e il coordinamento, richiesto in alcuni ambiti dalle Asl, in altri dagli enti locali stessi. Rispetto a questo, la Regione ha indicato negli enti locali i soggetti titolari di questa materia e ha attribuito loro il ruolo di regia per facilitare il percorso di progettazione, realizzazione e monitoraggio degli interventi. Inoltre anche la Provincia, a cui è stato demandato il ruolo di formatrice dei diversi soggetti, richiede una gestione diretta della realizzazione della rete di tali *équipes*. La Regione Umbria ha promosso numerosi incontri per supportare tecnicamente gli ambiti territoriali e i coordinamenti sociali in capo alle Asl al fine di realizzare il modello operativo descritto, ma per le difficoltà riportate non è stato ancora possibile nominare il gruppo tecnico regionale.

3.12 Regione Marche

Ai sensi della L. 451/97 la Regione ha istituito il Centro regionale di documentazione ed analisi sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza che nel corso dell'anno svolgerà attività di raccolta, analisi, documentazione e diffusione di ricerche e studi inerenti tutte le tipologie dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza compresi quelli per minori vittime di abuso e maltrattamento. Inoltre ad iniziativa della Giunta regionale è in corso di approvazione il disegno di legge concernente l'istituzione della figura del *Garante per l'infanzia e l'adolescenza* che avrà anche la funzione di promuovere, in collaborazione con gli enti locali, iniziative per la prevenzione e il trattamento dell'abuso e del maltrattamento sui minori.

La programmazione dell'attività di coordinamento e promozione degli interventi in materia non è stata ancora predisposta in modo specifico perché dovrà tener conto della

riforma del welfare regionale in attuazione della L.328 dell'8.11.2000 e della deliberazione amministrativa del Consiglio regionale n.306 dell'1.3.2000 *Piano regionale per un sistema integrato di interventi sociali* ed in particolare della definizione degli ambiti territoriali, entro marzo 2002, che consentirà l'integrazione degli interventi specifici in materia di abuso e maltrattamento con la rete dei servizi sociali e sanitari territoriali.

A tutt'oggi, in ambito regionale, ai sensi della delibera amministrativa del Consiglio regionale n.202/98 i soggetti competenti a intervenire sono le *équipes* minime istituite presso i consultori familiari e composte da un assistente sociale e uno psicologo dipendenti dalle A.S.L.

3.13 Regione Lazio

Le linee guida specifiche sugli interventi di protezione e tutela dei minori vittime di abuso sessuale sono contenute nella delibera 13 luglio 1999 n.3846. Il gruppo di lavoro, promosso dalla Regione Lazio - Assessorato Sanità (che ha svolto funzioni di regia), e istituito con Delibera di giunta 4 maggio 1999 n.685, era costituito da rappresentanti di: Regione, Tribunale per i minorenni, Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, quella presso il Tribunale ordinario, Servizi sociali e sanitari territoriali, Comunità per minori, Università La Sapienza, Centro aiuto bambino maltrattato e famiglie.

A livello locale, esistono strutture di coordinamento formate da rappresentanti dei servizi sociali e sanitari territoriali, ospedali pediatrici presso il Comune di Roma e la Provincia di Frosinone (tramite la ASL - Dipartimento infantile), presso la Prefettura di Latina che svolge funzioni coordinamento e osservatorio per una rete territoriale contro la violenza all'infanzia in collaborazione con tutte le organizzazioni interessate (Scuola, ASL, forze dell'ordine).

Sul tema dell'abuso sessuale la Regione ha promosso l'organizzazione di corsi di formazione rivolti a operatori del settore sociale, sanitario, insegnanti di scuole materne, asili nido, pediatri di base, psicologi, assistenti sociali, assistenti di polizia e ha promosso, altresì, il potenziamento dei servizi sociali specializzati. La Regione ha, inoltre, sostenuto il *Progetto Girasole* dell'ospedale pediatrico Bambin Gesù per la tutela dei bambini, il recupero della famiglia e il collegamento con i servizi del territorio, che svolge una funzione di consulenza

verso genitori/parenti, professionisti, insegnanti, pediatri, medici di base, eccetera. Altre iniziative appoggiate o promosse dalla Regione sono state la creazione di centri di documentazione e l'Osservatorio e Centro di documentazione regionale per l'infanzia e l'adolescenza, cui compete la pubblicazione di rapporti annuali sullo stato dei bambini e degli adolescenti nella regione.

Con i fondi della L. 285/97 la Regione ha finanziato corsi di formazione sul maltrattamento e l'abuso sessuale a livello territoriale decentrato, ad esempio a Viterbo e Latina.

3.14 Regione Abruzzo

A livello regionale non esistono strutture di raccordo sui fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale, tuttavia si riporta la presenza di forme di coordinamento a livello locale, in particolare sulla pedofilia e lo sfruttamento sessuale dei minori, costituite presso le Prefetture di L'Aquila, Chieti, Pescara e Teramo. Esistono inoltre *équipe* specializzate di coordinamento in provincia di Teramo e a Pescara.

Sull'abuso sessuale la Regione ha promosso corsi di formazione per operatori del settore sociale, sanitario, funzionari e operatori coinvolti nella gestione di progetti collegati alla legge n.285/97, la creazione o il potenziamento di servizi territoriali specializzati e di strutture di accoglienza. L'impegno regionale si è poi concentrato nel varo di alcuni progetti specifici, elencati di seguito.

- Il *Progetto Pilota di interventi sanitari a favore dei minori a rischio e delle loro famiglie* per la valutazione e la diagnosi delle situazioni familiari multiproblematiche e vulnerabili e/o dove vi sia un sospetto di maltrattamento fisico, abuso sessuale, trascuratezza dei figli da parte dei genitori o sospetto di grave pregiudizio per il minore; i trattamenti di psicoterapia e sostegno psicologico alla famiglia e al minore a rischio; l'assistenza domiciliare clinico-sanitaria finalizzata all'inserimento o al reinserimento del minore nella famiglia di origine, affidataria, adottiva; l'attività di prevenzione attraverso un servizio di informazione, formazione, sensibilizzazione e consulenza; l'assistenza psicologica specialistica alle famiglie affidatarie e adottive tramite le *équipes* territoriali; la consulenza ai servizi socioassistenziali territoriali, alle strutture sanitarie, alle forze dell'ordine, alla magistratura, alle scuole; la creazione di uno *Spazio neutro* consistente in una presa in carico psicoterapeutica durante gli

incontri per le famiglie con forte conflittualità fra genitori: l'istituzione di un servizio di audizione protetta di minori.

- Il *Progetto pilota triennale per interventi sanitari a favore dei minori vittime di maltrattamenti e abuso e per la cura della famiglia maltrattante/abusante*. Il Progetto si articola in tre differenti aree operative che si organizzano in strutture interagenti: Centro studi e prevenzione; Centro Integrato Psicodiagnostica – Terapeutico; unità di pronto accoglienza, un Servizio di rilevazione attuato attraverso una Linea Verde telefonica per la segnalazione di casi di maltrattamento ed abuso.
- Il progetto di *Prevenzione e protezione dei bambini dall'abuso e dalla pedofilia*, un corso di formazione professionale per gli operatori sociali.
- Un corso residenziale di formazione per operatori di servizi di contrasto alla violenza sui minori (Iniziativa formativa interregionale realizzata con i fondi della L.285/97).
- Il *Progetto Pinocchio*, di assistenza e prevenzione nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento o di violenza sui minori.

La Regione ha collaborato con l'Azienda Sanitaria Locale di Pescara e il Dipartimento di salute mentale, l'U.O. di Neuropsichiatria infantile alla costituzione di un gruppo di studio per la stesura di un protocollo di intesa interistituzionale finalizzato al coordinamento degli interventi integrati contro l'abuso e il maltrattamento ai minori.

Nel novembre 2001 la Regione Abruzzo ha, inoltre, convocato una prima riunione per avviare un programma di interventi in favore di minori vittime di abusi o di sfruttamento sessuale da realizzare con i fondi di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 269/98 e art. 80, comma 15, della legge n. 328/00. Il programma dovrà essere difinito con la collaborazione di un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti del Centro giustizia minorile, le ASL, la delegazione abruzzese dell'ANCI, dell'UPA, del Centro Primavera di Scenre di Pineto, del Centro Piccolo Principe di Pescara, della Prefettura, del Tribunale per i minorenni e della Direzione scolastica regionale.

3.15 Regione Molise

Un gruppo di lavoro per la produzione di linee guida specifiche sugli interventi di protezione e tutela dei minori vittime di abuso sessuale è stato creato e coordinato dalla

Prefettura di Campobasso e vede la partecipazione di rappresentanti di Regione. Tribunale per i minorenni. Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, Servizi socioassistenziali e sanitari. Ospedale pediatrico, realtà del terzo settore, Questura, Scuola e Comunità per minori.

La Regione ha creato un Osservatorio in attuazione della Legge Regionale n.1/00 di riordino delle attività socioassistenziali dedicato esclusivamente alle problematiche minorili nel quale si tratterà anche di abuso e maltrattamento.

Per quanto attiene al problema dello sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali, sono in fase di programmazione iniziative di sensibilizzazione rivolte alla generalità della popolazione e l'organizzazione di attività convegnistiche.

3.16 Regione Campania

Grazie ai fondi resi disponibili dalla legge n.285/97, sul tema dell'abuso sessuale la Regione ha promosso corsi di formazione per operatori del settore sociale, iniziative di sensibilizzazione rivolte alla generalità della popolazione, organizzazione di convegni, seminari, progetti regionali di sostegno alla creazione di servizi e comunità specializzate, creazione di centri di documentazione e di osservatori. L'amministrazione regionale ha sostenuto anche la partecipazione a progetti europei realizzati nell'ambito del programma Daphne.

Inoltre, la Regione segnala che nei 43 ambiti territoriali sono sorte forme di raccordo tra gli operatori, sebbene non formalizzate e cui la Regione dichiara di non aderire. A Napoli, area metropolitana, esiste ormai da molti anni un progetto di Rete interistituzionale e interservizi che, strutturata su vari livelli di coordinamento, ha favorito la creazione di *équipe* multidisciplinari per la presa in carico dei casi.

3.17 Regione Puglia

La Regione ha promosso l'organizzazione di convegni e seminari sul tema dell'abuso sessuale con i fondi della legge n. 285/97, nonché la costituzione di centri e servizi specialistici. Nella scheda ricevuta dalla Regione non si fa riferimento alle esperienze sulla prostituzione minorile, tuttavia sul territorio regionale sono stati realizzati importanti progetti di contrasto e assistenza tramite i finanziamenti *ex*-art.18.

3.18 Regione Calabria

La Regione ha promosso, tramite la L.285/97, corsi di formazione per operatori del settore sociale e iniziative di sensibilizzazione rivolte alla generalità della popolazione riguardo al tema dell'abuso sessuale, oltre alla creazione di servizi specialistici.

Non esistono strutture di coordinamento regionali sull'abuso sessuale o sullo sfruttamento sessuale dei minori,in particolare nell'ambito della prostituzione minorile, tuttavia si indica la presenza di forme di integrazione a livello locale, con la partecipazione di operatori dei servizi socioassitenziali e sanitari, terzo settore, questura, scuola e comunità per minori.

3.19 Regione Sicilia

L'Assessorato per gli enti locali della Regione ha previsto e finanziato, attraverso contributi per il triennio 2000-2002, le Associazioni Telefono Arcobaleno e Telefono Azzurro.

Nel 2002 è stata avviata un'indagine sul fenomeno della pedofilia in Sicilia. Inoltre si stanno avviando iniziative volte a:

- predisporre linee di indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori;
- favorire la partecipazione di realtà del privato sociale al Programma Daphne (2000-2003);
- produrre opuscoli e pubblicazioni informative;
- realizzare un convegno regionale sul tema dell'abuso e del maltrattamento.

3.20 Regione Sardegna

Nelle Province di Nuoro e Sassari esistono dei gruppi di lavoro interservizi composti da rappresentanti dei Servizi sociali e sanitari territoriali, del terzo settore, della Questura e della scuola. Sul tema dell'abuso sessuale la Regione ha promosso la creazione di centri antiviolenza ed *équipe* multidisciplinari attraverso i finanziamenti erogati con la L. n.285/97.

Il Tribunale per i minorenni di Cagliari ha, inoltre, proposto alla Regione Sardegna la costituzione di un Osservatorio regionale per il monitoraggio del disagio minorile

(riguardante anche maltrattamento. abuso e sfruttamento sessuale). delle risorse e dei bisogni correlati.

4. Interventi di prevenzione e assistenza ai minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale a livello locale

Le iniziative locali di prevenzione e contrasto del fenomeno della violenza all'infanzia sono numerose e costituiscono un panorama assai variegato[156]. È praticamente impossibile riuscire a ricostruire un censimento degli interventi poiché accanto a progetti finanziati da risorse pubbliche esistono anche realtà del privato sociale il cui lavoro è completamente autofinanziato. E' possibile cogliere "il polso" della situazione attuale utilizzando come indicatori le informazioni relative ai progetti realizzati mediante i finanziamenti erogati attraverso la legge n. 285/97 *Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* riguardo gli interventi, in primo luogo, contro il maltrattamento e l'abuso sessuale all'infanzia - e sull'art. 18, comma 3 del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* - per i programmi contro la prostituzione e la tratta.

La legge n. 285/97 ha reso possibile una grande mobilitazione di risorse per dare concreta attuazione ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e promuoverne il benessere anche grazie ad azioni di sostegno ai nuclei familiari e alla genitorialità. Come è noto essa ha sollecitato (*ex* art. 4 comma h *interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori*) le amministrazioni regionali, gli enti locali e le realtà del terzo settore a impegnarsi in un'opera ideativa e creativa nell'ambito degli interventi di prevenzione e contrasto del maltrattamento e dell'abuso sessuale dei minori. L'area dello sfruttamento sessuale a fini commerciali della prostituzione minorile, *in primis*, è rimasta, invece, fortemente marginale.

4.1. Un aggiornamento dei dati sui progetti finanziati con la L. 285/97

L'aggiornamento dei dati, presentati nella prima Relazione, relativi al primo triennio di applicazione della legge n. 285/97 si è reso necessario data la diversa scansione temporale

---

[156] Nel corso delle attività di rilevazione condotte in preparazione della presente Relazione, sono state raccolte informazione e documentazioni inerenti un panorama multiforme di iniziative delle quali non è possibile dare conto in maniera esaustiva date le finalità della Relazione. Si auspica di poterle presentare in occasione di altre pubblicazioni.

registrata nell'avvio dei progetti. che, ad oggi. risultano in totale 95, di cui 66 di competenza degli ambiti territoriali delle Regioni e delle Province autonome e 29 delle città riservatarie. Ciascun progetto si compone di molteplici attività (in taluni casi facenti capo anche ad altre aree progettuali previste dalla legge n. 285/97) cosicché i 95 progetti che si richiamano agli obiettivi del comma h contengono un totale di ben 349 interventi.

Tavola 1 - *Progetti e interventi per macro-aree geografiche*

Ambiti-Regioni	N° Progetti	Valori percentuali	N° Interventi	Valori percentuali
Nord	33	50	149	60,3
Centro	13	19,7	35	14,3
Sud e Isole	20	30,3	63	25,5
Totale	66	100,0	247	100,0
Città Riservatarie	N° Progetti	Valori percentuali	N° Interventi	Valori percentuali
Nord	10	34,5	35	34,5
Centro	9	31	45	44
Sud e Isole	10	34,5	22	21,5
Totale	29	100,0	102	100,0

Per quanto riguarda gli ambiti territoriali, il 50% dei progetti è concentrato nelle Regioni e Province autonome del Nord Italia, che presentano anche un "parco interventi" più consistente, pari al 60% del totale degli interventi previsti nei piani regionali e provinciali.

Anche nelle Regioni del Sud, gli ambiti territoriali esprimono una capacità propositiva piuttosto significativa (30% dei progetti) cui corrisponde in effetti, come vedremo in altra parte della Relazione, la crescita e il diffondersi di esperienze assai interessanti, e talvolta di vera e propria eccellenza, finalizzate alla creazione di servizi specializzati e strutture di coordinamento territoriale, la cui innovatività e il cui valore professionale sono risultati particolarmente significativi in considerazione delle più svantaggiate e precarie condizioni dell'ambiente nel quale si collocano, ambiente caratterizzato dall'esistenza di un frammentario e insufficiente sistema territoriale di servizi sociosanitari e socioeducativi a favore dell'infanzia e della famiglia.

La ripartizione territoriale dei progetti afferenti alle città riservatarie, segnala la predominanza delle aree del Nord e del Sud del Paese, ma le città riservatarie del Centro Italia prevalgono in termini di numero degli interventi poiché a queste corrisponde una quota pari al 44% dei 102 interventi previsti nei progetti.

Duole, purtroppo, sottolineare che solo due progetti sono stati costruiti in modo specifico attorno al tema della prostituzione minorile, un problema sul quale altri progetti si soffermano in modo marginale, senza fare differenziazioni tra utenza minorile vittima di abuso sessuale e utenza minorile vittima di prostituzione coatta.

Con il 2002 è iniziata una nuova fase attuativa per la legge n. 285/97, i cui fondi sono entrati a comporre il Fondo nazionale per le politiche sociali secondo quanto stabilito dalla legge n. 328/00 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, che ha fatto proprie, tra le altre, anche le finalità della legge n. 285/97 ponendole alla base degli interventi del sistema integrato di interventi e servizi sociali, come stabilito dal comma 3 dell'art. 22. Sarà quindi indispensabile attendere l'entrata a regime dei nuovi piani territoriali per verificare se l'attenzione alle tematiche della violenza e dello sfruttamento sessuale dei minori trova conferma e sviluppo anche nella nuova progettazione, che, peraltro, di esse dovrebbe tenere conto in quanto il comma 3 inserisce anche le leggi n. 66/96 e n. 269/98 nell'orizzonte di riferimento delle finalità che devono essere perseguite dalle politiche sociali integrate.

La legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Legge finanziaria 2001) ha previsto un ulteriore specifico investimento di 20 miliardi di lire per il finanziamento di interventi anche di carattere sperimentale per la prevenzione delle violenze e il recupero psicoterapeutico dei minori vittime e degli abusanti.

4.2. Quadro sintetico sullo stato attuale degli interventi contro la violenza all'infanzia

La prima Relazione al Parlamento aveva illustrato l'attività progettuale messa in moto su tali problematiche utilizzando le informazioni contenute nella Banca dati relativa alla legge 285/97, predisposta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Nel corso dell'anno 2001 il Centro nazionale ha provveduto ad aggiornare l'analisi di tale paniere di progetti e ha svolto anche un'analisi "sul campo" di quanto è stato realizzato riuscendo a individuare un ristretto numero di interventi di eccellenza i cui rappresentanti sono stati coinvolti in un confronto diretto che ha consentito uno scambio di esperienze e la possibilità di individuare "buone pratiche" in grado di rendere sostenibili ed efficaci i progetti per la prevenzione e il contrasto della violenza all'infanzia.

Per contestualizzare l'analisi degli interventi sociali realizzati in questo settore in un modo coerente con le finalità della presente Relazione, è stato ritenuto utile passare da un'analisi sui contenuti dei progetti ad un'indagine sulle esperienze di lavoro degli operatori che gestiscono i servizi realizzati con tali progetti. Ritenendo che l'insieme dei progetti collegati alla legge rappresentasse solo una componente del più vasto e articolato arcipelago dei servizi e degli enti del pubblico e del privato sociale che sono impegnati nella prevenzione e nel contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, è stata organizzata e condotta un'indagine a livello nazionale su un campione costituito dagli operatori dei progetti di eccellenza attuati con la Legge n. 285/97, da esperti scelti quali testimoni-chiave[157] capaci

---

[157] - Abruzzese Saverio, Centro antiviolenza Albachiara di Bari
- Daniela Aureli, Comune di Roma
- Barner François, Ecpat
- Bellavista Tiziana, Osservatorio prostituzione minorile di Rimini
- Benzi Don Oreste, Associazione Papa Giovanni XXXIII
- Bertotti Teresa, CBM
- Bosetto Claudio, Associazione Rompere il silenzio
- Carchedi Francesco, Fondazione Lelio Basso,
- Ceglie, magistrato Sezione Sperimentale Traffico ed Abuso su donne e minori e reati intrafamiliari della Procura di S. Maria Capua Vetere
- Chistolini Marco, Centro italiano aiuti all'infanzia
- Costella Pippo, Save the Children
- Da Prà Mirta, Gruppo Abele
- De Leo Gaetano, Università "La Sapienza" Roma
- De Nardo Annarita, Caritas Udine
- Di Noto Don Fortunato, Telefono Arcobaleno
- Diano Daniela, Cismai
- Diotallevi Marina, Organizzazione Mondiale del Turismo
- Donadel Claudio, Comune di Venezia
- Figini Claudio, CNCA
- Foti Claudio, Centro Studi Hansel e Gretel
- Giolito Maria Rosa, Asl 4 Torino
- Gullotta Guglielmo, Università di Torino
- Liverani Manuela, Telefono Azzurro
- Luberti Roberta, Associazione Artemisia
- Maiello Assunta, Caritas di Napoli
- Malacrea Marinella, UCRAS-CBM
- Capitano Manzi Stefano, Comando Provinciale Carabinieri di Roma
- Mella Maddalena, Associazione LULE
- Meneghello Martina, Associazione Mimosa di Padova
- Montecchi Francesco, Ospedale Pediatrico Bambin Gesù
- Morniroli Andrea, Cooperativa sociale Dedalus
- Pachì Alessandra, Santa Maria Mater Domini
- Palladino Raffaella, Cooperativa sociale E.V.A.
- Parsi Maria Rita, Movimento Bambino
- Rechichi Maria Rosa, Cooperativa Cossea
- Scapicchio Annamaria, Consultorio Familiare Istituto Toniolo
- Tamburlini Giorgio, Associazione culturale pediatri
- Todini Giovanna, Asl di Roma
- Trani Giancamillo, Caritas

di fornire un punto di osservazione avanzato sulle tematiche di maggiore attualità, e da operatori di altri centri e servizi, in parte facenti capo al Cismai. Tale organismo ha reso disponibile un insieme di strutture del pubblico e del privato già utilizzato anche nella predisposizione della precedente Relazione al fine di raccogliere dati sulle situazioni di abuso sessuale.

L'indagine, condotta con metodologia mista poiché sono stati utilizzati sia il questionario che l'intervista semistrutturata, ha consentito di raccogliere una notevole quantità di informazioni, osservazioni e proposte che permettono di costruire un quadro sullo stato attuale degli interventi di prevenzione e di protezione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze dalla violenza, interventi che non possono ridursi solo all'applicazione della norma di legge, e sui quali l'indagine ha cercato di porre in luce aspetti di criticità e punti di forza.

Riguardo alla prostituzione minorile si farà riferimento ai dati sui programmi di protezione e integrazione sociale *ex* art. 18 resi disponibili dal Ministero delle pari opportunità.

Da una conoscenza ravvicinata di esperienze che presentano molteplici elementi di luce e di ombra è possibile trarre sollecitazioni, suggerimenti e indicazioni metodologiche per la programmazione e la progettazione nel campo delle politiche in questo specifico settore. Un gran numero di iniziative si sono rivelate altamente innovative sia nei contenuti che nelle metodologie superando il tradizionale approccio di tipo assistenzialistico al problema del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia.

4.2.1 Caratteristiche generali dei progetti

I soggetti che più spesso appaiono tra i promotori o risultano coinvolti nell'attuazione dei progetti sono, accanto alle Regioni e agli enti locali - enti finanziatori e talvolta anche gestori in proprio- il terzo settore, la scuola, le istituzioni giudiziarie e i servizi sanitari. Quando i progetti di servizio sorgono per iniziativa di soggetti del privato, questi, sia nel caso della legge n. 285/97 che in altre esperienze, si collocano all'interno del preesistente sistema

---

- Zagghay Daniel, Associazione Erytros

dei servizi pubblici offrendo competenze che il settore pubblico non può o non riesce ad attivare in proprio.

I beneficiari dei progetti sono i bambini, gli adolescenti, le famiglie e gli operatori dei servizi e delle istituzioni locali in quanto tra le attività sono inclusi con una certa frequenza sia programmi di sensibilizzazione che percorsi di formazione.

Tavola 2 – *Analisi dei progetti. Quadro sinottico delle caratteristiche dei progetti*

Obiettivi specifici: Potenziare, sviluppare, accrescere	**Aree di cambiamento nelle caratteristiche di:**	**Linee progettuali**	**Macrotipologie di interventi**
1. competenza di adulti e operatori	individui	Prevenzione, attraverso sensibilizzazione della comunità e formazione degli operatori	sensibilizzazione e formazione
2. capacità protettive delle famiglie		Mobilitazione e promozione delle risorse istituzionali e del terzo settore	consulenza
3. abilità socioaffettive di bambini e adolescenti		Specializzazione dei servizi esistenti e creazione di nuovi servizi	accoglienza
4. risorse terapeutiche a favore di vittime e autori di violenza	istituzioni, organizzazioni e servizi		
5. presa in carico dei casi da parte dei servizi		Integrazione tra servizi del territorio e coordinamento tra sistemi istituzionali	reti e coordinamenti territoriali
6. collaborazione tra istituzioni	relazioni tra individui e/o sistemi		

Gli obiettivi specifici più ricorrenti sono:

- potenziare la competenza di adulti e operatori nella rilevazione precoce dei segnali di disagio espressi da bambini e bambine;
- promuovere e sostenere le capacità protettive delle famiglie;
- accrescere le abilità socioaffettive di bambini e adolescenti;
- creare risorse terapeutiche a favore delle vittime e degli autori di violenza;
- agevolare e rafforzare la presa in carico dei casi da parte dei servizi;
- aumentare la collaborazione e l'accordo tra le diverse istituzioni cui compete la prevenzione, la tutela e la protezione dalla violenza.

I progetti esprimono una tensione creativa e modificativa delle condizioni esistenti, indirizzata ad incidere su tre aree di cambiamento:

1. cambiamento nelle caratteristiche degli individui, come le soggettive competenze genitoriali, professionali, sociali, oppure gli atteggiamenti e i comportamenti rispetto al fenomeno;
2. cambiamento nelle caratteristiche delle istituzioni, considerate in aspetti strutturali, funzionali o culturali;
3. cambiamento nelle caratteristiche delle relazioni tra individui e/o sistemi.

Gli obiettivi ispirano una varietà di scelte riconducibili a quattro linee progettuali principali:

1. prevenzione, attraverso la sensibilizzazione della comunità e la formazione degli operatori per l'acquisizione di saperi specialistici;
2. mobilitazione e promozione delle risorse istituzionali e del terzo settore;
3. integrazione tra i diversi servizi del territorio e coordinamento tra i vari sistemi istituzionali di protezione e tutela;
4. specializzazione dei servizi esistenti e creazione di nuovi per la rilevazione, l'accoglimento della domanda di aiuto, la protezione, l'accertamento della violenza denunciata, la valutazione della ricuperabilità della famiglia, l'accompagnamento psicosociale nell'*iter* processuale e il trattamento.

4.2.2 Le azioni

La molteplicità e varietà degli interventi realizzati in Italia nella lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori, come risulta dalle varie esperienze oggetto dell'indagine, sono raggruppabili in quattro macrotipologie:

1. sensibilizzazione e formazione
2. consulenza
3. accoglienza
4. reti e coordinamenti territoriali.

Le azioni di sensibilizzazione sono indirizzate a sollecitare tra gli operatori e all'interno delle comunità locali la crescita di una più diffusa consapevolezza sull'entità e le caratteristiche del disagio minorile connesso a fenomeni di maltrattamento, abuso e

sfruttamento sessuale; quelle di formazione sono più specificatamente finalizzate ad ampliare e specializzare le competenze professionali degli operatori e rispecchiano, anticipandolo, quanto raccomandato dal *Documento di indirizzo per la formazione in materia d'abuso e maltrattamento dell'infanzia*[158]. Si osserva però una netta prevalenza di quelli che il Documento definisce «percorsi informativi e di sensibilizzazione» e «percorsi formativi di base multidisciplinari e integrati». Sono poche le formazioni specialistiche monoprofessionali e sostanzialmente assenti i seminari dedicati all'analisi di modelli gestionali e organizzativi rivolti a dirigenti dei servizi territoriali per l'acquisizione di competenze specifiche relative all'organizzazione dei servizi e al coordinamento interno. Per quanto riguarda la formazione monoprofessionale, nell'ultimo biennio sono aumentati i corsi organizzati da soggetti del privato (es. Cismai e Telefono azzurro, ma anche Scuole di formazione in psicoterapia) sulle tecniche e le modalità di conduzione delle perizie e delle consulenze in ambito civile e penale nelle situazioni di abuso sessuale. Per quanto riguarda i corsi di livello nazionale, prosegue l'attività delle Università di Modena e Reggio Emilia, di Roma e della Cattolica di Milano presso le quali sono attivi da alcuni anni corsi di perfezionamento sulla tematica dell'abuso sessuale e della violenza all'infanzia. In ambito universitario, ma su tematiche più generali, è stato ricordato anche un Master rivolto a laureati delle discipline umanistiche e sociali sui temi della genitorialità, attivato dall'Università di Bari.

Le Università - hanno segnalato numerosi testimoni - sono però ancora oggi poco attente ad inserire tali argomenti tra le aree disciplinari previste nei curricula; ciò implica che la stragrande maggioranza dei laureati in discipline fortemente attinenti questo campo si presentano sul mercato del lavoro sprovvisti di un bagaglio culturale di base per affrontare le situazioni di abuso, sfruttamento sessuale e violenza all'infanzia in genere.

In generale i servizi e i centri contattati sembrano ancora percepire come prioritaria la sensibilizzazione e la formazione di base rispetto alla rilevazione, attività svolte con maggiore frequenza rispetto ai corsi specialistici mono o multidisciplinari di approfondimento e alla sensibilizzazione dei genitori e dell'opinione pubblica che si collocano in media, rispettivamente, al terzo e al quarto posto nell'ordine di priorità assegnato alle principali tipologie di formazione. La rassegna conferma, quindi, un dato (che non ha significative

---

[158] Documento approvato il 6 aprile 2001 in sede congiunta dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dal Comitato di coordinamento per la tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale istituiti presso la Presidenza del consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari sociali, ora Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

variazioni tra Nord, Centro e Sud) già osservato nella precedente Relazione, ovverosia una struttura ad imbuto degli investimenti in quest'area, che vede un ingente volume di risorse umane, economiche e professionali concentrate sull'accrescimento delle capacità e competenze di lettura dei fenomeni e rilevazione, a fronte di una canalizzazione deficitaria di risorse sul fronte della valutazione e del trattamento.

Per quanto riguarda le azioni di informazione dell'opinione pubblica in generale, queste hanno spesso la forma di incontri pubblici, dibattiti o distribuzione di opuscoli. Si tratta, quindi, di interventi "leggeri" che potrebbero essere affiancati con l'offerta di corsi più generali sulla genitorialità e, a fini eminentemente preventivi, da laboratori e percorsi di preparazione al diventare genitore non necessariamente rivolti alle fasce a rischio sociale, bensì a coppie più o meno giovani che stanno progettando e immaginando la possibilità di avere un figlio. Come affermato da taluni operatori, questi offrirebbero l'occasione per affrontare paure e conflitti, individuali e di coppia, che la nascita di un figlio può acuire sino a condurre, nelle situazioni più fragili e problematiche, ad azioni violente ed abusanti.

Le informazioni raccolte nel più ampio campione di realtà che quest'anno sono state oggetto di rilevazione diretta confermano un'attenzione particolare nei confronti della scuola: gli insegnanti sono la categoria maggiormente investita da occasioni formative realizzate dalle realtà contattate (il 70% delle iniziative segnalate li ha coinvolte), sebbene il mondo della scuola risulti più spesso destinatario passivo di corsi richiesti e finanziati da altri enti, infatti, essa risulta ente richiedente solo nel 30% dei casi.

Di quest'attenzione è esempio anche il Protocollo d'intesa stipulato tra Telefono Azzurro e il Ministero dell'istruzione allo scopo di promuovere l'adesione della scuola a iniziative formative sul tema della pedofilia, pensate per sviluppare gli aspetti legati al ruolo degli insegnanti, soprattutto a come questi possano collaborare con i servizi del territorio sia sul piano della prevenzione che su quello della protezione.

Le altre categorie investite in modo apprezzabile dalle azioni di sensibilizzazione e formazione sono le assistenti sociali, le professionalità dell'area della salute mentale (psicologi e neuropsichiatri) e infine i medici, sovente pediatri o ginecologi.

Sui contenuti della formazione e della sensibilizzazione, la documentazione raccolta e le interviste lasciano comprendere che ancora molta enfasi è posta sulla comunicazione di conoscenze che investono la persona discente ad un livello prettamente cognitivo

(caratteristiche dei fenomeni, norme di legge, procedure di intervento), con il rischio di trascurare, da un lato, il riverbero emotivo che tali tematiche hanno sull'adulto, sia esso genitore, semplice cittadino oppure operatore, e, dall'altro, la necessità di affinare capacità emotive e relazionali che costituiscono strumenti fondamentali per riuscire ad entrare in contatto con il bambino, prestare un ascolto attento e partecipe e per imparare a gestire le reazioni emozionali inevitabili per tutti coloro che lavorano a contatto con le piccole vittime di abuso e sfruttamento sessuale (senso di impotenza, rabbia, paura). Come esprime un educatore:

«...vedere il maltrattamento fa stare male...l'abuso sessuale è una dimensione impensabile, non si riesce a pensare, si dice: "è impossibile!"...tanto più è vicino! In questo c'è una responsabilità anche dei mass- media che presentano gli abusi come un fatto che capita chissà dove...però quando capita vicino a noi...non riusciamo a vedere...facciamo fatica a pensare che non è solo una cosa che capita nei posti lontani...o a persone particolari, ma può capitare nella nostra città, nel nostro quartiere, nella nostra classe...c'è una reazione difensiva certo. Dovuta al conflitto perché occuparsi di abuso e di maltrattamento porta al conflitto, porta sofferenza, ci fa pensare che i genitori e le famiglie non sono così ideali come vorremmo, pensare che non sempre i genitori adempiono ai loro doveri di crescita, di educazione, fino a diventare loro quelli che maltrattano»

Un'esperienza di formazione emotiva degli operatori riportata è quella dell'Istituto Toniolo di Napoli che insieme al Centro studi Hansel e Gretel di Torino ha organizzato a Napoli un corso di formazione sull'ascolto emotivo e sulle tecniche del gioco rivolto a operatori sociali, psicologi e assistenti sociali impegnati sull'abuso e la violenza sessuale all'infanzia.

Gli argomenti trattati in modo prevalente nei corsi sono la definizione delle caratteristiche del maltrattamento e dell'abuso sessuale, le strategie di prevenzione e le modalità di rilevazione, mentre lo sfruttamento sessuale (prostituzione, turismo sessuale, eccetera) appare come il fanalino di coda. Eccetto rari casi, si conferma la difficoltà dei servizi e dei centri coinvolti da anni nella presa in carico delle situazioni di violenza e disagio familiari ad aprirsi anche alle "nuove" e più complesse tematiche dello sfruttamento sessuale, sulle quali è estremamente carente la formazione degli operatori dei servizi, dei centri e delle istituzioni. Dalle parole di un'operatrice sociale (psicologa):

«...i servizi sociosanitari, a mio parere, non sono attrezzati per lavorare su questo. Credo che questi aspetti, tranne qualche grande città, siano ancora sconosciuti ai servizi sociosanitari e che siano invece meglio conosciuti nelle questure e negli uffici minori che hanno fatto un importante lavoro di contrasto in questi ultimi anni. Per quanto riguarda i minori vittime della tratta, è fondamentale tenere conto che non sono solo minori vittime di abusi ripetuti ma anche di tante altre forme di violenza e violazione della loro integrità psicofisica. Inoltre, c'è il problema della riduzione in schiavitù, della perdita dei contatti con la famiglia d'origine, di lingue e culture diverse. È una situazione estremamente complessa che richiederebbe ai servizi di imparare ad attivarsi su molti livelli di presa in carico sociale, terapeutica, educativa e di protezione in situazioni di emergenza, avendo a disposizione strumenti d'intervento molteplici e differenziati, tra cui dei mediatori culturali (in considerazione del fatto che i minori molto spesso provengono da altri Paesi) e dei luoghi dove ospitare e proteggere questi minori vittime di un fenomeno collegato alle attività di organizzazioni criminali».

Progetti di sensibilizzazione, informazione e formazione su tratta e prostituzione minorile sono stati realizzati nell'ambito dei programmi finanziati *ex*-art. 18 T.U. sull'immigrazione e, più in generale, da quelle realtà impegnate da anni nel settore. Si ricorda tra gli altri il lavoro di documentazione, analisi e informazione svolto dal Gruppo Abele, dall'Associazione Papa Giovanni XXIII e, tra le realtà più piccole, dall'Associazione LULE Onlus. Quest'ultima ha svolto delle indagini sulla figura del cliente, successivamente riportate in un opuscolo diffuso a livello locale in Lombardia, *Il cliente della prostituzione*. Tra le altre numerose iniziative, l'associazione ha realizzato un progetto di sensibilizzazione, avviato già dal 1996, rivolto agli studenti e alle studentesse delle scuole superiori, il progetto *Giovani e prostituzione*. Tale progetto, che ha ormai coinvolto migliaia di giovani, si articola in una serie di incontri - che si concludono con la distribuzione di questionari di verifica - nel corso dei quali gli operatori presentano il problema della prostituzione, adulta e minore, trattano le culture e gli stereotipi che stanno dietro certi comportamenti sessuali, stimolano un confronto tra ragazze e ragazzi sui ruoli di genere, realizzando, in questo modo, un'opera di prevenzione rispetto al problema del cliente.

Per quanto attiene le attività con i minori, la rassegna condotta ha confermato, tuttavia, l'esistenza di difficoltà nel coinvolgere i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze in occasioni educative che svolgano anche una funzione di prevenzione rispetto alla violenza.

Nonostante si stia diffondendo la consapevolezza di quanto sia importante dedicare tempo ed energie ad accompagnare i bambini e i ragazzi nello sviluppo di competenze affettive, cognitive e relazionali che ne aumentino le capacità di autodeterminazione, di espressione delle emozioni e un senso di autoefficacia nella scelte di strategie comportamentali, si registra tuttora un ritardo dell'Italia nell'inserimento di tali tematiche all'interno delle opportunità educative e formative offerte dalle scuole di ogni ordine e grado. Eppure esistono alcune esperienze in qualche modo mature che potrebbero essere considerate modelli da riproporre con continuità. Tra il 2000 e il 2001 si sono moltiplicate le pubblicazioni, i materiali video e progetti locali in questo settore. Alcuni esempi ci sono forniti da Telefono Azzurro che ha adattato all'Italia il video e i materiali didattici canadesi *So dire di sì, so dire di no*, un percorso educativo rivolto ai bambini di scuola elementare e ai loro adulti di riferimento e ha prodotto il kit *Lezioni di fiducia* (presentato al Giffoni Film Festival 2000 e al MIFED 2000) costituito da un video e da un manuale per organizzare incontri con preadolescenti al fine di dare loro l'opportunità di avvicinarsi alla conoscenza del fenomeno dell'abuso sessuale e acquisire maggiore consapevolezza sui comportamenti da adottare per prevenire situazioni pericolose. Altro esempio è il progetto europeo Atav – *Action Teenager Against Violence* attuato nell'ambito del programma Daphne dall'Associazione Artemisia e dall'Associazione Women on Work che hanno realizzato un video *Ma dobbiamo proprio parlarne?*, che parla di abuso e violenza sessuale agli adolescenti attraverso la voce, i pensieri e le opinioni di un gruppo di adolescenti; un video successivamente presentato a classi di studenti delle scuole superiori in occasione di incontri informativi e di sensibilizzazione. Tra le esperienze attivate merita citare anche i curricula per insegnanti, genitori e bambini predisposti dall'Università degli Studi di Milano e dall'IRCCS dell'Ospedale Maggiore di Milano, finalizzati, come gli altri, ad effettuare una prevenzione su larga scala. Laddove è possibile coinvolgere tutti e tre i *target* di riferimento, tali curricula (esposti anche in recenti pubblicazioni) permettono di sperimentare, come affermano gli operatori che li hanno concepiti, un modello di intervento di prevenzione primaria basato su uno sforzo cooperativo e integrato da parte di educatori, insegnanti, genitori e bambini.

La riforma verso l'autonomia della scuola se, da un lato, costituisce un elemento in grado di agevolare la scelta di arricchire il curricula anche con questi temi, dall'altro, costituisce un fattore che può aumentare uno stato di frammentarietà e forte difformità a livello nazionale. È questo sicuramente un elemento di debolezza perché la scuola è uno

spazio che meglio di altri si potrebbe prestare alla programmazione di iniziative di prevenzione primaria rivolte sia ai genitori e agli insegnanti (per promuovere un rapporto di collaborazione e comunicazione tra scuola e famiglie) che ai minori. Inoltre nel contesto scolastico bambini e ragazzi possono trovare l'occasione di sperimentare modalità di relazione diverse con adulti di riferimento esterni alla famiglia che per molti giovani e giovanissimi possono essere gli unici interlocutori adulti con cui parlare del proprio "malessere", del proprio "disagio", anche di quello derivante da esperienze di maltrattamenti, sfruttamento e abuso.

«...Io credo che nella scuola si può affrontare anche il tema dell'abuso e del maltrattamento...anche perché poi i bambini te lo chiedono... quello che è da sviluppare è la capacità dei bambini di parlare dei problemi piccoli e grandi che loro incontrano ...e di parlare dal punto di vista soggettivo, personale, con riferimento ai propri sentimenti e alle proprie emozioni, e si attiva questa capacità se i bambini sanno che l'adulto è disposto ad ascoltarli». (Un insegnante)

Per quanto riguarda l'area medica, si confermano le difficoltà evidenziate anche nella precedente Relazione: è ancora diffusa la resistenza delle Facoltà universitarie e delle Scuole di specializzazione a includere queste tematiche all'interno dei corsi; le esperienze formative pubbliche e private sono frammentate e concentrate prevalentemente nelle aree del Nord Italia; le figure maggiormente interessate sono i pediatri, mentre opportuna e necessaria sarebbe anche la formazione dei medici dei Pronto soccorsi, dei radiologi e dei ginecologi.

La macrotipologia consulenza comprende la creazione o il potenziamento di servizi specialistici di prevenzione, valutazione e trattamento contro l'abuso, lo sfruttamento e il maltrattamento all'infanzia, di centri di ascolto (o centri per la famiglia) e i centri antiviolenza.

Con il termine servizi specialistici si allude a una multiforme serie di interventi: la costituzione di *équipe* specializzate per il disagio e il maltrattamento nei servizi territoriali di base; l'apertura *ex-novo* di centri specialistici; l'istituzione di gruppi di raccordo per la diagnosi delle situazioni di sospetto abuso sessuale. I centri di ascolto, o per la famiglia, sono servizi di sostegno che individuano quale *target* privilegiato la famiglia in crisi o a rischio psicosociale, offrendole aiuto nel far fronte a difficoltà di tipo sociale, economico e relazionale.

I centri antiviolenza, creati per offrire consulenza alle donne vittime di maltrattamento psicologico, economico, fisico e sessuale, nei progetti finanziati con la legge n. 285/97 si aprono più in generale anche alle problematiche familiari e quindi alla rilevazione delle varie forme di violenza eventualmente sofferte dai figli o dalle figlie minori delle donne da essi seguite.

Esempi di Progetti 285 che hanno previsto la creazione di servizi di consulenza:
- Maltrattanti e maltrattati (Consorzio intercomunale Collegno-Grugliasco)
- Progetto Peter Pan (Area Monza)
- Centro per la tutela del bambino (Varese)
- Centro per la famiglia di Vicenza (Azienda USL Vicenza)
- La prevenzione al maltrattamento e all'abuso all'infanzia (Azienda USL Verona)
- Ampliamento del centro di accoglienza e consulenza sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia Centro donne contro la violenza Catia Franci –Associazione Artemisia (Città Riservataria Firenze)
- Pierino e il lupo, progetto pilota per la prevenzione e l'intervento territoriale sull'abuso e il maltrattamento ai minori (Città Riservataria Roma)
- Progetto di rete per la prevenzione e il trattamento del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia (Città Riservataria Napoli)
- Orsa minore (Ambito Mugnano del cardinale-Na)
- Programma per l'infanzia e l'adolescenza legge 285/97 (Albachiara centro antiviolenza, Casa rifugio, Comunità di pronta accoglienza) (Città Riservataria. Bari)
- Centro antiviolenza di Brindisi. Crisalide(Città Riservataria Brindisi)
- Interventi di prevenzione, di promozione e cura dei maltrattamenti, abusi, violenze e gravi trascuratezze dell'infanzia (Reggio Calabria)
- Centro antiviolenza e casa di accoglienza Ondarosa. (Azienda Usl Nuoro. Distretto sanitario di Nuoro)
- Centro di sostegno e soccorso ed ospitalità per donne e figli minori vittime di violenza fisica, sessuale o di maltrattamenti. (Ambito Sassari)
- Sportello antiviolenza. Casa di prima accoglienza per donne con minori in difficoltà. (Azienda Usl Carbonia. Distretto sanitario di Iglesias)
- Progetto C.D.A. (Comiso-Ragusa)

Le strutture offrono una vasta e articolata gamma di servizi che variano anche a seconda della natura pubblica o privata dell'ente che determina la possibilità di usufruire di risorse specialistiche o interventi consulenziali specifici: ad esempio, nel caso dei centri che operano nel sistema pubblico è più probabile che vi sia un collegamento con personale medico-sanitario, mentre nel privato sociale possono essere presenti figure professionali assenti o rare nel settore pubblico, ad esempio mediatrici culturali e legali.

Dalla ricognizione sui progetti 285 e dalle interviste si può ricostruire un elenco degli interventi messi a disposizione:

- primo ascolto del disagio individuale e familiare;

- raccolta delle segnalazioni da parte della scuola, delle famiglie, di altri servizi dell'autorità giudiziaria o forze dell'ordine;
- consulenza ad altri operatori;
- segretariato sociale;
- offerta di supporti socioeducativi a favore della famiglia e del bambino;
- valutazione delle relazioni familiari e supporto alla genitorialità;
- valutazione psicodiagnostica;
- visite e accertamenti medici;
- sostegno psicologico;
- conduzione di gruppi terapeutici;
- terapia individuale;
- messa a disposizione di esperti per le audizioni protette, incidenti probatori, consulenze tecniche per i tribunali;
- terapia familiare;
- mediazione familiare;
- consulenza psichiatrica;
- *counselling* sociale (orientamento al lavoro, orientamento alla formazione);
- gestione di unità di strada;
- mediazione linguistico-culturale;
- consulenza legale;
- formazione;
- informazione a fini di prevenzione.

La peculiarità dei nuclei operativi, pubblici o privati, comunque specializzati sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia, sta nello sforzo di avviare, fin dalle primissime fasi di accoglimento della segnalazione, un lavoro il più possibile integrato e multidisciplinare. Inevitabilmente la ricchezza professionale dell'integrazione dipende dalle risorse disponibili, tuttavia il nucleo di base è composto da operatori dell'area sociale, psicologica e, non raramente, neuropsichiatrica. Nelle strutture del privato sociale la cellula base si articola in modo più variegato includendo altre figure professionali.

La creazione di servizi ed *équipe* multiprofessionali specializzate risponde al bisogno di assicurare al minore un aiuto che presti, come affermano alcuni operatori, una particolare

attenzione alla fase psicodiagnostica quale presupposto per la successiva fase terapeutico-riabilitativa della vittima.

La creazione di tali servizi si muove nella direzione di facilitare il superamento dello iato e dell'assenza di comunicazione tra professionisti e istituzioni che è all'origine della ripetizione e sovrapposizione, talvolta drammatiche, di valutazioni e accertamenti su uno stesso minore e uno stesso nucleo familiare, evento che si può configurare come un ennesimo trauma derivante da situazioni di vero e proprio abuso istituzionale.

Sebbene non possano darsi modelli univoci di organizzazione dei servizi, come si ricava dalla presente indagine, tuttavia laddove l'*équipe*, eventualmente gestita da operatori del privato sociale, o in modo misto pubblico-privato, si inserisce "da progetto" all'interno del tessuto dei servizi territoriali (per esempio a Roma con il Progetto *Pierino e il lupo*, oppure nell'esperienza piemontese del Consorzio intercomunale Collegno-Grugliasco), questa consente che agli operatori del territorio, formati alla rilevazione, sia restituito un ruolo di monitoraggio sul disagio minorile e familiare grazie all'integrazione "organica" con una struttura di secondo livello cui richiedere e affidare il processo valutativo. Ciò non significa, però, che i servizi di base perdano la competenza sul caso, bensì integrandosi, possono continuare a svolgere il loro compito di aiuto e assistenza nei confronti del nucleo familiare e di progettazione dell'intervento di lungo periodo. Tale integrazione si traduce, quindi, nella possibilità di trovare positive sinergie tra l'intervento di valutazione psicosociale sulla famiglia e il processo psicodiagnostico-valutativo.

Un fattore che genera precarietà, insoddisfazione e remore ad una progettazione di lungo periodo è la temporaneità dei finanziamenti, spesso legati a convenzioni di durata al massimo triennale, se non addirittura annuali, che già di per sé rappresentano un freno rispetto alla possibilità di intraprendere dei percorsi terapeutici la cui durata non può che essere stimata sul lungo periodo. Il tema della continuità dei finanziamenti e dell'uscita da fasi di sperimentazione costituisce una costante sia nelle testimonianze degli operatori dei servizi pubblici che in quelle di esperti ed operatori che lavorano in strutture del privato o in altri contesti istituzionali, dall'Università ai tribunali.

Un elemento di criticità che l'indagine ha confermato è la scarsa diffusione di esperienze di lavoro terapeutico con soggetti, adulti o minori, abusanti e pedofili. Il tema è sicuramente complesso sia in sé, dal punto di vista clinico, sia perché è collegato alle attuali previsioni di legge e dei rapporti di collaborazione tra servizi e istituzioni penitenziarie.

Nonostante tali difficoltà e la limitatezza, in Italia, degli interventi specializzati con questo tipo di utenti, la valutazione psicodiagnostica e la terapia degli abusanti sono aspetti che suscitano l'attenzione e il dibattito tra gli operatori del settore. Al trattamento degli autori di abuso e sfruttamento sessuale dei minori si riconosce un valore in sé in quanto opportunità di aiuto e, laddove possibile, di recupero (a ciò si richiama la stessa legge n. 269/98) per l'individuo "rispetto a percorsi di vita che portano a situazioni di estremo conflitto sociale".

Le poche strutture tra quelle monitorate (sette su un totale di trenta strutture), che dichiarano di attuare interventi rivolti agli abusanti e ai pedofili, offrono servizi quali: il sostegno psicologico, la terapia individuale, la terapia familiare, la perizia psichiatrica, il segretariato sociale e la valutazione psicodiagnostica. Solo un centro ha dichiarato di svolgere la terapia congiunta genitore abusante-figlio quale modalità per perseguire l'obiettivo della chiarificazione della distorsione relazionale alla base dell'abuso; nessun servizio ha riportato l'offerta di terapie farmacologiche. Si tratta di percorsi ancora sperimentali sui quali si stanno raccogliendo dati per monitorarne l'impatto in termini di controllo e di efficacia rispetto ad un comportamento recidivante.

In relazione alle attività svolte dalle amministrazioni centrali, è già stata richiamata l'esistenza di progetti di formazione degli operatori del settore carcerario e di sperimentazione terapeutica con adulti detenuti per reati di violenza sessuale, abuso sessuale e pedofilia. Rare e frammentarie sono le notizie sui progetti di trattamento degli autori di reati sessuali all'interno delle strutture carcerarie italiane: un'esperienza che ha avuto un *follow-up* nel tempo è quella iniziata nel 1996 nella Casa Circondariale di Lodi in cui il trattamento si proponeva di aprire uno spazio di espressione per le difficoltà personali, emotive e relazionali dei soggetti coinvolti nel progetto allo scopo di promuovere il riconoscimento dei meccanismi soggettivi da cui aveva tratto origine l'abuso.

Ai già menzionati progetti WOLF e For-WOLF promossi dal Ministero della giustizia e dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria nell'ambito del programma europeo Stop, ha fatto seguito una serie di approfondimenti a livello locale. Nel Lazio, ad esempio, sulla base delle richieste espresse da un gruppo di operatori della Casa di reclusione "Rebibbia-Nuovo Complesso" di Roma, il Dipartimento dei processi di sviluppo e socializzazione della Facoltà di Psicologia dell'Università "La Sapienza" di Roma si è fatto carico dell'ideazione di un Progetto sperimentale di trattamento rivolto ad autori di reato sessuale.

Gli obiettivi del Progetto Sperimentale sono:

- rafforzare il trattamento aspecificamente rivolto ai soggetti in questione;
- individuare e sperimentare un trattamento specifico che funga da esperienza-pilota applicabile anche in contesti diversi da quello romano;
- rafforzare e costruire un intervento di *rete specifica* che sia in grado di intervenire efficacemente su questa tipologia di reato, contribuendo ad un'effettiva prevenzione della recidiva.

Il fine progettuale è quello di favorire l'apprendimento di competenze mirate all'intervento rivolto agli autori di reato sessuale, che gli operatori possano autonomamente applicare successivamente al periodo di sperimentazione. Il percorso di sperimentazione prevede la realizzazione di diverse fasi, ciascuna delle quali coinvolge molteplici destinatari:

- formazione degli operatori della giustizia (polizia penitenziaria, educatori, psicologi, assistenti sociali, referenti di zona del C.S.S.A e direttore di reparto) direttamente coinvolti nella presa in carico degli autori di reato sessuale;
- selezione dei destinatari dell'intervento e valutazione degli esiti del trattamento;
- trattamento intra-murario;
- monitoraggio intra-murario individuale dei destinatari del trattamento;
- trattamento intra ed extra-murario rivolto alle famiglie dei destinatari del trattamento e/o alle relazioni che coinvolgono i destinatari e le loro famiglie;
- monitoraggio rivolto ai destinatari del trattamento intra-murario in fase di affidamento in prova al servizio sociale o ad altra misura alternativa alla detenzione (*lavoro di rete centrato sul problema*), e consulenza di rete alle agenzie di reinserimento;
- supervisione delle attività;
- valutazione progettuale esterna.

Le realtà che si occupano della rilevazione e dell'accoglienza dei minori vittime del mercato della prostituzione e della tratta vedono, in media, prevalere interventi di tipo sociale ed educativo, mentre è più raro che prevedano percorsi inclusivi anche di trattamenti terapeutici specializzati, eventualmente richiesti ai servizi territoriali pubblici o ai centri del privato sociale, settori in cui, come scritto in precedenza, sussiste una grave carenza di preparazione su questo tipo di problematiche non facilmente assimilabili alle forme più note di maltrattamento e abuso sessuale intrafamiliare.

Alcune realtà dell'associazionismo volontario o cooperativistico impegnate sul fronte della lotta alla prostituzione e alla tratta hanno nel tempo raccolto attorno a sé, spesso a titolo di lavoro volontario, professionisti dell'area medica sanitaria che si rendono disponibili per consulenze mediche sia generiche che di tipo specialistico (ginecologico, dermatologico, dentistico).

Alcuni servizi e centri possono anche svolgere funzioni di ospitalità perché sono collegati o gestiscono in proprio comunità di accoglienza, case-famiglia o case di fuga (per le vittime della tratta e della prostituzione coatta).

Le unità di strada sono tipiche degli enti e delle associazioni che si occupano di prostituzione. Nell'esperienza del Centro di Bari tale strumento è utilizzato in un contesto di lavoro che riguarda oltre allo sfruttamento anche la rilevazione dell'abuso e del maltrattamento. L'unità di strada barese offre un sostegno socioeducativo che consente l'individuazione precoce delle situazioni di disagio cercando di accogliere le richieste di aiuto direttamente da parte degli adolescenti, un *target* di popolazione difficilmente raggiungibile e, nel caso specifico, appartenente a gruppi caratterizzati da una forte marginalità sociale e culturale. L'unità di strada, quindi, costituisce già in sé un servizio di "sportello" sociale e *counselling* di tipo itinerante, a bassa soglia di accesso e d'intensità d'intervento, ma con la possibilità di connettersi ad una organizzazione di servizi più ampia e differenziata a seconda delle necessità.

La mediazione linguistico-culturale è presente solo negli organismi che si occupano di tratta e prostituzione. Ad esempio, nel caso dell'Associazione Erytros di Roma (che nel 2000 ha attivato due progetti all'interno dei bandi del Ministero delle pari opportunità, l'uno un servizio di unità di strada e di sportello sanitario e sociale all'interno della ASL con il Comune di Ladispoli e l'altro uno sportello di *counselling* organizzato con il Comune di Roma e la Asl RmC), la mediazione linguistica e culturale è assicurata dalla conoscenza delle lingue veicolari e dalla collaborazione di ragazze, di varie nazionalità, uscite dal giro della prostituzione il cui contributo è particolarmente prezioso perché oltre alla lingua portano un approccio di intervento basato sulla propria esperienza che facilita l'approccio con le ragazze su strada.

Un'ulteriore difficoltà frequentemente segnalata è la carenza di strutture dotate di attrezzature per la video-registrazione e di specchio unidirezionale, essenziale per le audizioni protette. Questa situazione limita le possibilità di documentazione sistematica degli interventi,

anche nel rispetto della legge secondo quanto stabilito dall'art. 398 comma 3 *bis* del Codice di procedura penale. Tale carenza si riflette sulla possibilità di dare efficacia al medesimo articolo anche in merito alla facoltà del giudice di raccogliere la testimonianza del minore in ambienti confortevoli, diversi dalle sedi dei Tribunali. La tutela del minore dipende anche da aspetti infrastrutturali, in particolare la tutela nella raccolta della testimonianza, oltre che dall'adeguatezza delle procedure, dipende anche dalla possibilità di disporre di spazi che permettano un ascolto protetto riducendo possibili cause di stress di tipo ambientale (si pensi all'impatto devastante che può avere su un bambino l'essere ascoltato alla presenza anche di una ventina di persone tra avvocati e consulenti delle parti, eventuali poliziotti o carabinieri, tecnici e familiari, evento tutt'altro che raro ancora oggi) che possono inficiare la correttezza del contesto.

L'accoglienza trova realizzazione nella creazione o nel potenziamento di comunità per minori, case-famiglia e case-rifugio per madri e bambini. Si tratta di risorse che in alcune esperienze sono introdotte a integrazione dell'apertura di centri o *équipe* specializzate nella rilevazione e valutazione dei casi di violenza all'infanzia, oppure di centri antiviolenza.

Esempi di Progetti 285 che hanno previsto la creazione di servizi di accoglienza:
- Progetto del Distretto di Mirandola (Modena)
- Accoglienza residenziale per vittime di abuso e maltrattamenti. (Città riservataria Napoli)
- Casa rifugio. La città di Petra. Casa Shalom (Città Riservataria Bari)
- Centro di prima accoglienza per donne in difficoltà con minori e di pronto intervento per adolescenti in difficoltà temporanea (Taranto)
- Centro antiviolenza e casa di accoglienza Ondarosa (Azienda Usl Nuoro. Distretto sanitario di Nuoro)
- Centro di sostegno e soccorso ed ospitalità per donne e figli minori vittime di violenza fisica, sessuale o di maltrattamenti.. (Ambito Sassari)
- Casa di prima accoglienza per donne con minori in difficoltà. (Azienda Usl Carbonia. Distretto sanitario di Iglesias)

Tra le esigenze più volte segnalate dagli operatori in relazione alle strutture di accoglienza, una delle questioni più ricorrenti è la formazione di coloro che gestiscono le comunità, le case-famiglia e le famiglie affidatarie. Una formazione specifica degli operatori sui temi del maltrattamento, dell'abuso e dello sfruttamento sessuale viene svolta ad esempio all'interno del Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza, e attenzione a questi aspetti è stata rivolta anche dal Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza (CNCA), Coordinamento nazionale delle comunità per minori (CNCM) oltrechè da gruppi di

educatori facenti capo a comunità collegate a servizi associati al Cismai. Rimangono però ancora oggi esperienze parziali e permane l'esigenza di studi approfonditi sugli aspetti problematici posti dall'accoglienza di bambini abusati e sfruttati sessualmente, tendenti ad agire comportamenti sessualizzati che talvolta si configurano come atti abusivi nei confronti di altri minori presenti all'interno delle strutture. Un altro elemento di criticità più volte menzionato è quello del rapido *turn-over* degli operatori che nuoce al reinserimento e recupero dei minori poiché tali percorsi richiederebbero stabilità e continuità nel tempo delle figure adulte di riferimento, fondandosi anche sulla possibilità per il minore di stabilire relazioni affettive e di affidamento a forte valenza educativa e terapeutica.

Le realtà che si occupano di prostituzione sono dotate spesso di case di pronta accoglienza, denominate "case di fuga", per il ricovero di emergenza di adulte e minori sottratte dalla strada.

La rete delle strutture comunitarie in alcuni casi è affiancata da una rete di famiglie affidatarie o di sostegno; ad esempio questo accade nell'Associazione Papa Giovanni XXIII che, per gli interventi sulla prostituzione e la tratta, ha strutturato accanto alle comunità una rete di famiglie aperte all'accoglienza, costituite sia da membri dell'associazione, che da persone ad essa semplicemente collegate, che contribuiscono ad arricchire ulteriormente le possibilità di intervento. In questa realtà le case famiglia, le case di pronta accoglienza per adulti e per minori e l'insieme delle famiglie permettono di assicurare l'accoglienza 24 ore su 24, per tutto l'anno, in un contesto di carattere familiare che per gli operatori dell'Associazione si rivela in quasi tutti i casi il migliore al fine di instaurare rapporti con le ragazze e di elaborare un progetto che risponda ai loro bisogni. Inoltre, la vasta diffusione sul territorio nazionale dell'Associazione permette di tutelare in maniera particolare l'incolumità delle ragazze che hanno scelto di lasciare la strada ed eventualmente di denunciare i loro sfruttatori: è infatti possibile l'accoglienza in una Provincia o in una Regione diversa da quella di provenienza, e anche in un secondo momento - qualora si originassero problemi - si possono effettuare spostamenti che impediscano il ritrovamento della ragazza da parte della criminalità organizzata di cui era vittima.

Le reti/coordinamenti territoriali sono strumenti che per loro stessa natura cercano di dare un'espressione coerente e un'organizzazione alla duplice necessità di adottare un

approccio multidisciplinare al fenomeno della violenza all'infanzia e di esercitare pratiche coerenti di lavoro interistituzionale, "a rete".

Esempi di Progetti 285 che hanno previsto la creazione di strutture di coordinamento:

- Contrasto, prevenzione e presa in carico del fenomeno di abuso e maltrattamento dei minori (Trieste)
- Lavoro di rete sulla violenza per la promozione delle relazioni di cura (Città riservataria Venezia)
- Dall'isolamento all'integrazione. Una rete a protezione dell'infanzia, formazione di un gruppo operativo per contrastare l'abuso (Lecco)
- Primi interventi di sensibilizzazione e formazione per la costituzione di una rete di servizi per la prevenzione, trattamento e recupero nei casi di maltrattamento, abuso di minori (Perugia)
- Prevenzione e assistenza nei casi di violenza, abusi e maltrattamento sull'infanzia e l'adolescenza (Viterbo)
- Progetto di rete per la prevenzione e il trattamento del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia (Città Riservataria Napoli)
- Il Marsupio – Centro di consulenza per la famiglia ed *équipe* interistituzionale (S.Antimo – Napoli)
- Minori, Famiglia, Territorio. Interventi contro i maltrattamenti, la violenza e l'abuso. (Nuoro)

La rete è finalizzata a dare forma all'integrazione "catturando" e tenendo insieme i rappresentanti dei settori più immediatamente interessati alla cura e alla protezione dei minori: scuola, servizi sociosanitari, forze dell'ordine, magistratura minorile, magistratura ordinaria e agenzie educative territoriali pubbliche o del privato sociale.

La costruzione di reti o coordinamenti territoriali risponde al bisogno di facilitare la comunicazione tra gli enti e le istituzioni competenti ad intervenire nelle situazioni di abuso e sfruttamento dei minori, che richiedono un lavoro interprofessionale. Gli operatori, che per la loro funzione e cultura professionale, si avvalgono di metodologie e approcci collocati in differenti orizzonti epistemologici, consapevoli delle difficoltà di tale lavoro, stanno cercando di porvi rimedio attraverso l'attivazione di strutture di raccordo e la definizione di linee-guida procedurali il più possibile condivise tra gli attori della prevenzione, della protezione e della tutela. Le difficoltà del coordinamento sono espresse così da una neuropsichiatra pur impegnata in progetti di coordinamento territoriale:

«...Io noto che c'è una pericolosa mancanza di fiducia reciproca, il pubblico non si fida del privato-sociale e viceversa, per cui succede una cosa paradossale, prima ci si lamentava per l'assenza di servizi ora che qualcosa c'è, si è davanti ad una nuova tendenza per cui ognuno cerca di lavorare per conto proprio e considera gli altri concorrenti, senza sfruttare le

risorse di rete...Credo che sia necessario mettersi intorno ad un tavolo a discutere su come organizzare i servizi sul territorio. Bisogna lavorare in rete, bisogna fare in modo che ci sia un continuo flusso di informazioni tra gli operatori che si occupano dello stesso caso...»

Le reti e i coordinamenti territoriali sorti nel corso degli ultimi anni appartengono a tre tipologie principali.

- Reti/coordinamenti politico-istituzionali tra rappresentanti cosiddetti "di vertice" di enti locali, enti del privato sociale, servizi e autorità giudiziaria. Questi possono assolvere funzioni di indirizzo delle politiche locali in questo settore, di promozione delle occasioni formative, di creazione di sistemi informativi locali oppure di osservatori sul fenomeno e di definizione dei protocolli d'intesa e degli accordi volti a uniformare le procedure di intervento.
- Reti/coordinamenti operativi interservizi, che vedono la partecipazione di operatori (solitamente afferenti ai settori sociale, psicologico, educativo e sanitario) coinvolti direttamente nella gestione spesso in funzione consulenziale o di supervisione di secondo livello rispetto ai servizi territoriali.
- Strutture di raccordo sul caso (*conference case*), piccoli gruppi di operatori che stabilmente lavorano insieme sulle situazioni prese in carico favorendone una valutazione tempestivamente multidisciplinare.

Le esperienze in atto, alcune di queste già ricordate nella precedente Relazione, si collegano alla realizzazione di servizi territoriali per la presa in carico delle situazioni di abuso, ma in altri casi, forse i più numerosi, sono tavoli di coordinamento che fanno capo agli *ex* comitati provinciali operanti presso le Prefetture.

Sull'attività di tali organismi non è stato possibile condurre una capillare opera di indagine, tuttavia, dalle informazioni raccolte presso gli operatori, nonostante siano state convocate riunioni nel corso dell'ultimo biennio, solo in pochi casi da queste sono derivate attività strutturate di monitoraggio, formazione e individuazione di protocolli per il raccordo degli interventi.

4.3 Interventi specifici sulla prostituzione

4.3.1 I progetti di protezione sociale *ex* art. 18

Le informazioni che seguono sono state tratte dalla relazione conclusiva sul monitoraggio dei progetti di protezione sociale *ex* art. 18 (T.U. n. 286/98) redatta dal Dipartimento - ora Ministero - per le Pari Opportunità. I progetti di cui si darà conto sono quelli attuati a seguito del I° Bando di finanziamento del 1999 che hanno avuto attuazione a partire dal 2000. I fondi erogati hanno contribuito in modo significativo a sostenere le attività di protezione realizzate in questo settore, nel quale confluiscono anche risorse proprie degli enti locali e risorse private rese disponibili da associazioni di volontariato e cooperative di tipo laico e religioso. Gli stessi progetti approvati *ex* art. 18 devono essere cofinaziati dagli enti locali nella misura del 30% delle risorse totali.

Con il primo bando sono stati realizzati 47 progetti; la maggioranza ha avuto termine nel febbraio 2001, una decina si sono conclusi tra aprile e giugno 2001. I progetti si sono distribuiti su tutto il territorio nazionale: 24 nell'area settentrionale (di cui uno a carattere multiregionale con azioni che hanno interessato il Friuli Venezia Giulia, la Campania e la Puglia), 13 nell'area centrale e 13 nell'area meridionale (comprese le isole).

La distribuzione dei progetti ha rispecchiato in qualche modo quella della presenza delle donne e delle ragazze coinvolte nella tratta, così come è stata acquisita attraverso informazioni e dati derivanti da studi commissionati dal Dipartimento e da quelli effettuati da realtà locali. Pertanto l'attenzione ad attivare interventi specifici si è concentrata laddove il fenomeno appare più sviluppato (in particolare nell'area centro-settentrionale), senza, tuttavia, tralasciare quelle aree geografiche dove il fenomeno si presentava in crescita.

Lo staff del Dipartimento - ora Ministero - e i membri della Commissione interministeriale hanno svolto attività di assistenza tecnica e di monitoraggio allo scopo di favorire l'attuazione di un programma in fase di sperimentazione e di comprendere l'andamento dei progetti e la loro realizzazione rispetto ai piani di lavoro approvati. Il monitoraggio ha seguito due diversi criteri metodologici: da una parte è stato adottato un approccio di carattere qualitativo e dall'altra un approccio di carattere quantitativo, entrambi convergenti sulle problematiche relative alla gestione, alle conoscenze del fenomeno, all'impatto con l'utenza delle donne e delle ragazze oggetto di tratta e, infine, alle forme di aiuto e protezione accordate. Dall'analisi conclusiva dei dati raccolti attraverso il

monitoraggio si ricava che delle 5.577 persone contattate in forma più strutturata (dati marzo 2000 - febbraio 2001), cioè tramite misure di sostegno che hanno portato, nel 31,5% dei casi, sino a vere e proprie prese in carico per l'uscita dalla prostituzione, le minori rappresentano il 4,3% del totale (240 casi). Nonostante l'apparente esiguità del dato, esso segnala al contrario un aspetto preoccupante sia dal punto di vista quantitativo che della dinamica complessiva del fenomeno, dal momento che, stando al giudizio degli operatori, questa componente sembrerebbe in qualche modo in crescita.

Si tratta di ragazze in età compresa tra i 14 e i 18 anni, spesso trafficate e costrette a prostituirsi in età ancora più bassa. Per quanto riguarda la nazionalità delle minorenni, la componente nazionale con il più alto numero di giovani che hanno avuto rapporti con i servizi di protezione è quella albanese con il 37,1% pari a poco più di un terzo del totale. Nel gruppo delle maggiorenni, invece, la componente nazionale più rilevante è quella nigeriana.

A livelli inferiori, con cifre uguali alla metà di quelle riscontrabili per le albanesi, si posizionano le minorenni rumene, moldave e nigeriane (le prime al 18,8%, mentre le seconde e le terze al 16,7% per ciascuna).

Tavola - *Nazionalità delle donne trafficate e la maggiore o minore età delle stesse rilevate (dal marzo 2000 al febbraio 2001, valori assoluti)*

Nazionalità	Totale			
	Adulte		di cui: Minori	
	v.a.	%	v.a.	%
Albania	864	15,4	89	37,1
Bulgaria	82	1,5	3	1,2
Colombia	124	2,1	1	0,4
Marocco	97	1,7	-	-
Moldavia	408	7,3	40	16,7
Nigeria	2.896	51,8	40	16,7
Romania	293	5,3	45	18,8
Russia	122	2,1	1	0,4
Ucraina	308	5,5	3	1,2
Italia	41	0,6	2	0,8
Altra nazionalità	378	6,7	16**	6,7
Totale	5.577*	100,0	240	100,0

(Dati Ministero per le Pari Opportunità)

* Nel primo semestre sono stati rilevati in aggiunta anche 22 maschi.

** Si tratta di 5 minori catalogati come provenienti dalla *ex* Yugoslavia, di 2 tunisini, di 1 kossovaro, di 1 ungherese, di 1 statunitense e da 6 minori la cui nazionalità non viene specificata.

Le informazioni attualmente disponibili sui progetti non sono suddivise per età della persona coinvolta nel percorso di protezione, tuttavia esse forniscono un quadro descrittivo di un'azione sperimentale che pare aver raggiunto risultati significativi.

In particolare, alcuni aspetti d'interesse emersi dal lavoro di monitoraggio svolto dalla Commissione riguardano:

- le modalità di contatto con i servizi;
- le forme di aiuto attivate e le modalità di inserimento nel programma di protezione sociale e l'accoglienza protetta.

Per quanto riguarda le modalità di contatto con i servizi, il modo prevalente attraverso il quale le donne trafficate hanno accesso ai servizi è quello che vede al centro il cliente (16,2% degli invianti, per un totale di 906 donne, adulte e minori, interessate). La continuità dei rapporti fa scattare in una parte delle persone che fruiscono delle loro prestazioni sessuali un sentimento di protezione e di solidarietà che li spinge ad aiutare le donne ad uscire dal giro della prostituzione coatta.

Si è rivelata efficace anche l'opera di sensibilizzazione e di informazione svolta dal Numero verde e dalle sue postazioni locali, che hanno contribuito a favorire il contatto con i servizi nel 14,4% dei casi segnalati. Le postazioni locali sono gestite da organizzazioni attive anche nelle azioni di strada e di accoglienza, è quindi possibile attivare in modo relativamente agevole una risposta non solo informativa, ma anche di supporto e pronto intervento, se necessario.

Un'altra quota significativa di segnalazioni proviene dalle forze dell'ordine(13,9%) e dalle unità di strada (13,6%). Le donne sfruttate si attivano in modo diretto nell'11,7% dei casi, come effetto combinato - con molta probabilità - della campagna di sensibilizzazione promossa dalle istituzioni nazionali e da quelle locali, nonché da un passaparola favorito a livello locale dagli operatori del settore e dalle donne e ragazze che hanno beneficiato dell'apporto dei servizi territoriali.

Significativa appare anche la collaborazione da parte di realtà del privato sociale - fonte del 10% delle segnalazioni - che, seppure non direttamente coinvolte dal programma di protezione co-finanziato, cooperano con le organizzazioni del settore, manifestando una loro adesione ad una comune volontà di contrasto al fenomeno della tratta e dello sfruttamento sessuale.

Dalle informazioni fornite dal Ministero si ricava che i progetti co-finanziati hanno avviato molteplici forme di assistenza e supporto alle donne e ragazze vittime della tratta e dello sfruttamento sessuale. Il lavoro sociale di strada è una delle modalità maggiori di contatto; esso si articola in quattro fasi principali:

- il lavoro effettuato con il camper/auto-attrezzata;
- la distribuzione di materiali;
- la supervisione dell'*équipe* di operatori impegnati:
- la pubblicità dei servizi territoriali a mezzo di affissione ed altre modalità diverse dagli opuscoli distribuiti.

Nei primi due casi l'utenza interessata dagli interventi si è rilevata assai superiore a quella inizialmente prefigurata nei progetti come orizzonte massimo di riferimento: gli operatori di strada hanno avvicinato 18.880 persone, a fronte delle 10.057 programmate, i materiali distribuiti (opuscoli, volantini, dépliant sulle malattie sessualmente trasmissibili e sui servizi territoriali disponibili) sono stati circa 68.000 rispetto ai 24.000 previsti.

Il lavoro delle unità di strada ha portato all'attivazione di percorsi di avvicinamento ai servizi per 3.573 donne delle 18.880 contattate.

Anche le iniziative di segretariato sociale, cioè gli interventi di orientamento/informazione sulle risorse utilizzabili nei contesti territoriali di riferimento, hanno coinvolto un numero di utenza superiore al previsto (33.732 casi contro 26.927). Oltre all'informazione diretta all'utenza, le organizzazioni impegnate nel programma di protezione hanno promosso iniziative di sensibilizzazione anche con la popolazione, mediante materiali informativi, seminari mirati agli operatori e alla cittadinanza e convegni a carattere locale.

Sul totale delle 5.577 donne seguite in modo più continuativo o aiutate ad uscire dalla prostitiuzione, il 38,7% (pari a 2.196 casi) riceve aiuto quasi immediato, mentre il restante 61,3% (pari a 3.381 casi) viene accompagnato ai servizi territoriali per la definizione di un percorso di aiuto. L'accompagnamento ai servizi non è un intervento facile da effettuarsi, perciò il livello dell'utenza, che rappresenta i due terzi del totale, indica una buona capacità di contatto e di "aggancio" da parte degli operatori, nonché di costruzione di forti reti di collegamento con i servizi territoriali. Nella Relazione del Ministero si segnala anche l'importante ruolo svolto dalle operatrici-pari (donne uscite dalla prostituzione o ancora

inserite ma che svolgono una funzione di ponte rispetto agli operatori) e dai mediatori culturali e linguistici.

Come già sottolineato, i dati riguardanti i percorsi previsti dai progetti non sono disponibili con un dettaglio circa l'età della persona coinvolta, questo non rende possibile una valutazione qualitativa dei progetti rispetto alle misure di protezione messe in campo a favore delle 240 minori contattate. In genere, i progetti prevedono accanto agli accompagnamenti ai servizi, se le persone sono disponibili, l'inserimento in un programma complesso di protezione che va dall'accoglimento protetto della donna e della ragazza in strutture comunitarie o presso famiglie al coinvolgimento in attività formative o di inserimento lavorativo. Delle 5.577 donne seguite, 1.755 (31,5%) hanno richiesto l'attivazione delle procedure per fruire dei benefici previsti dall'art. 18. Una parte delle donne (probabilmente la maggioranza) non intende perseguire il percorso previsto dall'art. 18 (sia quello sociale che quello giudiziario) per paura di vendette da parte dei "protettori" che possono coinvolgere non solo la diretta interessata ma anche i familiari e i genitori rimasti nel paese di origine. Altre ipotesi formulate dagli operatori in merito allo scarto tra persone seguite e persone inserite nei programmi di protezione, in specifico per quanto attiene le donne adulte, riguardano il fatto che una parte delle persone prese in carico ha bisogno di maggior tempo per maturare in maniera ponderata la scelta di sganciarsi dal circuito della prostituzione. Un'altra quota di donne non ha intenzione di uscire dal mercato della prostituzione perché ha raggiunto accordi con i protettori, prevede forme di guadagno maggiore una volta terminato di pagare il debito contratto (ad esempio, per i gruppi nigeriani), oppure ha messo da parte soldi sufficienti per pensare di cambiare vita insieme al fidanzato-protettore (ad esempio nel caso di gruppi albanesi). Inoltre, una volta terminato o affievolito il rapporto di assoggettamento para-schiavistico dal protettore, alcune donne si attendono di risparmiare direttamente per se stesse (ad esempio nel caso delle moldave, delle ucraine e delle bielorusse) ed eventualmente ritornare a casa.

L'accoglienza protetta ha interessato 1.185 casi, mentre gli inserimenti guidati in famiglie di volontari 287, il cui totale si avvicina a quello delle persone richiedenti il permesso di soggiorno (cioè 1.148) probabilmente a motivo del fatto che le donne e le ragazze che entrano nel percorso sono quelle che hanno accettato di proseguire fino in fondo lo sganciamento dai circuiti della prostituzione. L'accoglienza viene accompagnata da forme di supporto psicologico allo scopo di rafforzare o riproporre alle vittime il senso dell'autostima e

la forza di progettare una nuova fase della propria esistenza. L'accoglienza, nel suo insieme, rappresenta la fase principale dell'avvio della "ri-composizione" dell'identità delle donne e delle ragazze coinvolte.

L'orientamento e l'inserimento sociale e lavorativo, l'analisi/bilancio delle competenze soggettive e il *counselling* psicosociale sono opportunità che alcuni progetti offrono alle utenti che accettano di intraprendere un percorso di protezione sociale. L'inserimento lavorativo è reso possibile dal coinvolgimento di imprese private, imprese sociali (organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, cooperative di produzione e lavoro, eccetera) e famiglie.

Un aspetto innovativo di tali servizi di orientamento sociale, formativo e lavorativo sta nel fatto che essi sono concepiti come un servizio permanente all'interno dell'organizzazione attuatrice del programma che accompagna la donna e la ragazza a confrontarsi in modo orientato e finalizzato con il mercato del lavoro.

Nel concludere la rassegna dei progetti del I° Bando, conclusisi nel 2001, come sottolineato nelle relazioni di monitoraggio finale, è importante riportare l'osservazione secondo cui un punto di forza del programma si è confermato nell'architettura generale dello stesso: l'integrazione tra i progetti di protezione e l'attività connettiva del Numero verde a livello territoriale è stato un fattore che ha avuto un impatto facilitante e potenziante.

Le attività realizzate e in cantiere dedicano un'attenzione particolare al territorio perché è dalle realtà locali che si reputa necessario partire per sviluppare in modo diffuso competenze di contrasto del fenomeno e di supporto alle vittime e per promuovere azioni di rete a livello territoriale.

Dalle informazioni raccolte risulta che il lavoro svolto ha dato risultati numericamente superiori a quelli prefigurati in fase di progettazione. Questo sembrerebbe significare che il programma di protezione si interfaccia ad un fenomeno sociale drammatico ma in grado di trarre vantaggio dagli interventi di contrasto e di assistenza proposti, e che le risposte offerte alle vittime hanno una certa corrispondenza alle esigenze che esse stesse manifestano.

Sono presenti anche aspetti problematici, come illustrato più avanti nella Relazione, riconducibili a difficoltà nell'interpretazione delle norme, nell'attuazione delle procedure di intervento, nella definizione dei protocolli di assistenza psicosociale e nella valorizzazione delle reti economiche territoriali per favorire forme di reinserimento socio-lavorativo.

4.3.2 L'attività del Numero verde contro la tratta e lo sfruttamento

Il Numero verde promosso dal Ministero per le pari opportunità - le attività sono state avviate formalmente alla fine del luglio 2000 - si compone di una postazione nazionale (con circa venti operatori attivi giorno e notte) e di 14 postazioni locali (con circa 80/90 operatori attivi per circa sei ore a turno), con una dotazione di circa 100/110 operatori complessivi. I titolari delle postazioni locali del Numero verde sono gli enti locali (perlopiù Province e Comuni, con l'eccezione di due Regioni: l'Emilia-Romagna e la Puglia). Per la loro funzionalità operativa si avvalgono della collaborazione di organizzazioni *no profit* e di operatori esperti. Queste sono dislocate dunque in diverse macro-aree a carattere regionale ed interregionale. Nelle stesse aree sono attivi contemporaneamente - come sopra accennato - i progetti di protezione che nell'insieme formano una unità di intervento coordinato a livello locale[159].

La funzione svolta dal Numero verde - oltre a ricevere richieste di informazioni e di aiuto direttamente dall'utenza - è quella di vagliare e selezionare le chiamate ritenute attendibili dalle altre. Per quanto riguarda le chiamate provenienti da donne straniere, una volta verificata la loro attendibilità, si avviano le procedure per metterle in contatto con le postazioni locali. Queste, dopo un'ulteriore verifica, attivano i rapporti con i progetti specifici presenti sul medesimo territorio. Se le vittime che richiedono la presa in carico presentano problemi particolari di sicurezza la postazione locale attiva (o i servizi territoriali attivano) rapporti con altri servizi (e postazioni) che intervengono al di fuori dell'area di provenienza della vittima per allontanarla e porla al sicuro.

Nell'insieme il Numero verde svolge un'importante attività di raccordo e di connessione tra i servizi e le vittime. Quando i progetti locali non soddisfano la richiesta, gli operatori del Numero verde attivano canali interregionali, mobilitando la rete nazionale delle associazioni e dei servizi.

I dati dell'utenza

Si riportano di seguito i dati forniti dal Ministero sull'attività del Numero verde.

---

[159] I responsabili dei progetti locali - o un loro rappresentante nominato dagli stessi - hanno il compito di interloquire con un referente delle questure locali (al momento in via di nomina da parte della Direzione centrale del Dipartimento di polizia) in modo da scambiare dati ed informazioni riguardanti le vittime del traffico.

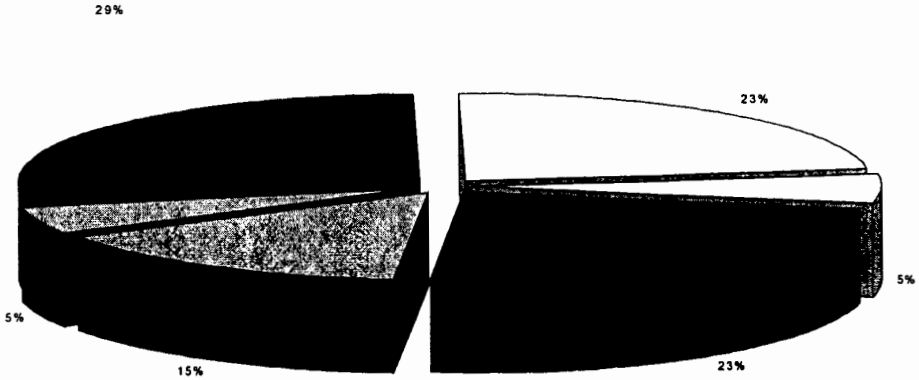
Le chiamate al Numero verde giungono da diverse tipologie di persone. Nei dati sull'utenza relativi al periodo 26 luglio 2000 - 31 dicembre 2001 un aspetto piuttosto significativo è l'alto numero delle chiamate provenienti da semplici cittadini (il 56,43% del totale).

Soggetti che hanno inoltrato telefonate al Numero Verde - (periodo 26 luglio 2000 - 31 dicembre 2001) – valori assoluti e percentuali

Soggetti	Periodo 26/07/00-31/12/01	
	v.a.	%
Vittime della tratta e dello sfruttamento	10291	10,68
Clienti	8250	8,56
Parenti/Amici	9472	9.83
Cittadini	54358	56.43
Agenti P.S.	8324	8.64
Persone sospette	1439	1.49
Sfruttamento prostituzione	4194	4.35
TOTALE GESTITE	96328	28,41
TOTALE CHIAMATE RICEVUTE	339018	100,0
TOTALE CHIAMATE NON GESTITE	242690	71.59
Caduta linea durante chiamata	43586	17.96
Chiamata errata	9181	3.78%
Chiamata fuori *target*	189923	78.26

Fonte: Ministero Pari opportunità – Atesia, 2001* Agenti di Pubblica sicurezza

DISTRIBUZIONE DELLE CHIAMATE DELLE VITTIME DEL TRAFFICO RIPARTITE PER NAZIONALITA'
(periodo di osservazione luglio '00-dicembre '01)



Fonte: Ministero pari opportunità

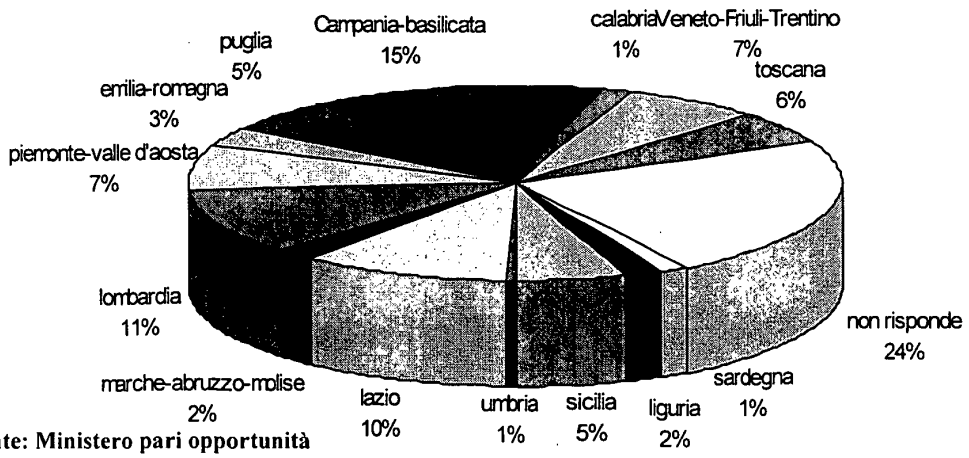
La maggior parte delle chiamate riguarda la richiesta di informazioni su come aiutare la donna. A queste, in ordine di frequenza, seguono quelle provenienti da parenti/amici, che. cercano di comprendere quali sono le opportunità di aiuto delle vittime della prostituzione coatta. Molte chiamate provengono anche da clienti che si dichiarano amici o addirittura parenti delle vittime.

Le vittime che telefonano direttamente sono pari al 10,68% del totale, i clienti sono l'8,56%. Le prime cercano di comprendere come potersi sganciare senza conseguenze negative dai loro sfruttatori, oppure chiedono informazioni concernenti la possibilità di fruire delle prestazioni sanitarie o informazioni sul ricongiungimento familiare per figli e sorelle. I secondi cercano in genere di capire come rapportarsi con le donne che esercitano la prostituzione per aiutarle, oppure pensano di essere a rischio di contagio del virus Hiv e chiedono quindi informazioni su cosa fare e a chi rivolgersi per accertamenti.

Ci sono anche chiamate da parte di agenti di polizia che pongono domande in merito alla specificazione di norme, a procedure relative all'art. 18 o a quant'altro possa aiutarli nella attività di sostegno alle vittime intercettate in strada. Una minima percentuale sono le chiamate che provengono da persone catalogate come sospette. Queste sono tali perché richiedono notizie su singole donne fuggite dai loro luoghi di prostituzione o sospette di alleanza con gli operatori. Nell'esperienza del Numero Verde risultano frequenti anche richieste di sostegno economico da parte di ragazze minorenni che si prostituiscono.

DISTRIBUZIONE DELLE CHIAMATE DELLE VITTIME DEL TRAFFICO PER REGIONE DI PROVENIENZA

(periodo di osservazione luglio '00-dicembre'01)



Fonte: Ministero pari opportunità

Un numero significativo di chiamate proviene dalla Campania e dalla Basilicata, il 15% del totale, seguono la Lombardia e il Lazio. Il peso maggiore o minore di un'area sul complesso delle telefonate può dipendere dal livello di pubblicizzazione del Numero verde a livello locale attraverso il lavoro delle associazioni e degli enti locali.

La conoscenza del servizio è stata veicolata anche dalla distribuzione di migliaia di adesivi e volantini plurilingue che invitavano l'utenza di riferimento a fruire delle informazioni del Numero verde e dalla messa in onda di spot informativi e di campagne di sensibilizzazione che hanno coinvolto radio locali e le amministrazioni pubbliche periferiche (in particolare comuni e province).

Una campagna di sensibilizzazione contro lo sfruttamento della prostituzione è stata organizzata nella seconda metà del 2000 dal Ministero delle pari opportunità e dall'allora Ministero per la solidarietà sociale. La campagna si è avvalsa anche di uno spot pubblicitario che ha voluto dare una rappresentazione del fenomeno nella sua cruda realtà, offrendo al contempo informazioni sui percorsi di uscita e le risorse di aiuto.

4.4 Un progetto di indagine e monitoraggio: l'Osservatorio sulla prostituzione minorile

Tra le attività realizzate a livello locale è da menzionare l'Osservatorio sulla prostituzione minorile, un'iniziativa del progetto regionale *Oltre La Strada* di cui è titolare il *Progetto Help* dell'Azienda USL di Rimini, poiché si tratta del primo Osservatorio di questo genere in Italia e rappresenta un importante strumento di conoscenza sul fenomeno della tratta e dello sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali.

Nell'area riminese l'attenzione al problema della prostituzione minorile è sorta tra gli anni 1996 e 1997 contestualmente all'attivazione di un progetto dell'AUSL rivolto alle persone in uscita dal mercato della prostituzione. La Regione Emilia Romagna aveva posto come finalità specifica e prioritaria la tutela dei minori già dal primo progetto sulla prostituzione deliberato nell'anno 1996. La costituzione della rete con le associazioni del territorio che si occupavano già di prostituzione, in particolare di protezione e accoglienza, aveva consentito di porre in luce la presenza di minori nel circuito, un aspetto del fenomeno, all'epoca, sconosciuto o sottovalutato. Il passaggio verso una progettazione specifica su

questa problematica risale al 1998 con la definizione, nell'ambito del progetto sulla prostituzione *Help*, di un piano di azione specifico rivolto ai soggetti minorenni, denominato *Help minori*, per realizzare misure di presa in carico e accoglienza nelle emergenze. Tra le finalità era già stata inserita la creazione di un Osservatorio permanente sul problema della tratta di minori destinati allo sfruttamento sessuale.

Le tappe successive verso l'istituzione dell'Osservatorio sono state in primo luogo i momenti di formazione e di coordinamento attivati a livello regionale, che hanno favorito l'apertura di un confronto fra gli operatori pubblici e privati impegnati in questo settore. Una tappa decisiva nel percorso è stata, poi, il seminario di approfondimento tra esperienze operative sulla prostituzione minorile tenutosi a Rimini il 24 ottobre del 1999, organizzato dall'AUSL e dal Servizio politiche per l'accoglienza della Regione, cui hanno partecipato operatori dei servi pubblici, del privato sociale, del volontariato, delle ONG, funzionari dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno, di grazia e giustizia, delle pari opportunità, autorità locali, l'Istituto degli Innocenti di Firenze, funzionari del Servizio politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale della Regione.

Successivamente, l'attivazione del progetto regionale sulla prostituzione, *Oltre la strada*, per l'accesso ai fondi previsti per l'applicazione dell'art. 18 della Dls 286/98, ha creato le condizioni per la costituzione dell'Osservatorio.

L'Osservatorio rappresenta una struttura di raccordo avente come finalità quella di contribuire alla conoscenza del fenomeno sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. Per affrontare la complessità e l'articolazione delle problematiche connesse al perseguimento di questi obiettivi è stato creato un gruppo di lavoro avente il compito di orientare e di supportare le attività dell'Osservatorio e di attivare le sinergie necessarie con gli organismi che già svolgono attività di rilevazione sul territorio nazionale (es. Comitato per i minori stranieri non accompagnati).

E' stato, quindi, nominato un comitato tecnico-scientifico che ha delineato un piano di lavoro che prevede:

- la creazione di una banca dati che dovrà contenere informazioni sul fenomeno della prostituzione minorile, sulle associazioni che svolgono attività di accoglienza e presa in carico e supportare il lavoro di un costituendo centro di documentazione specifico;

- una ricerca sull'applicazione della legislazione penale relativa alla Legge 66/96 e alla Legge 269/98 e un'indagine sullo stato di attuazione dell'art. 18. del T.U. sull'immigrazione in Emilia Romagna;
- una ricerca-azione sullo sfruttamento sessuale dei minori, sugli interventi di protezione sociale e sulle prassi amministrative adottate nel territorio della Regione Emilia Romagna ed in alcune aree campione, *La prostituzione minorile in Italia. Una ricerca esplorativa in otto aree del paese*.

Il Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio vede la partecipazione di rappresentanti dell'Azienda USL di Rimini, del Servizio Politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale e del Servizio Politiche familiari per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia Romagna, del tribunale per i minorenni, del Comitato interministeriale per l'attuazione dell'art. 18, dell'Istituto degli Innocenti, delle Università di Bologna e Torino e di Terres des Hommes.

5. Luci e ombre nel percorso di tutela dei minori vittime di abuso e di sfruttamento nella prostituzione

Questa parte è dedicata a delineare un quadro degli elementi positivi e delle criticità che permangono nel percorso di tutela delle vittime di abuso e di sfruttamento sessuale.

Le riflessioni che seguono sono una sintesi delle informazioni emerse attraverso le già menzionate interviste ai testimoni privilegiati, agli operatori dei progetti L.285/97 e mediante l'indagine sui Centri Cismai. A differenza del lavoro svolto per la precedente Relazione, quest'anno è stato prestato particolare ascolto all'esperienza sul campo degli operatori che si occupano di prostituzione minorile, i cui commenti sono riportati in una sezione dedicata a questo tema.

Le considerazioni che seguono sono inerenti all'abuso sessuale e alla prostituzione minorile perché queste sono le forme di violenza che investono in modo più immediato la responsabilità dei Servizi territoriali, delle istituzioni e delle autorità giudiziarie italiani nella protezione e nella tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. [160]

Nell'esperienza degli operatori contattati, dati l'attuale quadro legislativo, la qualità e quantità di risorse umane, professionali, economiche e strumentali disponibili e l'organizzazione dei servizi, traspare un insieme composito di luci ed ombre che interrogano direttamente le strategie di prevenzione, protezione e contrasto poste in essere nel corso degli ultimi anni. La minore o maggiore vischiosità e carenza degli interventi propri di ciascuna fase, o livello, del percorso di tutela sono il risultato del vario combinarsi di alcuni elementi determinanti di base, la cui influenza è stata variamente richiamata dagli operatori:

- caratteristiche del fenomeno e delle sue componenti;
- caratteristiche personali e professionali degli operatori;
- esistenza e organizzazione dei servizi;
- grado di specializzazione dei servizi;
- grado di collaborazione tra servizi;
- disponibilità di risorse (umane, professionali, economiche, eccetera);

---

[160] In altre parti della Relazione è stato già riferito sulle problematiche relative alla predisposizione di strategie di intervento per la lotta alla produzione e diffusione di materiale pornografico minorile via Internet o meno e al turismo sessuale.

- caratteristiche e grado di applicazione del quadro di norme, regolamenti, direttive, eccetera, cui l'intervento si deve conformare.

Dalle testimonianze raccolte, nell'esperienza di molti operatori le risorse essenziali per una buona gestione delle situazioni sono essenzialmente riconducibili a quattro categorie:

- risorse soggettive (es. capacità di ascolto, di gestione dell'impatto emotivo, di revisione critica del proprio lavoro individualmente e in *équipe*);
- risorse professionali (es. competenze di base e competenze specialistiche);
- risorse strutturali (es. personale disponibile, centri, servizi, istituzioni cui fare riferimento);
- risorse della Rete sociale di protezione e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza (es.attenzione e sensibilità diffuse a cogliere i bisogni di un bambino, possibilità di coordinare e condividere gli interventi).

Le risorse soggettive, quelle professionali e di rete rievocano il tema della formazione e della sensibilizzazione degli operatori. E' questo un settore nel quale l'aggiornamento continuo degli operatori è un elemento cruciale e indispensabile dal quale non pare possibile prescindere se si vuole impostare e dare attuazione a strategie di protezione e contrasto efficaci. Inoltre, per tutte e quattro le fasi gli operatori fanno sempre appello alla possibilità di avvalersi di una supervisione sulla gestione dei casi e sulle difficoltà individuali dello stesso operatore quale strumento di verifica, confronto e riflessione sulle modalità operative utilizzate e di contenimento rielaborativo dell'impatto emotivo che, se trascurato, può indurre stati di *burn-out* negli operatori.

L'esigenza di formazione continua è evocata ripetutamente al fine di affinare e aggiornare le conoscenze e le tecniche diagnostiche e valutative disponibili all'operatore in tutte le fasi, anche in quella della rilevazione, e di favorire un processo culturale di maggiore attenzione e cura dei bisogni dei bambini e delle loro famiglie, ponendo l'accento sulla necessità di prestare ascolto alle ragioni di chi in tali contesti appare il più debole. Molti testimoni parlano di una "formazione alla flessibilità" specialmente per quei settori istituzionali più caratterizzati da rigidità di cultura, inquadramenti teorici e metodologie poiché in questo ambito le decisioni devono essere delicate, provvisorie, potenzialmente rivedibili e legate fortemente a una visione attenta dell'andamento della situazione.

Il mondo educativo è indicato come quello dove, forse per primo, si possono cogliere i segnali di disagio di un bambino, la formazione delle insegnanti è, quindi, considerata una scelta strategica.

Le risorse strutturali e, ancora una volta, quelle della rete mettono in discussione la quantità e qualità degli investimenti nel settore sociale e della tutela in termini di organizzazione, modelli e metodologie di gestione dei servizi, scelta di priorità nelle politiche sociali a sostegno dell'infanzia, formulazione di indirizzi per la gestione di casi che si collocano ad un crocevia di esigenze diverse (di assistenza, di accertamento della verità, di repressione del crimine) e necessitano di un approccio multidisciplinare implicante l'intervento di professionisti competenti e specializzati in campo sociale, psicologico, medico e giudiziario.

Per quanto riguarda poi lo sviluppo di modelli e di approcci all'intervento, non si deve ignorare la circostanza che in Italia si registra una contrapposizione tra psicologi clinici e psicologi forensi sul tema dell'ascolto del minore e della sua credibilità; l'esasperata conflittualità emergente sta producendo effetti negativi nell'opinione pubblica con riflessi anche sui mass media.

Altri nodi problematici che saranno evidenziati nel prosieguo, purtroppo, non si differenziano in modo significativo da quelli già evidenziati nella precedente Relazione, tuttavia, nonostante la complessità del problema e la presenza di periodi nei quali si alternano movimenti progressivi e regressivi nel sistema degli interventi, sono stati colti aspetti di indubbia crescita in termini di professionalità, di esperienze e di competenze che ormai sono uscite dalla fase della sperimentazione e possono diventare modelli dai quali le amministrazioni centrali e locali possono trarre indicazioni per la programmazione delle politiche in questi specifici settori.

5.1 L'abuso sessuale

Nel percorso di tutela del minore vittima di abuso sessuale si è soliti distinguere le seguenti fasi:

- rilevazione
- protezione
- valutazione

- trattamento

nelle quali è indispensabile attivare interventi complessi tanto quanto lo sono i fenomeni di cui ci si occupa. Ogni fase, che come spesso si afferma, è collegata da un ordine logico e cronologico alle altre, dovrebbe vedere l'attivazione di molteplici competenze istituzionali e professionali specifiche (servizi sociosanitari, tribunale per i minorenni, tribunale ordinario penale, tribunale ordinario civile, scuola, eccetera) per la messa in atto di interventi volti a perseguire obiettivi sui quali spesso non esiste chiarezza e condivisione, nonostante la presenza di leggi che in alcuni casi possono aiutare a definire il perimetro del percorso e gli obblighi dei vari soggetti.

A. La complessità della rilevazione

La fase della rilevazione di comportamenti o di confidenze che rendono manifesto un disagio sul quale l'operatore matura il sospetto che possa essere collegato ad esperienze di abuso sessuale, è percepita dagli operatori come la più problematica. Nel momento in cui l'operatore rileva - sia egli un insegnante, uno psicologo, un poliziotto, eccetera - entra in contatto non solo col problema, ma anche con qualcosa dell'altro di più intimamente profondo che produce un riverbero emotivo di cui l'individuo operatore deve tenere conto perché l'impatto della violenza può trasformarsi per lui in blocco, attivando meccanismi di negazione e di minimizzazione che producono una distanza dall'evento con il rischio di abbandonare a se stesso il bambino.

Molti operatori riconoscono che oggi esiste una maggiore conoscenza e consapevolezza sociale del problema, l'introduzione delle leggi n.66/96 e n.268/98 ha determinato una più coerente ed incisiva riforma della legislazione concernente i reati sessuali contro i minori ed una migliore specificazione delle fattispecie criminose cercando di stimolare una più chiara identificazione e rilevazione dei casi da parte dei servizi sociosanitari. Inoltre, la maggiore conoscenza sotto il profilo statistico epidemiologico e le aumentate occasioni di studio e formazione degli specialisti del settore hanno contribuito ad un affinamento e moltiplicazione delle opportunità di rilevazione dei fenomeni di abuso e maltrattamento sui minori.

Esistono comunque, a detta degli intervistati, aspetti sui quali è necessario continuare a fare leva per rafforzare la capacità di rilevazione da parte dei servizi e delle istituzioni italiane:

- la messa a regime delle iniziative di sensibilizzazione e formazione, con particolare attenzione anche alle tematiche dell'ascolto e della lettura dei bisogni e delle manifestazioni di disagio, da rivolgersi a tutti coloro che per la loro attività professionale sono a contatto con l'infanzia e l'adolescenza, primi tra gli altri gli operatori della scuola, della pediatria di comunità e dei servizi sociali di base;
- una conoscenza più consapevole della normativa che prevede l'obbligo di segnalazione. Si propone di impegnare su questo gli ordini professionali e l'università, la quale costituisce un punto a favore della rilevazione delle situazioni di abuso e più in generale di disagio perché tutela l'operatore indicandogli il percorso da seguire attraverso il coinvolgimento dell'istanza giudiziaria cui compete l'attivazione dell'iter di valutazione e di accertamento;
- una più capillare e sistematica diffusione delle informazioni relative ai servizi esistenti a livello locale, perché il singolo operatore non si percepisca come solo dinanzi al problema. Uno degli aspetti cruciali per l'intervento su cui più unanimi sono le opinioni è che l'operatore non può gestire da solo il caso; da ciò deriva la necessità, diffusamente sentita, di promuovere la creazione di *équipe* multidisciplinari utili a leggere il sintomo da diversi punti di vista e a facilitare l'assunzione delle decisioni necessarie ad impostare l'iter d'intervento per le fasi successive;
- il potenziamento e, per alcune aree del territorio, la creazione di una rete strutturata di servizi di base. Si auspica un maggiore investimento di risorse per ampliare e rafforzare gli organici del servizio sociale cui più facilmente arrivano le segnalazioni e sul quale ricade spesso la responsabilità della gestione del caso;
- la diffusione di protocolli, anche bilaterali, di collaborazione tra servizi sociosanitari di base o centri specializzati e altri soggetti istituzionali e non, che sono rilevanti in questa fase del percorso, in particolare la scuola e gli operatori della pediatria distrettuale. La capacità di rilevazione, nell'esperienza degli operatori, trova un fattore facilitante nell'esistenza di rapporti efficaci di scambio di informazioni e collaborazione tra le agenzie educative e i servizi sociosanitari;

- infine, si rimarca che la capacità di cogliere il disagio e la sofferenza di un minorenne sarà tanto maggiore quanto più si affermerà una cultura positiva di protezione di bambini e adolescenti e di promozione dei loro diritti.

Le aree di criticità che ricorrono nelle testimonianze degli operatori riguardano i seguenti aspetti:

- La scarsa formazione dei professionisti che lavorano con l'infanzia porta a inadeguate rilevazioni e ad una raccolta insufficiente dei dati. Manca, inoltre, una cultura della documentazione e della verifica del proprio lavoro che faciliti l'operatore nella registrazione degli eventi e dei fatti sui quali definire una rilevazione e una successiva eventuale segnalazione.
- Un altro problema segnalato è che alle iniziative di formazione, in genere, non corrispondono piani di potenziamento delle strutture pubbliche o in convenzione per la presa in carico delle situazioni. Si crea allora una strozzatura nelle aspettative - e nel percorso - perché si formano gli insegnanti, gli educatori, i pediatri ma si lascia sguarnito di risorse e strumenti il settore che poi dovrebbe attivarsi per raccogliere le segnalazioni e dare una risposta ai segnalanti.
- Sussiste una carenza di personale, in particolare di assistenti sociali, e un elevato turnover che impediscono il consolidarsi di nuclei operativi con identità professionali forti.
- Un punto di debolezza che permane è la scarsa diffusione nei servizi territoriali di nuclei operativi multidisciplinari specializzati per la rilevazione e la presa in carico delle situazioni di abuso sessuale, quindi la solitudine dell'operatore e le difficoltà ad individuare interlocutori nelle istituzioni costituiscono elementi che ritardano o impediscono la rilevazione.
- Talvolta, nonostante il maggiore coordinamento e sinergia tra servizi territoriali, autorità giudiziaria e organi di polizia, l'autoreferenzialità dei singoli enti coinvolti nella prevenzione e contrasto agli abusi e violenze sui minori rappresenta il problema maggiore nel monitoraggio e nella rilevazione del fenomeno.
- La rilevazione può tardare o non attivarsi a causa di un atteggiamento investigativo in coloro che invece dovrebbero segnalare e riuscire a delegare ad altri tali compiti osservativi. La tentazione presente nell'operatore che per primo raccoglie i segnali del

bambino di voler approfondire a tutti i costi i dati raccolti e arrivare ad una propria "verità" porta a compiere gravi errori che possono compromettere le stesse indagini e quindi la possibilità di giungere alla conoscenza dei fatti e riuscire così ad aiutare effettivamente il minore.

- La rilevazione può essere ritardata anche da conflitti di competenza rispetto al soggetto che dovrebbe attivare i servizi del territorio (ad esempio, nella scuola viene riportato come tipico il conflitto tra il singolo insegnante e il responsabile scolastico), questa situazione può indurre mancate assunzioni di responsabilità professionale che potrebbero essere evitate attraverso una maggiore informazione e la creazione di tavoli di coordinamento e protocolli di intesa sia tra l'insieme delle istituzioni deputate ad attivarsi, ma anche tra servizi e soggetti rappresentativi degli ambiti in cui più facilmente possono essere colti i segnali di disagio.
- Si riporta anche la possibilità di una debole adesione degli operatori dei servizi sociosanitari al "mandato istituzionale permanente di protezione dell'infanzia", ad esempio quando viene disatteso l'obbligo di segnalazione o si ritiene che questo sia un compito esclusivo dell'assistente sociale, permanendo quindi atteggiamenti di delega.
- La resistenza degli operatori alla rilevazione, e quindi alla segnalazione è ricondotta al timore dei rischi che ne potrebbero derivare, rischi cui il singolo operatore si sente esposto individualmente a causa di un'insufficiente attenzione alla tutela istituzionale degli operatori che effettuano la segnalazione da parte degli enti locali.
- La destrutturazione del servizio di medicina scolastica e l'assenza di figure stabili di counsellor o psicologo scolastico all'interno della scuola sono indicati come condizioni che limitano le potenzialità di rilevazione nel contesto scolastico.
- La rilevazione è resa difficile dalla natura stessa del fenomeno perché, avvenendo spesso in ambito familiare, affinché vi sia la formulazione di una richiesta di aiuto all'interno del nucleo deve essere presente almeno un familiare protettivo e non collusivo con l'abusante e le dinamiche disfunzionali presenti.
- Per quanto riguarda gli operatori privati si ricorda il problema non ancora sufficientemente chiarito del segreto professionale, istituto che talvolta i professionisti della cura appellano per giustificare la scelta di non segnalare.

- La maggiore sensibilità, prodotta anche dall'azione dei mass-media, è vista talvolta come un fattore di rischio rispetto al crearsi di atteggiamenti di allarmismo che possono indurre rilevazioni e segnalazioni improprie.

B. Quali forme di protezione?

Quadro sinottico di sintesi delle interviste e della rilevazione sui centri

Quale protezione	Obiettivi	Strumenti della protezione	criteri guida dell'operatore
Protezione al servizio dei singoli individui (bambino, famiglia, abusanti, operatore, eccetera)	Per le vittime e i familiari – protezione dal reiterarsi del reato, – protezione da forme diverse di abuso istituzionale causate dai ritardi e dalle contraddittorietà delle procedure – protezione dal rischio di abbandono da parte dei servizi e delle istituzioni – protezione dal rischio di un degenerarsi delle potenzialità affettive e relazioni Per gli abusanti – protezione dal commettere nuovi reati – protezione dal rischio di agire comportamenti autolesionistici al momento dell'entrata in contatto con la sofferenza e l'orrore da essi provocati	*legislativi * le risorse operative e istituzionali del sistema	– il superiore interesse del minore a tutela dei suoi bisogni e delle sue relazioni – la tempestività – l'adeguatezza delle scelte rispetto alle condizioni del minore e alle caratteristiche dell'abuso – la chiarezza e con divisibilità delle scelte e delle procedure.
Protezione al servizio del sistema entro il quale gli individui si trovano e agiscono	– garanzia del percorso di tutela – chiarezza delle procedure – integrazione dei saperi, professionalità eccetera. tutela dell'operatore		

Cosa significa proteggere? Quali sono gli strumenti/le risorse della protezione? Quali i criteri ? Proteggere cosa, chi? Proteggere da cosa, da chi?

L'esperienza degli operatori ruota intorno a questi interrogativi, cui è difficile rispondere sia in modo teorico sia forse ancor più se si tiene conto di ciò che realmente si riesce a fare nei contesti di lavoro.

Per quanto riguarda il significato di protezione, le opinioni tendono a convergere verso una definizione duplice, da un lato "proteggere da", che implica l'interruzione di qualcosa che nuoce allo sviluppo psicofisico di una bambina o di un bambino, dall'altro, "proteggere per", con una valenza progettuale futura che si focalizza sulle risorse esistenti nel minore e nel suo contesto di vita, risorse che la protezione può sostenere e attivare. Il minore quindi, non dovrebbe essere è visto come una parte passiva, "incapace di", ma come soggetto detentore di specifici diritti e potenzialità di cui gli adulti e gli operatori devono assumere la responsabilità.

La protezione, infine, è interpretata come un'attenzione al minore e ai suoi bisogni, da cui discende anche la necessità di proteggere i soggetti aventi relazioni affettive con il minore stesso.

Inoltre, la protezione può essere pensata al servizio dei singoli individui (bambino, famiglia, operatore, eccetera) oppure al servizio del sistema entro il quale gli individui si trovano e agiscono. In quest'ultima accezione la protezione assume il significato di garanzia del percorso di tutela, ovverosia chiarezza delle procedure, integrazione dei saperi, professionalità eccetera. Questa seconda accezione introduce un aspetto spesso trascurato, quello della tutela dell'operatore dei Servizi dai rischi che egli può correre nell'esercizio del suo mandato, specialmente quando la sua azione interferisce con strutture forti, legate a organizzazioni criminali. Questo è molto frequente nelle situazioni di prostituzione minorile o per quegli operatori, come segnalato anche nella prima Relazione al Parlamento, che lavorano in aree regionali fortemente caratterizzate da un tessuto sociale prossimo a varie forme di criminalità dedite al controllo del territorio.

Gli strumenti della protezione sono ricondotti da gli operatori a due ampie tipologie:

- gli strumenti legislativi (normative penali e civili vigenti, regolamenti, protocolli, eccetera);
- le risorse operative e istituzionali del sistema locale.

Se prendiamo in esame la tipologia degli strumenti legislativi, la riflessione degli operatori converge sul domandarsi quale sia davvero la capacità dell'autorità giudiziaria e dei servizi sociali di applicare le normative vigenti a protezione del minore e dei suoi familiari: dall'art. 403 del codice civile, alle recenti legge 149/01 di riforma del sistema delle adozioni e legge 154/01 sulla violenza nelle relazioni familiari.

Interrogarsi, invece, sulla qualità, varietà e quantità di risorse esistenti nel sistema per la gestione dei casi, rievoca le problematiche già viste della formazione degli operatori, dell'esistenza e diffusione territoriale dei servizi sociosanitari, specializzati e non, dell'accessibilità alle istituzioni giudiziarie, delle risorse economiche disponibili per la presa in carico del caso, della presenza di strutture di accoglimento per bambini, adolescenti, madri con figli, eccetera.

La domanda su "chi" e "da cosa" proteggere presentifica la molteplicità degli attori che si muovono sulla scena dell'abuso sessuale. Certamente il bambino vittima, la sua famiglia, gli altri minori eventualmente presenti nel nucleo – se si configurano elementi di rischio e pregiudizio - sono da considerarsi soggetti primari della protezione, come protezione dal reiterarsi del reato, da forme diverse di abuso istituzionale causate dai ritardi e dalle contraddittorietà delle procedure, dal rischio di abbandono da parte dei servizi e delle istituzioni, dal rischio di un degenerarsi delle potenzialità affettive e relazionali esistenti. Ma anche gli abusanti, specialmente se minori, sono soggetti della protezione, intesa, ad esempio, come protezione dal commettere nuovi reati, dal rischio di agire comportamenti autolesionistici al momento dell'entrata in contatto con la sofferenza e l'orrore da essi provocati.

I criteri a guida dell'operatore nel compiere scelte rispetto alla protezione, nell'esperienza dei soggetti intervistati, sembrano ridursi a:

- il superiore interesse del minore a tutela dei suoi bisogni e delle sue relazioni;
- la tempestività;
- l'adeguatezza delle scelte rispetto alle condizioni del minore e alle caratteristiche dell'abuso;
- la chiarezza e condivisibilità delle scelte e delle procedure.

Panoramica dei punti di forza individuati per e di una protezione efficace.

Organizzazione dei servizi

- Esistenza e funzionamento di un raccordo tra gli operatori dell'autorità giudiziaria minorile, ordinaria e dei servizi. A corollario si ricorda spesso l'utilità di un protocollo operativo tra gli uffici giudiziari, possibilmente reso noto a tutti gli operatori affinché questi, essendone a conoscenza, lo possano fare valere e applicare.
- Individuazione di un soggetto avente la duplice funzione di garante del percorso di protezione e , più in generale, di rappresentante dell'interesse del minore, nonché di

controllo del percorso e delle relazioni tra le istituzioni. Si ripropone la figura di un Garante per l'infanzia che intervenga anche per chiarificare e indirizzare in situazioni di conflitto tra enti o di paralisi delle procedure.

- La possibilità per un operatore di lavorare all'interno di un'*équipe* e in sintonia con il sistema di riferimento. Questo costituisce secondo alcuni operatori anche una garanzia che le misure di protezione siano effettivamente assunte poiché la percezione di isolamento e di distonia con le altre istituzioni può bloccare l'operatore dal procedere alla segnalazione o alla richiesta di misure forti quali l'allontanamento del minore.
- Presa in carico valutativa dell'intero nucleo familiare che costituisce una risorsa specialmente quando il genitore non abusante non è collusivo ed è disponibile a collaborare con i servizi.

Integrazione con le procedure giudiziarie

- Una definizione chiara del contesto creato dal mandato dell'autorità giudiziaria minorile facilita l'assunzione di responsabilità da parte degli operatori rispetto agli interventi da seguire o, nell'ipotesi che vi siano state forme di consultazione preventive, fornisce loro gli strumenti per dare attuazione al progetto prefigurato.
- Dall'esperienza di lavoro con le famiglie maltrattanti, un ulteriore punto di forza menzionato dagli operatori e quello della possibilità di creare un contesto coatto di intervento in cui il mandato dell'autorità giudiziaria che si occupa delle tutela del minore definisca le regole cui tutti, operatori e familiari, devono attenersi fornendo contestualmente ai primi i mezzi con i quali fare leva per valutare e agire su dinamiche disfunzionali e nocive che altrimenti difficilmente potrebbero modificarsi in modo autonomo.

Efficacia rispetto agli obiettivi della protezione

- Dal punto di vista del vissuto dei protagonisti della vicenda dell'abuso sessuale, tempestive e adeguate misure di protezione possono stimolare dei movimenti verso la comprensione e la lettura più articolata dei fatti che gettano le basi per una prognosi positiva di cambiamento.
- Non esiste necessariamente un'inconciliabilità tra la protezione e la cura, anzi , in situazioni particolarmente gravi la prima costituisce un presupposto per la seconda

poiché coerenti e tempestive misure di protezione mettono l'operatore in grado di comprendere gli eventi e le loro dinamiche . cioè di raccogliere le informazioni imprescindibili per impostare un percorso riabilitativo e di cura non solo dei singoli ma anche delle relazioni che li legano e compiere scelte riconducibili ad evidenze fondate .

- Un altro punto decisivo sta nell'atteggiamento iniziale dell'operatore che non deve avvicinarsi alla famiglia con una concezione della protezione come atto assistenziale ciò lo porterebbe a fare scelte miopi. Solo se il proteggere viene pensato in modo dinamico come presupposto per comprendere e aiutare a comprendere potrà essere svolta un'azione di più lungo respiro che implichi progetti di contenimento nel breve periodo e obiettivi evolutivi a più lungo termine.

I Nodi critici dell'intervento di protezione.

Organizzazione dei servizi

- La possibilità di proteggere dipende dalla qualità della rilevazione effettuata rispetto al disagio manifestato da un bambino: un ostacolo è quindi rappresentato da rilevazioni insufficienti e da mancate segnalazioni agli organi competenti.
- Ciò che può attivare misure e risorse di protezione è anche la segnalazione all'autorità giudiziaria, un passaggio che ancora oggi non sempre è compiuto sia per ignoranza delle norme di legge (ad esempio, l'obbligo di segnalazione di reati configurabili come procedibili d'ufficio per coloro che sono incaricati di pubblico servizio o pubblici ufficiali) sia per l'incapacità di gestione dell'impatto emotivo che tali scelte inevitabilmente hanno sull'operatore o addirittura per timore di ritorsioni.
- L'utilizzo delle famiglie affidatarie nelle primissime fasi della protezione può rivelarsi una soluzione rischiosa nell'ipotesi che tale famiglia non abbia gli strumenti e le conoscenze necessarie a fare fronte alle conseguenze dell'impatto emotivo che l'allontanamento può avere sui bambini sia all'acutizzarsi di comportamenti effetto dell'abuso subito, ad esempio comportamenti sessualizzati, aggressivi o, specialmente fra gli adolescenti, autolesionisti.
- Un elemento che si frappone alla possibilità di costruire progetti di protezione efficaci è individuato nella difficoltà di comunicazione, nel generarsi di conflitti negli obiettivi e nella rigidità delle differenze metodologiche sulle quali non c'è disponibilità al

confronto tra le magistrature e i servizi: ci possono essere sovrapposizioni di interventi oppure decisioni anche fortemente contrastanti che impediscono o rimettono interamente in discussione percorsi protettivi e valutativi già avviati.

- Un nodo critico è da taluni ricondotto alle modalità con le quali operano certi servizi psicosociali per adulti che tendono, talvolta, a sottovalutare l'obbligo di tutela del minore. Sotto questo profilo una particolare difficoltà è segnalata con i Sert, che in alcune realtà sembrano restii a fare segnalazioni ai servizi anche quando essi vengano a conoscenza di situazioni di pregiudizio nei confronti di minori.
- Un ulteriore aspetto che investe la qualità della protezione dei bambini vittime di violenza sessuale è la disponibilità o meno di risorse economiche da parte dei servizi, l'assenza di interventi protettivi, la loro brevità o inadeguatezza sono spesso determinate non tanto da difetti di rilevazione o d'impreparazione degli operatori, quanto dalla presenza di forti vincoli finanziari.

Integrazione con le procedure giudiziarie

- Proteggere significa non solo inserire il bambino in comunità o darlo in affidamento. Alcuni testimoni rilevano che queste forme possono essere utilizzate, ma oggi è importante usare anche i nuovi strumenti previsti dalle leggi che consentono, ad esempio, l'allontanamento dell'abusante. Tale strumento è giudicato migliore, se la famiglia viene considerata una famiglia sufficientemente protettiva. Su questo versante della protezione si fa però notare che influisce la mancanza di un'adeguata valutazione della famiglia e delle capacità genitoriali del genitore non abusante.
- Difficilmente conciliabili appaiono la lunghezza dei tempi della giustizia e le necessità di protezione del minore sia sul fronte dell'assunzione dei decreti di tutela che delle indagini e del procedimento penale.
- Tra gli aspetti problematici nell'esercitare adeguatamente la funzione di protezione rispetto al minore si segnala in modo ricorrente lo scarso uso dell'istituto della curatela: essendo l'abuso un evento che accade in modo prevalente all'interno della famiglia si pongono problemi di conflitto di interessi che rendono necessario individuare una figura di garante/curatore del minore, cui demandare anche l'assunzione di alcune decisioni importanti, ad esempio la nomina di un avvocato che lo rappresenti nel procedimento o possa decidere su scelte inerenti il suo benessere.

- Si creano ripetutamente strozzature nel percorso giudiziario causate dalla molteplicità delle competenze. A tal fine alcuni operatori ipotizzano la possibilità di prevedere, anche per legge, non solo la comunicazione tra i tribunali, ma un vero e proprio raccordo, anche in forma di *équipe* intergiudiziaria, entro la quale decidere quali sono le priorità del caso gestito in comune, in ciascuna delle fasi del percorso (protezione, valutazione/accertamento, processo penale, processo civile, eccetera) .

Efficacia rispetto agli obiettivi della protezione

- Criticità si rinvengono anche nelle modalità in cui talvolta è assunta la misura protettiva dell'allontanamento del minore: non sufficientemente e adeguatamente spiegata al bambino, attuata in forme violente o inutilmente procrastinata nel tempo.
- L'opzione di procedere ad un allontanamento con l'inserimento del bambino presso una famiglia affidataria, senza predisporre una valutazione del nucleo familiare nel quale è avvenuto l'abuso, non sempre corrisponde all'interesse del bambino che può vedere in tale scelta l'imposizione di un modello buono di famiglia rispetto alla sua di origine vissuta come cattiva. Da ciò possono derivare vissuti di vergogna e di abbandono.
- La protezione del minore e delle sue relazioni necessiterebbe di una presa in carico complessiva della famiglia per cercare di assicurare al bambino la continuità dei rapporti affettivi fondamentali.
- La protezione dovrebbe riguardare anche altri minori eventualmente presenti nel nucleo, ma questo raramente è tenuto presente , specialmente in assenza di una presa in carico complessiva della famiglia.
- L'assenza di coordinamento tra i servizi manda al minore messaggi discordanti che possono aumentare in lui il senso di colpa e di inadeguatezza, aggravandone lo stato psicologico.

C. La valutazione: un processo globale e articolato.

La valutazione è una fase del percorso altamente complessa e sulla cui definizione, come risulta dalle interviste e dalla rilevazione sui Centri, il parere degli operatori è tutt'altro che unanime.

Con il termine valutazione possono intendersi, all'interno di un contesto definito anche dalle autorità giudiziarie, almeno due diverse tipologie di intervento:

1. valutazione psicologica o più ampiamente intesa psico-sociale del minore, della famiglia e del contesto di vita del minore finalizzata a verificare, come elementi minimi, lo stato del bambino, le condizioni degli altri minori eventualmente presenti nel nucleo, la qualità e le caratteristiche delle relazioni e delle dinamiche interne al nucleo familiare, le capacità protettive e genitoriali. Questo tipo di intervento viene solitamente condotto su un mandato del tribunale per i minorenni le cui predisposizioni possono essere assai diverse da sede a sede di tribunale a causa delle differenze nella sensibilità e cultura degli operatori, delle prassi consolidatesi e dello stato dei servizi effettivamente attivabili;

2. accertamenti psicodiagnostici e medico-legali, richiesti dal tribunale per i minorenni (anche in questo caso valgono le ultime considerazioni riportate sopra in ordine alle differenze territoriali) o dai tribunali ordinario civile e penale. In quest'ultimo caso su impulso del pubblico ministero, come consulenze tecniche, o del giudice per le indagini preliminari, in forma peritale, nell'iter di indagine volto all'accertamento dei fatti per l'individuazione dell'eventuale autore.

Gli operatori ricordano poi anche una terza tipologia, o sotto-tipologia, di interventi valutativi che si possono sovrapporre a quelli sopra indicati: le perizie di parte prodotte nel corso del procedimento penale o civile.

Gli operatori che apportano il loro contributo appartengono a vari ambiti professionali, pubblici o privati: psicologi-psicoterapeuti, neuropsichiatri infantili, medici, assistenti sociali sono i principali attori.

Nella fase della valutazione, quindi, si incrociano, sovrappongono e, talvolta, confliggono differenti impostazioni epistemologiche, metodologie e approcci culturali al cui centro, lamentano molti testimoni e operatori intervistati, non sempre si colloca l'interesse del minore.

Tale molteplicità di figure professionali e di approcci produce anche un ventaglio ampio di finalità attribuite a questa fase, alcune centrate sulla valutazione del danno subito dal minore e delle risorse soggettive, familiari e sociali residue, altre focalizzate sulla valutazione dell'attendibilità delle dichiarazione del minore, sulla sua capacità a testimoniare o sulla compatibilità del riferito e del vissuto con il sospetto di abuso sessuale, altre ancora centrate sulla rilevazione di indicatori specifici o aspecifici compatibili con la rivelazione, infine,

ancora altre che pongono la valutazione al punto di snodo di una molteplicità di interventi che poi devono convogliare verso la cura degli effetti dell'abuso, assegnandole quindi finalità anche a valenza terapeutica.

Il sovrapporsi di tribunali e competenze crea una certa confusione nel riferito delle esperienze, confusione che riflette quella che esiste nella realtà e che tutti gli operatori hanno denunciato in termini di:

- *sovrapposizione* di richieste valutative che si traducono in ripetizioni di osservazioni sul minore e sui suoi familiari;
- *incertezza*, se non mancanza, di adeguata conoscenza delle procedure da parte dei servizi sociosanitari, dei consulenti privati e anche degli operatori della giustizia;
- *sottovalutazione* sistematica dell'importanza di estendere la valutazione, per quanto e come possibile, anche all'abusante;
- *inadeguatezza* delle misure poste a garanzia del contesto valutativo (come segnalato anche nella precedente Relazione), in taluni casi, anche molto gravi, si lascia che il bambino continui a vivere a contatto del presunto abusante pur avendo già avviato il processo valutativo, consulenziale o peritale, con il rischio non solo di inquinamento dei dati, ma anche che il bambino sia esposto a minacce e ritorsioni.

Sui temi della valutazione alcuni degli aspetti che risaltano nel dibattito tra gli operatori sono:

- quali sono le procedure, i criteri diagnostici, i protocolli valutativi e interpretativi e i tempi tecnici da adottare nella valutazione, in particolare della testimonianza del minore;
- la necessità o meno di una differenziazione tra i professionisti che conducono interventi valutativi per il tribunale per i minorenni e quelli che operano con il tribunale ordinario penale sulla base di considerazioni di opportunità ai fini della garanzia delle parti (sia della persona offesa che del soggetto indagato) e del contesto valutativo (si nominano spesso i problemi relativi alla neutralità del perito e alle differenti finalità e competenze che possono avere gli operatori dell'area psicologica che lavorano nei servizi di cura e assistenza e quelli che si muovono più tipicamente in un ambito giudiziario);

- il significato e la rilevanza dei cosiddetti "falsi negativi"- situazioni di abuso sessuale non riconosciute come tali per mancanza di elementi sufficienti o impossibilità a raccoglierli a causa di un inquinamento del contesto o erronea lettura - e "falsi positivi"- situazioni in cui si attesta l'attendibilità di un abuso che in realtà non sussiste a causa, anche in questo caso, o di erronea interpretazione degli elementi raccolti o di falsa o erronea denuncia.

Si ritiene che esuli dalle finalità della presente Relazione riportare il dibattito raccolto su tali questioni, le cui soluzioni, come auspicano gli operatori, non possono che essere articolate e perseguite con prudente flessibilità affidandole in parte ad un aperto confronto e dibattito tra le diverse Scuole di pensiero in un contesto altro da quello normativo-istituzionale, in parte ad interventi regolamentativi o di indirizzo su indicazione degli enti e delle istituzioni competenti (es. protocolli d'intesa, linee-guida), in parte a riforme – quella in atto prefigurata dal disegno di legge presentato dal Ministro della giustizia ne è un esempio - del sistema istituzionale competente.

Panoramica su alcuni nodi critici nella fase della valutazione

Organizzazione dei servizi e preparazione degli operatori

- Un aspetto critico è la preparazione degli operatori, tuttavia si rileva una maggiore e più diffusa formazione grazie agli sforzi compiuti nel corso degli ultimi anni.La condizione del bambino abusato è veramente speciale e richiede uno sforzo non solo cognitivo, ma anche emotivo per comprenderne la specificità, perciò occorrono una formazione e specializzazione ad hoc per sviluppare competenze e capacità professionali adeguate.
- Taluni testimoni rilevano il rischio di confusione se l'intervento socio-assistenziale diventa un intervento valutativo, questi ritengono, infatti, che una valutazione tecnica debba esser fatta da una posizione neutra che non è mai presente in chi assiste il bambino ed eroga aiuto.
- Si osserva che talvolta si percepiscono come in antitesi le funzioni di protezione e di valutazione laddove paiono inconciliabili interventi che vogliono garantire la continuità dei rapporti con i familiari con quelli che invece si preoccupano di evitare che il bambino possa essere condizionato o subisca alterazione nei suoi ricordi.

- Da un punto di vista strettamente medico nella valutazione clinica si rileva ancora oggi una scarsa diffusione di professionisti adeguatamente preparati a svolgere un accertamento medico legale o ginecologico.
- Nell'accertamento medico spesso non si rilevano segni fisici inequivocabili. Ci sono stati cambiamenti nell'interpretazione di taluni indicatori, anche in ambito psicologico, è quindi opportuno che ci sia un aggiornamento continuo degli operatori.
- L'importanza di una valutazione psicosociale che coinvolga tutti i membri del nucleo familiare in cui è stato rilevato o si sospetta un abuso sessuale, è conseguenza del fatto che tutti i membri sono coinvolti nelle dinamiche disfunzionali, con effetti talvolta gravi anche su altri minori non direttamente vittime dell'abuso.
- Il processo valutativo di un fenomeno complesso come l'abuso sessuale richiede un lavoro multidisciplinare il più possibile coordinato, un'opzione, questa, di difficile attuazione in molte parti del paese per mancanza di professionisti formati o *équipe* multidisciplinari cui fare riferimento.
- La lentezza e la farraginosità delle procedure giudiziarie e burocratiche della magistratura e dei servizi nuoce alla buona riuscita dell'iter valutativo. Questo tende ad accadere quando il mandato interessa i servizi pubblici territoriali nei quali può verificarsi un rimpallo di competenze oppure un ritardo nell'assegnazione del caso a causa del sovraccarico di lavoro delle équipe.
- Grazie ad una più diffusa capacità di rilevazione si rischia a volte di iniziare procedimenti che non riescono a trovare una adeguata conclusione in tempi utili e corrispondenti alle necessità di tutela del diritto al benessere e alla cura del minore.
- Gli operatori che si occupano della valutazione potrebbero avvantaggiarsi dalla conoscenza degli elementi emersi con la rilevazione, tuttavia questo raccordo non pare di facile soluzione specialmente quando l'incarico è assegnato a professionisti che appartengono a strutture differenti pubbliche e private, a meno che non vi sia una funzione di raccordo da parte della magistratura stessa. La comunicazione tra gli operatori che agiscono in questa fase è ritenuta fondamentale per evitare di sottoporre il bambino a molteplici osservazioni.

Integrazione con le procedure giudiziarie

- Ritardi nella valutazione creano danno perché si possono aprire procedure giudiziarie rigide in cui i bambini vengono ascoltati ripetutamente da professionisti diversi, ciò può provocare un effetto distorcente della memoria e dei loro racconti inquinandoli in modo irreversibile.
- Una procedura che dovrebbe essere molto curata preparando oculatamente il *setting* è l'ascolto del bambino. Si osserva che il giudice può ascoltare il bambino anche dopo mesi, se non anni, dalla prima rivelazione. L'ascolto protetto del bambino con una procedura di video e audio registrazione dovrebbe invece non essere eccessivamente rimandato nel tempo.
- Alcuni operatori lamentano un senso di inutilità del loro ruolo e del loro lavoro, ad esempio, alcuni affermano che la magistratura minorile prescrive la valutazione, ma poi, può accadere che non tenga conto dei risultati documentati nella scelta dei provvedimenti da assumere.
- In alcune realtà si denuncia l'assenza di richiesta di interventi valutativi sul minore, sugli altri bambini eventualmente presenti nel nucleo e sulla famiglia. Se, invece, venisse fatta una buona valutazione, non solo del danno subito ma anche della recuperabilità delle risorse familiari, si metterebbe a disposizione dell'autorità giudiziaria una serie di elementi per cui il giudice in tempi congrui, adeguati alla necessità del bambino o della bambina, potrebbe disporre interventi corretti.
- Nonostante la presenza di norme a tutela dell'ascolto protetto del bambino nell'iter giudiziario, queste sono spesso disattese oppure parzialmente applicate, a causa di assenza di strutture o inadeguata preparazione degli operatori dei vari ambiti di competenza, con grave danno per il bambino.
- Si assiste, inoltre, a situazioni in cui c'è un accanimento valutativo sul bambino, formalmente autorizzato dalle norme relative a questo tipo di reati, ma in aperta violazione dei diritti dell'infanzia sanciti con la Convezione di New York del 1989, diventata legge in Italia.
- I tempi dell'accertamento, che può condurre dopo la prima segnalazione all'assunzione di provvedimenti specifici, sono ancora troppo lunghi, sarebbe quindi necessario introdurre dei limiti di tempo e relative sanzioni in caso di inadempienza, a garanzia del minore e dello stesso indagato.

D. Il trattamento e la cura: una fase dell' intervento tanto importante quanto disattesa

Quadro sinottico di sintesi delle interviste e della rilevazione sui centri

Quale cura/trattamento e per chi.	Obiettivi	Strumenti
Diritto fondamentale alla salute e al benessere del singolo e delle famiglie. Diritto collettivo alla riparazione degli effetti di un trauma che ha costi individuali e sociali	– Assicurare il diritto del singolo alla salute psico-fisica – Permettere al minore e agli altri attori della vicenda di sperimentare e vivere relazioni interpersonali diverse – Contrastare il rischio di una trasmissione intergenerazionale di modelli relazionali violenti e abusivi.	Molteplici, ad esempio, – psicoterapia individuale – terapia familiare – cure mediche – interventi di sostegno alla genitorialità – sostegni educativi specializzati. – monitoraggio e accompagnamento al recupero delle relazioni familiari in una cornice protetta (es. gli spazi neutri) – sostegno psicosociale per favorire il reinserimento sociale del nucleo

In sintesi dalla rassegna delle esperienze locali e dalle testimonianze raccolte emerge un quadro notevolmente preoccupante sul piano del trattamento e cura degli esiti dell'abuso sessuale sui minori, caratterizzato da mancanza di personale specializzato negli interventi di trattamento e cura dei minori stessi, di sostegno e cura delle loro famiglie, di trattamento degli abusanti, specialmente quando questi sono anch'essi minori. Questo risultato è in linea con i dati raccolti in occasione della prima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 269/98, in cui si insisteva su tali deficienze.

Dagli operatori il trattamento e la cura sono riconosciuti un diritto fondamentale del singolo e delle famiglie: diritto alla riparazione degli effetti di un trauma che incide nella costituzione profonda dell'individui e nelle sue relazioni con gli altri, con il mondo.

I vuoti esistenti nella prassi rischiano di tradursi in una forma di violazione dei diritti del minore alla salute, alla cura e alla possibilità di usufruire di un percorso positivo di crescita: diritti costituzionalmente rilevanti e sanciti con la legge 27 maggio 1991, n. 176 *Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989.*

La costellazione di possibili forme e strumenti per il trattamento converge verso le finalità fondamentali di questa fase, ovverosia assicurare in modo fattivo il diritto del singolo

alla salute psico-fisica, permettere al minore e agli altri attori della vicenda di sperimentare e vivere relazioni interpersonali diverse da quelle originarie entro le quali è sorto l'abuso, restituire ai soggetti la posizione e il ruolo che compete loro.

Il trattamento degli effetti dell'abuso non è riducibile solo alla psicoterapia individuale o la terapia familiare ; fanno parte, infatti, dell'area trattamentale anche interventi di sostegno alla genitorialità, sostegni educativi specializzati, monitoraggio e accompagnamento al recupero delle relazioni familiari in una cornice protetta avente anche una valenza terapeutica (es. gli spazi neutri), sostegno psicosociale alla "risocializzazione" del nucleo, spesso spaventato dal timore, o realmente vittima, di stigmatizzazioni .

La cura e il trattamento sono anche cura degli effetti, talvolta gravi, di somatizzazione del trauma. La dimensione medica, spesso dimenticata, assume una valenza riparativa potente specialmente nelle situazioni in cui l'abuso è stato più aggressivo e violento con atti di penetrazione ripetuti che possono avere alimentato profondi vissuti di danno e fantasmi legati ai rischi di gravidanza. Un ascolto della sofferenza e delle paure annidatesi nel corpo può aiutare alla rielaborazione del trauma. In quest'ottica anche i centri consultoriali per giovani costituiscono potenziali risorse di "trattamento" per le giovani vittime delle varie forme di abuso sessuale.

Alla cura dei traumi della violenza si collega poi anche il fine collettivo –cui è sottesa la necessità di ridurre i costi sociali della violenza - di contrastare, attraverso un'azione di prevenzione terziaria, il rischio di una trasmissione intergenerazionale di modelli relazionali violenti e abusivi. Qualora infatti le giovani vittime non siano messe in grado, laddove necessario, di avere un aiuto che consenta loro di recuperare parti dolenti della loro esperienza e reintegrare psichicamente il loro vissuto, può aprirsi per loro un processo di internalizzazione e di identificazione con le modalità violente esperite, che può portarle ad agire gli atti abusivi subiti oppure porle a rischio di subire nuove violenze e abusi.

Nel riflettere sugli aspetti del trattamento, gli operatori tornano spesso a sottolineare la necessità di una maggiore continuità e coerenza tra le varie fasi del percorso di intervento poiché intravedono nella possibilità utilizzare tutti gli elementi emersi nelle fasi della rilevazione e valutazione un punto di forza per la buona riuscita della cura. Ciò presuppone l'esistenza di canali di comunicazione tra le varie figure di esperto intervenute nei vari ambiti processuali, o quantomeno la possibilità di accedere ad una documentazione sufficientemente precisa ed esaustiva; possibilità, quest'ultima, strettamente correlata in senso positivo al grado

di integrazione tra enti e servizi e alla competenza professionale degli operatori che hanno agito nelle fasi precedenti.

Da citare, ma questo è un aspetto che dovrebbe restare nell'alveo delle riflessioni teoriche interne alle aree disciplinari, una criticità da molti segnalata inerente l'insufficiente confronto tra modelli terapeutici utilizzati (psicodinamico, sistemico, cognitivo – comportamentale), confronto ritenuto ormai indispensabile al fine di favorire un'integrazione che renda possibile un trattamento ad hoc per ogni caso considerato nella sua singolarità.

Non facilita il superamento del problema dell'integrazione tra i vari approcci la complessità del fenomeno stesso, il cui quadro clinico è spesso co-determinato dalla presenza di altre forme di violenza, ad esempio trascuratezza, violenza assistita, maltrattamento fisico.

Un quadro generale degli elementi di criticità.

Organizzazione dei servizi

- I servizi territoriali assommano funzioni di primo, secondo e terzo livello con un conseguente sovraccarico e talora genericità degli interventi di sostegno/terapia, e non raramente scarso o nullo collegamento con altri servizi territoriali che potrebbero integrare l'intervento attraverso prestazioni terapiche specializzate oppure sociali ed educative.
- Altra difficoltà interna all'organizzazione dei Servizi è il turnover degli operatori che non permette di assicurare interventi costanti e stabili nel tempo.
- Riflessioni di operatori dei servizi pubblici fanno riferimento anche a ciò che si usa definire la cultura delle organizzazioni, riportando tra i punti di debolezza una concezione ancora rigidamente medica dei servizi delle aziende sanitarie che induce a sottovalutare l'investimento di risorse nell'ambito delle prestazioni psicoterapeutiche tanto che a livello locale i servizi e le strutture presenti possono non corrispondere a ciò che prevede la normativa nazionale della Sanità.
- Nel caso di permanenza o rientro del bambino in famiglia il trattamento necessiterebbe di una presa in carico dell'intero sistema familiare, ed anche quando la tutela richiede permanenza prolungata in strutture comunitarie o presso famiglie affidatarie il problema è delicato in quanto l'efficacia della cura dipende dal grado di collaborazione e condivisione degli obiettivi con gli educatori della comunità e la famiglia affidataria. Ma questo raramente è possibile perché mancano professionisti

che possano occuparsi della famiglia, nel primo caso, oppure perché l'operatore che si occupa della cura rimane spesso isolato rispetto al sistema protettivo che si occupa del minore allontanato. In quest'ultimo caso non sono infrequenti addirittura dinamiche concorrenziali tra chi si occupa della cura e chi si occupa dell'accoglienza con la conseguenza di investire il minore di messaggi ambivalenti e contraddittori che mettono in discussione costantemente le sue relazioni, minando il lavoro degli operatori.

- Talvolta l'attenzione e gli sforzi si concentrano sul momento della crisi e dell'emergenza, ponendo in secondo piano un progetto di più lungo periodo che includa la cura.
- La diffusa carenza di interventi terapeutici è anche il risultato, tra le altre difficoltà, di una concezione giudiziaria degli obiettivi dell'intervento: valutare l'attendibilità della testimonianza del minore, accertare i fatti, individuare le responsabilità, reprimere.
- La difficoltà a garantire la cura degli effetti del trauma è da molti attribuita anche alla limitata disponibilità di percorsi formativi specialistici. Quelli esistenti sono in gran parte focalizzati sulla rilevazione e l'accertamento, sulle competenze professionali necessarie per le tappe successive sono più scarse le opportunità formative. Si raccomanda di conseguenza un intervento del Governo affinché una più forte e sistematica attenzione a questi temi sia data dalle Università e dalle Scuole di Specializzazione e da queste siano inseriti nei curricula cosicché rientrino nel bagaglio di base di coloro destinati ad esercitare professioni di cura (psicologica, medica, educativa e sociale).
- Da rilevare che, riflesso della situazione segnalata, a fronte di un ampio e articolato dibattito sulle tematiche della valutazione e della testimonianza dei minori, nel panorama italiano della letteratura specialistica esistono poche pubblicazioni e ricerche specifiche (ad esempio di follow-up per valutare l'efficacia di interventi terapeutici appartenenti a differenti approcci) sul tema della terapia e del trattamento.

Integrazione con le procedure giudiziarie

- Si avverte l'urgenza di disporre di risorse terapeutiche non solo per la cura della piccola vittima, ma anche per la famiglia e per lo stesso abusante, soggetto che , nell'esperienza italiana, rimane senza controllo, affidato solo all'intervento del sistema

giudiziario penale. L'accesso alla terapia dovrebbe essere possibile, quindi, per il minore, per i suoi familiari, e anche per l'abusante, dando su quest'ultimo aspetto, finalmente attuazione a quanto previsto dalla stessa legge n. 269/98.

- Una difficoltà nella possibilità di avviare e condurre interventi terapeutici con il minore e i suoi familiari è determinata anche dalla lunghezza dei percorsi giudiziari, dal cui esito si ritiene spesso che la terapia non possa prescindere per introdurre nel setting anche elementi di realtà cui dare un'elaborazione che abbia senso rispetto all'evolversi degli eventi esterni al setting, ma che con questo interferiscono.
- Si ritiene che l'assenza di un istituto giudiziario simile alla "probation" anglosassone sia di grave ostacolo alle terapie con gli abusanti.
- Dal punto di vista procedurale, si lamenta la frequente impossibilità di offrire un sostegno psicologico al minore e ai suoi familiari quando il procedimento penale si conclude con l'archiviazione: il sospetto, gli iter attivati, l'incontro con sistemi lontani dalla vita degli individui sono eventi che mobilitano emozioni, producono modificazioni nelle relazioni con un impatto importante sui singoli e sulle famiglie che dopo l'archiviazione spesso sono abbandonate a loro stesse.

Efficacia rispetto agli obiettivi della cura

- Ci si appella alla volontà degli enti e delle amministrazioni centrali di canalizzare maggiori risorse economiche anche in questa fase del percorso, tenendo conto che ciò dovrebbe consentire di ridurre nel futuro i costi individuali e sociali derivanti da una mancata cura del trauma. Gli esiti di una mancata cura possono infatti dimostrarsi devastanti, complessi e rilevanti per tutto il sistema sociale, sfociando in psicopatologie, patologie psichiatriche, comportamenti a rischio (alcolismo, tossicodipendenza, prostituzione), patologie medico-sanitarie e comportamenti antisociali.
- La difficoltà di assicurare al minore e alla sua famiglia un percorso terapeutico-riabilitativo in alcune realtà si traduce in una specie di vero e proprio abbandono dei minori nelle strutture di accoglienza i cui operatori non possono improvvisarsi terapeuti, ma solo offrire un supporto educativo. L'assenza di un progetto di protezione che includa la cura delle relazioni familiari, si ripercuote in modo drammatico sul minore che, allontanato dal nucleo familiare, dopo il percorso

giudiziario non vede aprirsi dinanzi a sé prospettive riparative del trauma e delle relazioni affettive.

- Nell'impossibilità di prestare cure specialistiche ai minori e alle famiglie coinvolte in vicende connesse a varie forme di abuso e sfruttamento sessuale, il o la minore a suo tempo allontanati in strutture di accoglienza o in famiglie affidatarie non raramente al compimento del diciottesimo anno, venendo meno la competenza del tribunale per i minorenni e potendo cessare anche la disponibilità del servizio sociale a proseguire nell'erogazione di risorse economiche per il proseguimento del progetto socioeducativo, sono costretti a rientrare nella famiglia d'origine. In tali circostanze il rientro può configurarsi come una regressione pericolosa in un contesto lasciato a se stesso, a incistarsi sulle stesse dinamiche interne da cui aveva tratto origine l'abuso.
- Il problema della carenza di possibilità di accesso al trattamento per i vari soggetti, con una particolare attenzione ai bambini, è reso ancor più penoso dal fatto che i vari protagonisti adulti e minori della vicenda passino attraverso processi valutativi e diagnostici la cui finalizzazione viene limitata alle sole sedi processuali, senza che alcun operatore traduca questo iter complesso e spesso doloroso in un processo di attivazione degli interventi di recupero. Spesso ogni tipo di intervento si ferma alla fase del processo, con i relativi provvedimenti da parte del tribunale penale e da parte del tribunale per i minorenni, ed una volta finito è difficile che ci sia una prescrizione di terapia da parte del tribunale per i minorenni, intervento, invece, che per alcune situazioni familiari, potrebbe avvantaggiarsi della presenza di una cornice in qualche modo prescrittiva.
- Quando il minore, nel corso di una permanenza lontano dalla famiglia, può beneficiare di un sostegno terapeutico che lo aiuta a superare la sofferenza del trauma e a riprendere un percorso evolutivo sereno, al rientro nel nucleo di origine può trovarsi costretto a relazionarsi con una famiglia rimasta bloccata nella sua disfunzionalità. In mancanza di risorse o, in taluni casi dove la valutazione lo indicherebbe come necessario, di obbligo al trattamento per i familiari, le spinte al cambiamento prodotte dal disvelamento dell'abuso e dagli interventi attivati possono arenarsi, compromettendo il percorso positivo compiuto dal minore.

5.2 Il percorso di aiuto negli interventi di contrasto, protezione e assistenza nell'ambito della prostituzione minorile

In questa sezione si riportano alcune considerazioni tratte dalle testimonianze degli operatori che lavorano in modo specifico nel campo dell'assistenza e della protezione ai minori vittime della tratta e della prostituzione. Alcune tematiche sono già state introdotte nella parte della Relazione dedicata alla presentazione delle caratteristiche, ad oggi note, della prostituzione minorile, un fenomeno a lungo ignorato e di cui solo adesso si sta cominciando a comprendere le reali dimensioni e la complessità - non solo rispetto alla prostituzione minorile straniera , ma anche a quella, forse ancora più sommersa e ignorata, di origine italiana.

5.2.1 La rilevazione del "sommerso nel sommerso".

Della difficoltà di rilevazione e monitoraggio della componente minorile della prostituzione già è stato scritto nelle parti precedenti: è questo un aspetto che ricorre nelle testimonianze degli operatori che, nella maggioranza dei casi, hanno inizialmente "incontrato" le minori realizzando progetti in origine pensati e strutturati per accogliere le adulte vittime della tratta e della prostituzione coatta. Le modificazioni in atto nella composizione del mercato della prostituzione minorile, che registra un graduale spostamento logistico all'interno di luoghi chiusi (appartamenti, *night*, eccetera), costituiscono un fattore in grado di ridurre le capacità di rilevazione della presenza di prostitute/i minorenni sia italiani che stranieri. La sempre maggiore clandestinità e "invisibilità" del mercato nel caso della prostituzione minorile è una scelta che le organizzazioni del racket compiono per limitare il rischio di essere scoperte dagli operatori e dalle forze dell'ordine, uno slittamento, questo, nell'ancora più sommerso che inficia inevitabilmente anche la possibilità di offrire protezione alle vittime.

Si fornisce di seguito una panoramica dei principali aspetti problematici indicati dagli operatori come un ostacolo alla rilevazione.

- La minore età non è un dato immediatamente rilevabile anche a causa dell'elevato grado di reticenza da parte delle giovani, che nella maggioranza dei casi affermano di

essere maggiorenni. avendo ricevuto precise e ferree indicazioni da parte degli sfruttatori che, dopo aver sottratto loro i veri documenti di riconoscimento, danno loro una documentazione falsa che attesti la maggiore età. Le fattezze stesse delle ragazze e dei ragazzi immessi su strada possono trarre in inganno poiché sono spesso scelti tra quelli che possono sembrare più grandi dell'età reale.

- La scoperta delle minorenni avviene spesso grazie all'aiuto delle mediatrici culturali che lavorano nelle unità di strada o nei servizi di pronta accoglienza perché grazie alla conoscenza della lingua e di certi usi e abitudini, sono maggiormente in grado di cogliere indizi che consentono di risalire alla vera età della ragazza.
- La prostituzione minorile italiana risulta prodotto di situazioni di grave disagio e marginalità sociale in cui è forte la pressione del fattore economico, similmente a ciò che accade con i minori stranieri, oppure questo aspetto si combina con situazioni di abuso sessuale intrafamiliare, tossicodipendenza o, ancora, risulta esito di dinamiche che coinvolgono minorenni per le quali la prostituzione è un evento sporadico finalizzato a soddisfare l'esigenza di avere maggiori disponibilità per l'acquisto di beni. Ciò implica la necessità di diversificare modalità e strategie di rilevazione ed intervento perché diverse sono le abitudini, i bisogni e le storie dei vari *target*.
- La possibilità di rilevare dipende anche dalla capacità degli operatori di infiltrarsi nei circuiti sommersi e di monitorare capillarmente il territorio poiché la prostituzione minorile non si concentra in determinate aree, come è tipico di quella adulta.
- Gli sfruttatori sanno che se per caso l'età della minore viene scoperta si ha un intervento immediato indipendentemente dalla sua volontà, quindi le minori rimangono per brevi periodi nello stesso territorio per evitare che le forze dell'ordine e gli operatori di strada riescano a costruire un rapporto di fiducia maggiore e ad ottenere l'informazione sulla minore età.
- L'identificazione è determinata dalla preparazione degli operatori, ma anche dal loro atteggiamento mentale e culturale. In alcuni casi si rileva una mancata volontà di affrontare il problema: se le ragazze dicono di essere maggiorenni e mostrano documenti che sembrano attestarlo, pur in presenza di persone che appaiono visibilmente più giovani dell'età dichiarata, si preferisce ignorarlo.
- In questa come in altre fasi del percorso di tutela dei minori vittime della prostituzione, gli operatori auspicano una maggiore formazione e integrazione con le

forze dell'ordine affinché alla segnalazione seguano misure di protezione dei minori da eventuali ritorsioni da parte del racket.

- Alcuni dei nodi problematici della rilevazione derivano dalle sovrapposizioni che si possono venire a creare tra la malavita organizzata locale e il sistema del racket del mercato della prostituzione. Quest'ultimo è inviso al primo perché porta con sé controlli e ispezioni che intralciano il normale fluire degli affari illegali. A questo proposito operatori napoletani avvertono che ciò comporta ostacoli nel lavoro di avvicinamento alle ragazze e riferiscono l'esistenza di pericoli per gli stessi operatori, collocati nel mezzo tra due differenti sistemi di interessi criminali.
- Si ritiene che gran parte dei minori prostituiti stranieri siano vittime del traffico di esseri umani gestito da organizzazioni criminali di livello internazionale per le quali lo sfruttamento della prostituzione minorile e adulta è parte di un sistema più ampio di illegalità che si compone anche del commercio delle armi e della droga. Il momento della rilevazione, della segnalazione, può comportare rischi elevati per la minore, perché la sua rivelazione può essere vissuta dagli sfruttatori come un pericolo di scoperta anche degli altri traffici e ciò può mettere in pericolo l'incolumità stessa della minore.
- L'individuazione di minori è resa difficoltosa anche dal ferreo controllo che in alcuni gruppi etnici è svolto dagli sfruttatori, che si trattengono a sorvegliare le minori quando sono in strada.
- Si assiste a un'insufficiente rilevazione del fenomeno sia per mancanza di risorse e di conoscenze specifiche, che a causa di atteggiamenti di sottovalutazione della varietà di forme che assume la prostituzione minorile. Si lamenta una concentrazione degli sforzi di rilevazione quasi esclusivamente affidata alla creazione di unità di strada e al controllo del territorio da parte delle forze di polizia, strategie che consentono di intercettare in primo luogo la prostituzione minorile straniera clandestina. Ma esistono anche sacche di prostituzioni minorile italiana e di minori stranieri regolarmente presenti in Italia la cui rilevazione può avvenire per altre strade. Anche in questo caso, la scuola e il sistema dei servizi sociosanitari ed educativi possono rappresentare contesti di vita in cui questa categoria di minori prostituiti possono lasciare emergere disagi derivanti da violenze riconducibili ad esperienze di sfruttamento.

- La sottovalutazione della componente italiana è conseguenza non solo di scarsa preparazione degli operatori o di inadeguati mezzi per portarla alla luce, ma anche di pregiudizi culturali e rigidità epistemologiche che possono provocare un mancato accertamento sistematico anche da parte di operatori specializzati sulla violenza all'infanzia la cui attenzione tende a focalizzarsi sulle caratteristiche più note dell'abuso sessuale, talvolta non rilevando anche componenti di sfruttamento.

5.2.2 Aspetti problematici degli interventi nel settore in relazione alle modalità di avvio e permanenza dei minori nel circuito della prostituzione minorile .

La conoscenza delle cause dell'inserimento nel circuito della prostituzione, dei meccanismi di avvio e permanenza, nonché dei fattori che ne facilitano oppure ne ostacolano la fuoriuscita è una condizione essenziale per la progettazione degli interventi e la valutazione degli stessi. L'esperienza accumulata nel corso degli anni più recenti spinge ad affermare che dovrebbe essere dedicata una maggiore cura all'analisi dei dati disponibili, alla raccolta di informazioni e alla rassegna e verifica delle esperienze in atto attraverso la costituzione di osservatori regionali e strutture di coordinamento a livello subregionale. Un altro versante di ricerca sul quale si sollecita l'attenzione delle istituzioni è quello delle dinamiche culturali e individuali che stanno alla base della domanda di prostituzione minorile da parte di uomini e donne non sempre inquadrabili univocamente nella tipologia del "pedofilo"; si tratta, infatti, di un fenomeno giudicato in crescita e connesso a processi culturali e sociali tra cui le modificazione delle relazioni tra i sessi e del rapporto tra adulti e minori.

Inoltre, è diffuso il richiamo ad un'assunzione di maggiore responsabilità anche da parte dei mass media da cui si veicola una rappresentazione sociale del fenomeno non sempre corrispondente alla realtà e con scelte di comunicazione spesso più preoccupate di forzare e spettacolarizzare aspetti morbosi piuttosto che impegnate ad informare e sensibilizzare l'opinione pubblica.

Come nel caso dell'abuso sessuale, anche con la prostituzione minorile si è dinanzi ad un fenomeno complesso e articolato che necessita di una formazione specifica rivolta agli operatori di tutti i settori di intervento e l'assunzione da parte degli enti interessati (istituzioni, aziende sanitarie locali, magistratura, forze dell'ordine, realtà del terzo settore) di una

strategia di intervento coordinata e condivisa che agisca a livello della prevenzione. delle cause. del contrasto della tratta e dell'immigrazione clandestina. dello sfruttamento. della rilevazione e della protezione. recupero e reinserimento sociale delle vittime.

La lotta alla prostituzione minorile. si rileva. ha bisogno anche di uno sforzo di tipo culturale: le comunità locali dovrebbero essere sensibilizzate e informate sugli aspetti reali del fenomeno per un'assunzione di responsabilità collettiva rispetto al destino di minori le cui vite sono drammaticamente segnate da abusi e violenze prodotto di una "domanda" che trae origine all'interno della società italiana.

A. Il coinvolgimento del minore nel circuito della prostituzione

Come già osservato. le radici della prostituzione minorile straniera affondano in un sostrato di povertà e deprivazione economica. sociale. culturale. relazionale e affettiva che richiede interventi di contrasto che possono strutturarsi essenzialmente nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo e della collaborazione sovranazionale nella lotta alla criminalità organizzata.

Le condizioni da cui traggono origine i flussi della prostituzione minorile determinano l'atteggiamento con il quale il minore vive la condizione di sfruttamento. In strada gli operatori testimoniano di incontrare molte giovani che sono nel circuito stretto della tratta ma anche altre che individuano l'entrata nel giro della prostituzione come l'unico progetto migratorio possibile per uscire dalle condizioni di povertà. Ciò implica spesso che la decisione di uscirne ed eventualmente di denunciare gli sfruttatori si renda possibile solo nel momento in cui la ragazza o il ragazzo capiscono che il loro progetto migratorio è fallito.

Per quanto riguarda i minori italiani, si tratta sovente di bambini appartenenti a contesti familiari e socioeconomici deprivati. Anche per i minori prostituiti italiani la deprivazione sociale, culturale ed economica è individuata come una delle cause determinanti il loro inserimento nel circuito della prostituzione. Le misure di prevenzione richiedono un investimento di risorse nel sostegno ai nuclei familiari di origine e iniziative di *empowerment* delle comunità locali attraverso la creazione di una rete di servizi educativi e sociali cui le famiglie e i minori possano avere facilmente accesso. Il degrado socio-ambientale di alcune zone delle grandi aree metropolitane o di parti del territorio nazionale è individuato come un fattore che concorre ad accrescere il rischio che bambine e bambini subiscano forme di vittimizzazione connesse allo sfruttamento sessuale.

La prostituzione minorile italiana vede anche la presenza di una certa percentuale di adolescenti che appartengono ad un ceto medio-alto per i quali la prostituzione può essere considerata una scelta autonoma spinta da una forte ribellione interiore, da un grande bisogno di trasgredire che nasce dalla speranza di attirare l'attenzione di una famiglia percepita come distante e disattenta e di colmare un vuoto esistenziale attraverso la conquista di una disponibilità economica che consenta un facile acquisto di beni. Si tratta di minori che appartengono a contesti familiari che non hanno le caratteristiche tipiche delle famiglie che accedono ai servizi sociali territoriali, da ciò ne consegue che la scuola è forse uno dei pochi ambiti di vita nei quali è possibile attuare strategie preventive e di aiuto.

Un mondo a parte è, poi, quello dei bambini rom, vittime di gravi abusi e violenze da parte di reti di pedofili e sfruttati nei circuiti della prostituzione sia all'interno che all'esterno dei campi di accoglienza. E' questa una realtà in parte nuova prodotta dalla frantumazione dei legami sociali all'interno dei clan nomadi e dal dilagare della droga anche tra gli adolescenti che sovente si prostituiscono per potersi acquistare la dose. Gli interventi di prevenzione e contrasto sono spesso ostacolati per motivi di ordine pubblico poiché si preferisce ignorare il problema al fine di evitare conflitti a livello locale.

B. Lo sfruttamento all'interno del circuito

Per quanto riguarda i minori stranieri, il loro ingresso in Italia avviene nella stragrande maggioranza dei casi in maniera illegale. Le ragazze hanno documenti contraffatti nei quali può essere dichiarata una nazionalità diversa da quella vera (per esempio se una ragazza è albanese è probabile che venga fatta entrare in Italia fingendo che sia di nazionalità greca) ed una età superiore ai 18 anni. I documenti contraffatti non raramente sono redatti con timbri e carta ufficiale. Ciò porta a immaginare che vi siano delle connivenze, anche ampie, tra le organizzazioni criminali, la burocrazia e le forze dell'ordine dei paesi di provenienza la cui repressione richiede azioni di indagine e di polizia a livello sopranazionale.

Le modalità di avvio e permanenza nel mercato della prostituzione dipendono dalla nazionalità di appartenenza del minore e dalle caratteristiche dell'organizzazione criminale. In generale, alcuni operatori hanno notato che la violenza è diventata sempre più spesso il mezzo cui si ricorre per controllare e trattenere la ragazza nel circuito: una più forte repressione da parte delle forze di polizia sulle organizzazioni fa sì che ci sia un più rigido controllo sulle ragazze. Ciò significa che le minori sono soggette a forme di coercizione estremamente

violente per dissuaderle dal chiedere aiuto e obbligarle a mentire sulla loro età. Le azioni di contatto e di rilevazione dovrebbero quindi essere strutturate e coordinate con le forze di polizia e dovrebbe essere sempre possibile predisporre un pronto intervento perché nel momento in cui la ragazza o il ragazzo chiedono aiuto è fondamentale mettere tempestivamente in atto l'accoglienza per impedire che la minore rimanga alla mercé degli sfruttatori, correndo gravi pericoli per la sua stessa incolumità. Si rilevano invece limiti nelle strategie di collaborazione per gli interventi su strada e ancor più gravi limitazioni nella disponibilità di strutture adeguate per la pronta accoglienza.

In alcuni gruppi le ragazze compiono percorsi di emancipazione restando all'interno del circuito dello sfruttamento: una ragazza nigeriana può diventare essa stessa una *maman* e riuscire ad avere sotto il proprio controllo due o tre ragazze; anche nel gruppo della prostituzione albanese una ragazza può riuscire con il tempo a ricoprire un ruolo di controllo su altre donne, specialmente minorenni, assumendo il compito per conto del clan di raccogliere i soldi dalle altre ragazze.

Alcune minori rimangono legate alle organizzazioni che le sfruttano perché vengono coinvolte anche nel traffico internazionale di droga che le utilizza come corrieri. Hanno paura a ribellarsi perché conoscono l'enormità degli interessi in gioco, temono di essere uccise, di non trovare aiuto e di essere denunciate come spacciatrici.

La permanenza è condizionata anche dai meccanismi di profitto che derivano dalla prostituzione dei minorenni. Esiste una vera e propria filiera dello sfruttamento che trae vantaggi economici diretti e indiretti: le organizzazioni criminali straniere e italiane che gestiscono la prostituzione, coloro che trasportano le ragazze in Italia, funzionari corrotti che forniscono loro i documenti e coprono il traffico dai paesi di provenienza all'Italia, avvocati senza scrupoli che lucrano sulle situazioni nelle quali si vengono a trovare le ragazze, medici cui viene richiesta assistenza medica, talvolta per praticare interruzioni di gravidanza, e anche i padroni degli immobili dove le minori vivono e sono obbligate a prostituirsi. Dalla tratta delle minori traggono vantaggi economici anche uomini delle forze di polizia che sono conniventi con le organizzazioni criminali, sia nei paesi di origine che in quelli di transito e di destinazione. In alcune aree del territorio, c'è una ricaduta economica anche sulle organizzazioni criminali locali con le quali gli sfruttatori si accordano per avere una sorta di copertura e di autorizzazione ad agire. Questa complessa e articolata rete di soggetti che traggono vantaggio dalla prostituzione minorile costituiscono al contempo la rete di controllo

che grava sul minore e lo forza nella condizione di sfruttamento e schiavitù. A tale strutturato sistema di criminalità non si contrappone oggi una rete altrettanto forte e organizzata di legalità: più l'azione degli operatori rimane isolata dal contesto locale, maggiori sono i rischi che essi stessi corrono e minore è la loro capacità di contrapporsi alle condizioni di sfruttamento del minore e di allontanarlo dal circuito.

In relazione ai minori italiani, il perpetuarsi delle condizioni di vittimizzazione è favorito dalla frequente connivenza, se non diretta responsabilità, da parte delle famiglie di origine e dai connotati del loro sfruttamento. Raramente si prostituiscono su strada - forma più ricorrente quando la prostituzione è spinta dalla necessità di avere soldi per soddisfare il consumo di droga - essendo solitamente coinvolti in reti di tipo pedofilo oppure all'interno di contesti urbani in cui tradizionalmente la prostituzione avviene in luoghi chiusi, appartamenti privati che si trovano in aree anche note delle città. Si tratta spesso di ragazzine e ragazzini che, abbandonata la scuola, sono usciti dalla sfera di intervento delle istituzioni, diventando così "invisibili".

C. Fattori che facilitano la fuoriuscita dalla prostituzione, la protezione e i percorsi di reinserimento dei minori

La presenza di servizi attenti al fenomeno, di centri d'ascolto professionalizzati e adeguati, e l'esistenza di alternative di vita reali sono fattori che facilitano l'uscita dal mercato della prostituzione. Tra i servizi una funzione importante è riconosciuta alle unità di strada specializzate che riescono a contattare quei minorenni che sono costretti a prostituirsi all'esterno. Si tratta di un servizio che si propone a utenti che non sono in grado di formulare una richiesta di aiuto spontanea, come tradizionalmente è richiesto dai servizi quale indicatore dell'esistenza di una motivazione specifica nell'utente che giustifica l'intervento dell'operatore. I minori sfruttati non possono "andare ai servizi" perché vivono forme di coercizione e controllo simili alla schiavitù.

Dal punto di vista normativo gli operatori riconoscono che fattori favorevoli all'allontanamento del minore dalla prostituzione sono le previsioni indicate dall' articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione. E' tuttavia interessante notare che alcuni testimoni hanno evidenziato l'esistenza di un uso distorto delle opportunità offerte dalla legge: i minori devono essere motivati a fare un percorso sociale altrimenti si rischiano fallimenti causati dal fatto che i ragazzi vivono il progetto solo come un premio per la collaborazione giudiziaria,

perpetuando così una modalità relazionale che attribuisce importanza allo scambio e non alle opportunità di cambiamento. Oltre al permesso di soggiorno e all'accoglienza in strutture ai minori dovrebbero essere offerte reali opportunità di formazione al lavoro, borse lavoro e la possibilità di vivere in un ambiente che promuova le loro risorse soggettive. La proposta dei servizi dovrebbe fornire al minore una reale prospettiva di completamento del suo progetto migratorio. Nell'uscita dalla prostituzione i minori recuperano il loro sogno di un percorso di riscatto dalla povertà e dal bisogno. Da questo punto di vista il permesso di soggiorno rappresenta solo il primo passo a garanzia del sogno: tutti i minori sentono il peso della clandestinità nella quale rischiano di ricadere con il compimento della maggiore età.

Per quanto riguarda il percorso di reinserimento sociale, gli esiti dipendono dalla qualità e dalla tipologia di servizi esistenti sul territorio, ma anche dalle risorse del singolo. Si osserva che questa è una fase particolarmente complessa specialmente per le minori e i minori stranieri perché entrano in gioco anche aspetti connessi alla capacità di accoglienza della comunità locale in termini di multiculturalità e di integrazione. Il percorso di integrazione non deve implicare un'assimilazione culturale con l'imposizione di modelli culturali e sociali che non appartengono loro, questo potrebbe portare ad un rifiuto da parte di ragazzi in gran parte preadolescenti con un identità culturale già formata.

L'aggancio e il percorso di abbandono della prostituzione, specialmente nel caso dei minori, sono poi favoriti dalla presenza di mediatori linguistico-culturali che attraverso l'uso della lingua madre del ragazzo e della ragazza facilitano il rapporto con le unità di strada specializzate e quindi l'intervento di protezione. Lo stesso processo di integrazione e recupero può essere facilitato dalla presenza di mediatori linguistici in tutte le fasi dell'*iter*, in particolare nei contatti con i servizi e le istituzioni non solo come interprete linguistico, ma anche quale interprete culturale di ciò che accade attorno al minore.

Considerando che alcuni minori sono inseriti nei circuiti dello sfruttamento grazie alla connivenza di famiglie in cui già hanno sperimentato esperienze di vittimizzazione, anche sessuale, è importante che ai ragazzi e alle ragazze sia assicurata la possibilità di poter esprimere la propria volontà circa il rientro o meno nei paesi di origine, una prospettiva che per alcuni può essere devastante, fino a spingerli ad atti di autolesionismo oppure alla fuga dai centri di accoglienza o dalle famiglie affidatarie. Inoltre il percorso di reinserimento sociale sarà tanto più efficace quanto più il minore potrà beneficiare anche di aiuti psicoterapeutici ed educativi che lo sostengano nel complesso percorso volto alla ridefinizione di una identità

"altra" rispetto all'essere "oggetti sessuali" e ad affrontare gli effetti della violenza subita. Da questo punto di vista si segnala l'importanza di una maggiore capacità di collaborazione tra operatori che si occupano di prostituzione minorile e operatori che lavorano nei centri specializzati per la presa in carico di minori vittime di maltrattamento e abuso sessuale. Tuttavia l'intervento psicologico dovrebbe essere attivabile e considerato un'opportunità, ma non un passaggio obbligato in considerazione del fatto che in alcune culture di provenienza lo psicologo è associato all'idea di pazzia. L'invio a uno specialista esterno al centro e alla rete di protezione potrebbe portare il minore a percepirsi ancora di più come qualcosa di "corrotto" restituendogli un'idea di sé come persona disturbata, con il rischio di amplificare aspetti depressivi a volte preesistenti.

I minori che escono dal circuito della prostituzione sono minori soli, isolati, che sentono di essere stati segnati da un'esperienza che li differenzia dai loro coetanei, e questa condizione di isolamento e diversità è ancora più accentuata se si tratta di minori stranieri. A questo proposito alcuni operatori fanno riferimento alle potenzialità insite nell'istituto dell'affidamento a famiglie preparate e adeguatamente formate ad accogliere minori che hanno alle spalle esperienze di vita tanto drammatiche e sconvolgenti. Attraverso l'inserimento in famiglia questi bambini possono iniziare un percorso di recupero, di ricostruzione dell'affettività. L'esperienza ha confermato, infatti, l'importanza per questi minori di riuscire a rapportarsi a figure adulte affidabili e protettive che svolgano una funzione di contenimento e rassicurazione in grado di sostenerli nei passaggi più difficili del processo di regolarizzazione e dell'eventuale percorso giudiziario. I minori hanno grandi esigenze di una presa in carico affettiva forte, d'altronde, in molti gruppi, lo stesso inserimento nel circuito della prostituzione ha fatto leva sui loro bisogni affettivi determinati da gravi carenze nelle relazioni di accudimento primarie.

Per quanto riguarda l'accoglienza, in molte case-famiglia o nelle strutture di secondo livello dove i ragazzi vengono inseriti per seguire programmi di rieducazione non sono presenti educatori preparati ad accogliere ragazzi che hanno questo tipo di esperienze, si possono quindi generare conflitti e reazioni di rifiuto da parte degli operatori che contribuiscono ad acutizzare i già gravi effetti dei traumi subiti.

Un ulteriore elemento importante è rappresentato dall'inserimento dei ragazzi nei percorsi di scolarizzazione e formazione professionale sia per offrire loro maggiori opportunità per una successiva collocazione nel mondo del lavoro che come occasione per

vivere, o rivivere, una dimensione di vita e socializzazione adeguata alla loro età, che gli è stata negata dalla violenza dello sfruttamento.

L'efficacia dei percorsi di uscita e di reinserimento dipende anche dalla professionalità delle associazioni e degli operatori. Da questo punto di vista si segnala la necessità di un maggiore investimento di risorse nella formazione dei volontari e dei professionisti che si occupano dei programmi di protezione sociale .

Iniziative di sensibilizzazione e formazione degli operatori del territorio sulle tematiche della prostituzione e della tratta sono considerate mezzi utili a creare una rete di operatori capaci di rilevare il fenomeno e preparati ad accogliere ragazzi e ragazze che pongono problemi diversi e peculiari rispetto a quelli affrontati nella quotidianità dei servizi. Appartenenza a culture e nazionalità differenti, esposizione (sia il minore sia l'operatore) ad elevati rischi connessi alle ritorsioni da parte delle organizzazioni criminali, difficoltà di comunicazione linguistica, estrema complessità e gravità delle loro storie di vita, isolamento relazionale ed affettivo del minore, sono tutti fattori che entrano in gioco negli interventi di assistenza e richiedono un'elevata professionalità, organizzazione e tempestività di intervento, caratteristiche, queste, che è più facile rinvenire nella rete di aiuto informale o del terzo settore piuttosto che nel sistema dei servizi territoriali, cui però spettano funzioni di cura non altrimenti attivabili.

Altri elementi cui viene assegnata una funzione facilitante per l'uscita dei minori dallo sfruttamento sono:

- azioni di controllo del territorio;
- capacità di lettura del territorio da parte dei diversi servizi;
- collaborazione tra i servizi pubblici, forze di polizia e associazionismo che consenta poi di trovare immediatamente delle collocazioni alternative per il minore, e, se i suoi familiari sono presenti sul territorio italiano, di attivare interventi di valutazione e recupero non solo per il minore, ma anche per le loro famiglie di origine;
- maggiori controlli nei rapporti con le ambasciate e i consolati dei paesi di provenienza dei minori.

Gli operatori attribuiscono una funzione facilitante anche all'informazione sui percorsi di uscita e sulle possibilità di aiuto, se tale informazione è veicolata debitamente, utilizzando i grandi canali di comunicazione quali la televisione e le lingue d'origine delle persone sfruttate. Le organizzazioni che gestiscono a livello regionale il numero verde sulla tratta

attivato dal Ministero delle pari opportunità hanno, infatti, registrato un notevole incremento di chiamate quando la televisione ha messo in onda gli spot che lo pubblicizzavano.

Alcuni operatori reputano utili anche le azioni di informazione e sensibilizzazione rivolte ai clienti. Questi, infatti, sono spesso coloro che accompagnano le ragazze ai servizi di aiuto e di assistenza, facilitandone la fuoriuscita dalla prostituzione.

Infine anche nel caso dei minori vittime di sfruttamento sessuale, come nel caso dei minori vittime di abuso, poiché le misure di protezione attivano sia procedimenti civili che penali, lunghi e complessi si ritiene che dovrebbe essere individuata una figura di tutore o curatore speciale avente compiti di rappresentanza degli interessi del minore

D. Fattori che ostacolano l'uscita del minore dalla prostituzione e la sua protezione

Tra i principali fattori che ostacolano l'uscita dei minori dalla prostituzione, vengono indicati: la pesante coercizione, la violenza, la paura del cambiamento, la paura di restare soli, la diffidenza nei confronti delle forze dell'ordine, la diffidenza nei confronti delle associazioni - ad esempio quando iniziano imporre loro delle regole che i minori non vogliono rispettare - la carenza di risorse per attivare i servizi e renderli accessibili ai minori, la disinformazione sui percorsi di aiuto. L'uscita individuale dal mercato della prostituzione è, comunque, sicuramente più difficile e rischiosa per un minorenne che ha meno possibilità di relazionarsi con l'esterno e di individuare le persone di cui fidarsi.

Altro fattore che ostacola l'uscita dei minori è l'impegno che i ragazzi e le ragazze hanno assunto di aiutare economicamente le loro famiglie: se allontanarsi dalla strada significa non poter più lavorare, per alcuni di loro viene meno una motivazione importante. Inoltre, molte ragazze, pur desiderando di porre fine alla loro situazione di vittimizzazione, hanno paura di denunciare e temono il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria perché hanno paura che i loro sfruttatori si vendichino contro le loro famiglie. Questo fattore ha un peso rilevante non solo sulla ragazza, ma anche sugli operatori che corrono il rischio di un coinvolgimento emotivo e di rimanere vincolati alle richieste di segretezza da parte delle minori.

I fallimenti nei percorsi di uscita con allontanamento dei minori dalle strutture di accoglienza o dalle famiglie affidatarie sono causati, tra gli altri, da uno scarso interesse per le attività che sono state loro proposte, oppure dal bisogno di guadagnare: se una minore non

vede prospettive nell'immediato e le sue esigenze non vengono soddisfatte all'interno della struttura dove è stata accolta, può farsi intenso il desiderio di riprendere contatto con una famiglia che potrà gravarla nuovamente di compiti di sussistenza a cui non potrà che dare una risposta tornando nel circuito della prostituzione se il percorso di sostegno non riesce a offrirle opportunità di lavoro.

Anche in questo settore si lamenta la mancanza di procedure condivise tra gli enti e le istituzioni cui compete l'intervento di protezione e assistenza dei minori vittime di sfruttamento. In particolare si auspica una maggiore capacità di coordinamento da parte delle Regioni e degli enti locali. E' forte l'esigenza di realizzare a livello locale una mappatura del territorio che evidenzi sia le aree a rischio per la prostituzione minorile straniera e italiana, sia le risorse esistenti allo scopo di porre in luce gli ambiti di intervento (ad esempio protezione, assistenza o accoglienza) in cui è più forte è la carenza di servizi e risorse.

Un'ulteriore criticità nel sistema dei servizi, anche se differenziata nelle varie aree del paese, è la debolezza della cooperazione tra enti di protezione e assistenza del privato sociale, forze dell'ordine e servizi di base sociosanitari. Le problematiche dei minori vittime della tratta raramente sono affrontate in modo specifico, la rete dei servizi esistente è in genere la stessa che si occupa genericamente dei minori non accompagnati, ossia minori stranieri. Ciò è determinato anche dalla mancanza di norme o regolamenti sia nazionali sia regionali che forniscano indicazioni e linee di indirizzo sugli obiettivi, le funzioni e le caratteristiche dei servizi rivolti a questo specifico *target*.

Il progetto di recupero e reinserimento sociale necessita di un lavoro multidisciplinare e di rete tra gli operatori, le istituzioni e i servizi. Le minori devono essere protette non solo dalle organizzazioni criminali, ma anche dal rischio di stigmatizzazione sociale. Ritardi e deficit negli interventi di integrazione sono ricondotti dagli operatori anche al fatto che la prostituzione minorile è stata a lungo sottovalutata, è quindi un fenomeno sommerso nel sommerso cui solo da pochi anni gli operatori rivolgono un'attenzione selettiva e sistematica, mancano quindi modelli di intervento e scarsa è la comunicazione e lo scambio di esperienze tra le organizzazioni che si occupano di questo tema.

Circa l'organizzazione dei servizi si rileva, inoltre, che l'azione di protezione può risultare spesso confusa e carente perché non sono chiare le competenze dei vari attori in gioco, istituzionali e non, con forti contrasti di competenze che ritardano la definizione dello *status* del minore, accrescendo il suo vissuto di precarietà e disorientamento. In particolare, il

ruolo delle associazioni di volontariato rischia talvolta di essere snaturato: in assenza di altri interventi, le associazioni si trovano a sostituirsi a funzioni e compiti che dovrebbero essere assolti dallo Stato e dai servizi pubblici.

Dal punto di vista della normativa, un aspetto che complica ulteriormente il percorso di uscita e di reinserimento dei minori è il problema della scarsa chiarezza della disciplina del permesso di soggiorno per minore età, introdotto con il regolamento di attuazione del Testo Unico. In particolare si rileva sia una carenza nella definizione dei diritti ad esso associati che un limite nell'aver disposto nel 2000 con circolare del Ministero dell'Interno che tale tipo di permesso non consente di svolgere attività lavorativa né può essere convertito al compimento della maggiore età. In particolare gli operatori rilevano una disparità di trattamento tra i minori che hanno potuto godere di un affidamento familiare e coloro che invece sono ospiti in struttura poiché solo per i primi è possibile lavorare e convertire il permesso una volta diventati maggiorenni. Questa disparità di trattamento è segnalata come un fattore che alimenta il rischio di fallimento dei percorsi di reinserimento del minore straniero poiché ne aggrava l'emarginazione, alimenta il pericolo di un nuovo coinvolgimento in attività illegali e incentiva una dinamica di passività e dipendenza dal supporto dei servizi socioassistenziali. L'impossibilità di convertire il permesso una volta raggiunta la maggiore età alimenta il senso di precarietà e mina alla base la possibilità per il minore di immaginare un progetto di lungo periodo nella legalità.

Inoltre, dal punto di vista legislativo si riscontra una carenza nella definizione del traffico di esseri umani che pone limiti all'azione penale, nonché un'inadeguatezza nelle pene previste per coloro che sfruttano tale mercato, giudicate troppo deboli per esercitare un qualche effetto deterrente

Per quanto riguarda il rientro nel paese di origine, una certa preoccupazione emerge a proposito di alcuni rimpatri effettuati senza aver ascoltato il parere del minore e della famiglia di origine. Questo tipo di scelte sono giudicate in qualche modo in contraddizione con il lavoro svolto dalle associazioni che non possono tenere conto anche della storia pregressa del minore prostituita in cui spesso è presente un passato di violenze e abusi subiti all'interno dell'ambito familiare. Da questo punto di vista alcuni operatori auspicano una più chiara e definita collaborazione con il Comitato minori stranieri.

6. Le principali iniziative italiane contro il turismo sessuale in danno di minori

6.1 Le campagne informative e di sensibilizzazione

Nel periodo 2000-2001 sono state realizzate diverse campagne informative volte a sensibilizzare i turisti e i viaggiatori, gli operatori del settore turistico e l'opinione pubblica sull'aberrante fenomeno del turismo sessuale. Si tratta di iniziative promosse in special modo da ONG e associazioni impegnate in prima linea contro lo sfruttamento sessuale dei minori, e realizzate grazie ai contributi dell'Unione europea, del Governo centrale e degli enti locali.

Diverse sono le attività di sensibilizzazione che ECPAT-Italia ha realizzato in questo biennio, tra cui è necessario ricordare:

- la campagna di sensibilizzazione *Informare per prevenire* in collaborazione con il Ministero per le attività produttive – Direzione generale per il turismo. L'iniziativa ha permesso la ristampa del *ticket-jacket* (contenitore porta-biglietti per sensibilizzare i viaggiatori) e la realizzazione del dépliant *Liberi di essere bambini*, nel quale vengono date concrete indicazioni al viaggiatore su cosa fare per contrastare il turismo sessuale con bambini (il turista viene soprattutto invitato a segnalare i casi sfruttamento sessuale di minori dei quali viene a conoscenza durante il viaggio). Il materiale prodotto è stato distribuito in migliaia di copie nelle agenzie di viaggio che ne hanno fatto richiesta.
- Partecipazione insieme ad altri gruppi Ecpat al progetto europeo *Codice di condotta dell'industria turistica per proteggere i bambini dallo sfruttamento sessuale* Ecpat-Italia, oltre ad essersi attivata per realizzare il Tavolo di Verifica volto ad appurare se gli impegni presi dall'industria turistica italiana con il codice di condotta sono stati rispettati, ha svolto un'attività di sensibilizzazione attraverso la partecipazione alla Borsa mediterranea del turismo (BMT) e Borsa internazionale del turismo (BIT). In occasione di quest'ultima, che si è tenuta nel febbraio 2002, sono stati distribuiti migliaia di *ticket-jacket* realizzati con il contributo della Commissione Europea.
- Partecipazione al Convegno nazionale FILCAMS-CGIL (Federazione italiana lavoratori commercio, alberghi, mense e servizi) del settore commercio e turismo che

si è tenuto a Roma il 6 dicembre 2001. Ecpat-Italia ha richiamato l'attenzione sul ruolo che i sindacati di settore hanno nell'implementazione del Codice di condotta. In quest'occasione sono stati distribuiti tra i partecipanti centinaia di copie del codice di condotta e un segnalibro nel quale si evidenzia l'importanza di questo documento di autoregolamentazione.

Al pari di Ecpat-Italia, anche Terre des Hommes Italia ha continuato a mostrare una grande capacità propositiva e progettuale nell'opera di sensibilizzazione contro il turismo sessuale. Di particolare rilievo sono:

- La campagna stampa avviata alla fine del 2001, con pubblicazione gratuita su alcune testate del settore turistico di uno slogan contro il turismo sessuale infantile (è in corso la richiesta di spazi, cui ha già risposto positivamente Alitalia con le riviste Arrivederci e Ulisse 2000 di ottobre).
- La campagna con lo spot *Toys*, concepito tre anni or sono come *inflight* video, alla quale nel corso nel 2001 hanno aderito il cinema (in particolare i principali circuiti cinematografici nazionali), la TV (La Sette ha inserito lo spot nei palinsesti pubblicitari), la linea Metropolitana Milanese (che lo ha inserito nei suoi circuiti video), Alitalia (che per la terza volta lo ha proiettato su tutti i voli intercontinentali) e gli aeroporti SEA di Milano.
- Il sito www.child-hood.com, realizzato nel 2001 con il contributo della Commissione europea, nel quale si offrono concrete informazioni su ciò che gli stessi viaggiatori possono fare a difesa dei bambini vittime di abuso, qualora nel corso della loro vacanza dovessero imbattersi in tali casi. Il sito web è diviso nelle seguenti rubriche informative: "Turisti" (si forniscono ai turisti informazioni generiche sui Paesi meta di viaggi turistici, nonché sulle problematiche dello sfruttamento sessuale dei bambini e sulle relative leggi), "Industria turistica" (contenente offerte informazioni rivolte alle agenzie di viaggio e ai tour operator) "Organizzazioni" (si fornisce un elenco di tutte le organizzazioni non governative impegnate nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini nell'ambito del turismo), "Contatti" (si presenta un questionario da inviare via e-mail, attraverso cui possono essere rivolte domande a Terre des hommes) e infine si forniscono informazioni sui Paesi di destinazione dei viaggi turistici.

Tra le attività di sensibilizzazione vanno infine ricordate:

- la campagna contro il turismo sessuale prevista nell'ambito del progetto Agata Smeralda (un'associazione fiorentina che dal 1992 promuove adozioni a distanza a favore dei bambini di strada brasiliani) con la realizzazione di manifesti affissi negli aeroporti e nelle principali città, sia in Italia che in Brasile;
- le iniziative promosse dal Comune di Roma, in particolare: 1) l'evento di sensibilizzazione *Insieme contro il turismo sessuale infantile*, sponsorizzato dall'Assessorato alle politiche per la città delle bambine e dei bambini, che si è tenuto il 20 dicembre 2000 a Roma a cui hanno partecipato cantanti e band musicali, stilisti, rappresentanti delle istituzioni nazionali e internazionali e membri di ONG tra cui ECPAT-Italia; 2) l'iniziativa *Stop! allo sfruttamento sessuale dei minori nel turismo*, avviata lo scorso febbraio in collaborazione con la FIAVET Lazio (Associazione laziale imprese, viaggi e turismo), che prevede la distribuzione nelle agenzie di viaggio della regione Lazio di adesivi contro il turismo sessuale e di cartoline con le quali si invitano i turisti e viaggiatori a denunciare al Comune di Roma i casi di abuso sessuale di cui vengono a conoscenza durante i loro viaggi.

6.2 Le attività formative

Sul fronte delle attività formative va rilevata l'organizzazione di iniziative destinate al mondo della scuola. Come negli anni precedenti, grazie al sostegno della Provincia di Roma (Assessorato edilizia e pianificazione scolastica) anche nel corso del 2001 ECPAT ha tenuto dei corsi di formazione e aggiornamento per gli insegnanti degli Istituti di Turismo sui temi della globalizzazione, del turismo responsabile e dei diritti umani, fornendo a ciascun insegnante del materiale da utilizzare a fini didattici.

Sempre grazie alla Provincia di Roma nell'anno scolastico 2001-2002 è stata lanciata la campagna *Conoscere per rispettare*, con la quale si è voluto coinvolgere, formare e informare gli studenti di IV e V classe di ben 33 scuole di turismo di tutta la Provincia (sono stati coinvolti gli Istituti tecnici per il turismo, gli Istituti professionali per i servizi commerciali e Turistici e gli Istituti professionali alberghieri e per la ristorazione). Il progetto ha permesso di raggiungere più di 4.000 alunni. A ciascuno di loro è stato inviato del materiale informativo,

in particolare il foglio *Ecpat informa* nel quale si descrive sintenticamente il fenomeno del turismo sessuale, un *ticket-jacket*, la brochure *Liberi di essere bambini* che fornisce utili informazioni sulla legge 269/98, un codice di condotta e una rassegna delle iniziative assunte da operatori dei vari ambiti del settore turistico in merito alla lotta contro il turismo sessuale.

Agli studenti è stato chiesto di leggere il materiale informativo, di rispondere ad un questionario sul grado di conoscenza del fenomeno e di elaborare uno slogan contro il turismo sessuale (tra l'altro chi avrà prodotto lo slogan più bello sarà premiato con un viaggio A/R per Londra valido per due persone messo a disposizione dalla Virgin Express).

Questo progetto è ancora in fase di realizzazione ma la III Commissione della Provincia di Roma ha già espresso vivo apprezzamento per l'iniziativa, tanto da essersi dichiarata favorevole ad un *follow-up* del progetto. In particolare si dovrebbe procedere all'elaborazione dei dati ricavati dai questionari ricavandone una pubblicazione (si tratta di un lavoro simile all'indagine sul turismo sessuale in danno di minori svolta da Eurobarometro nel 1998), nonché alla realizzazione di una nuova campagna di sensibilizzazione contro il fenomeno. Per questa campagna potrebbe essere utilizzato lo slogan elaborato dai ragazzi delle scuole di turismo.

Infine, avendo riconosciuto in questo progetto una buona pratica, la Provincia di Roma ha chiesto che una simile iniziativa venga riproposta anche in altri contesti locali. Progetti a cui l'Italia partecipa come partner

7. L'attenzione al fenomeno della pedo-pornografia

Sulle tematiche della pedo-pornografia e Internet e più in generale della pornografia minorile non sono state segnalate iniziative specifiche di rilievo oltre a quelle già menzionate nella parte della Relazione che traccia un profilo sintetico di questo aspetto dello sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali.

Sul fronte educativo e della sperimentazione di nuove modalità comunicative e informative per la diffusione dell'alfabetizzazione telematica ad un suo sicuro della rete, il progetto Davide.it si segnala una delle iniziative che hanno avuto maggiore sviluppo nel corso dell'ultimo biennio come testimonia il rapporto di collaborazione stabilito dall'Associazione con la Regione Piemonte per la realizzazione di cd-rom e di una rete di navigazione sicura su Internet rivolta agli studenti delle scuole materne ed elementari. Tale rete è basata su un sistema di accesso protetto ad Internet creato dall'associazione e reso accessibile gratuitamente alle famiglie.

Per quanto riguarda il lavoro di ricerca, di denuncia, ma anche di sensibilizzazione dei minori e degli adulti, altro punto di riferimento è l'Associazione Telefono Arcobaleno, dei cui risultati e della cui collaborazione con le forze dell'ordine si è già dato conto.

Un approccio *child-friendly* volto a stimolare una crescita di consapevolezza nei bambini e nei ragazzi rispetto all'uso di Internet è presente anche nel sito del Ministero dell'interno che ha uno spazio informativo rivolto non solo ai genitori e a tutti coloro che vogliono denunciare la presenza di materiale pedo-pornografico in Internet, ma anche ai giovani navigatori cui dedica il progetto *Un poliziotto per amico* ed un box informativo denominato *La bussola per i piccoli navigatori in Internet*.

Anche Ecpat-Italia ospita sul proprio sito un'area informativa dedicata ai piccoli navigatori, *Regole elementari per i piccoli "navigatori"*, con link ai siti dai quali è possibile scaricare software filtro, quali Cyberpatrol o Cybersitter. Su questo tema la ONG ha pubblicato anche un piccolo volume dal titolo *Per una rete a misura di bambino*, guida sull'uso sicuro di Internet, utilizzata nelle iniziative di sensibilizzazione svolte nelle scuole con ragazzi e insegnanti.

Delle iniziative istituzionali abbiamo già illustrato le caratteristiche nelle precedenti parti della Relazione, evidenziando l'impegno dell'Amministrazione centrale (Dicasteri e Commissione bicamerale per l'infanzia) nell'indagare il fenomeno e ipotizzare soluzioni

legislative e tecnologiche in linea con gli attuali orientamenti europei e internazionali. A ciò si accompagna anche una ripresa di attenzione da parte dei maggiori operatori del settore che sono coinvolti in un processo di ridefinizione dei codici di condotta e delle formule di autoregolamentazione.

Nel campo dell'informazione e sensibilizzazione le attività sono scarse, tuttavia si deve segnalare l'ormai ricorrente presenza di questa tematica all'interno dei principali convegni e seminari di studio dedicati al problema della pedofilia organizzati nel biennio 2000 - 2001 a livello nazionale o locale da enti pubblici e ONG, tra le quali Telefono Azzurro.

La più recente iniziativa che ha affrontato questo argomento è quella della Commissione parlamentare per l'infanzia che ha promosso una Giornata di studio in vista della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia.

La Giornata ha previsto uno spazio di riflessione sul tema del "bambino virtuale" per valutare gli effetti dei nuovi mezzi di comunicazione sulla vita relazionale dei ragazzi, delle famiglie e quindi degli adulti.

Nel novembre 2001 a Napoli, il Consiglio nazionale degli utenti ha organizzato un Convegno sul tema *Minori in Internet. Doni e danni della rete*, nel quale sono state affrontate questioni relative agli attuali orientamenti dell'Unione europea in materia di regolamentazione, alle strategie per la sicurezza nell'accesso dei minori ad Internet, ad un uso sicuro di Internet da parte dei bambini.

La scarsità di specifiche campagne informative, percorsi di formazione o progetti divulgativi su questo tema, è una debolezza in parte motivata dalla difficoltà di creare le adeguate sinergie per impostare una strategia facilmente realizzabile nel contrasto del fenomeno, ma è anche il segno di una evidente difficoltà nell'andare oltre la dimensione repressiva del crimine informatico, immaginando forme, modalità e contenuti con cui promuovere nei bambini, nei giovani, negli adulti e negli operatori una maggiore consapevolezza sui rischi, ma anche una maggiore informazione e quindi un approccio critico, ma non demonizzante, all'uso delle nuove tecnologie.

Trattandosi di pornografia minorile, l'impegno dovrebbe essere centrato non solo sugli aspetti "virtuali" del fenomeno: lo sfruttamento di minori in questo mercato avviene anche per vie tradizionali e interroga anche sul ruolo attivo di fruitori da parte di ragazzi, giovani adulti e adulti (sia uomini che donne).

Potrebbe quindi essere opportuno, oltre alle attività di contrasto a livello nazionale e internazionale, far convergere l'impegno su:

- la realizzazione di corsi di alfabetizzazione telematica rivolti congiuntamente a genitori e figli come occasione di dialogo e condivisione all'interno di un percorso formativo comune;
- la promozione di interventi educativi a favore di un' "alfabetizzazione emotiva e relazionale" al rispetto dell'altro, alla sessualità e ad una maggiore capacità di comunicazione e ascolto affettivi;
- lo sviluppo di una maggiore attenzione alla qualità dell'informazione "cartacea" accessibile a bambini e adolescenti poiché la pornografia minorile utilizza un'iconografia fatta di non solo foto, ma anche di fumetti e immagini elaborate al computer che si ritrovano ormai sovente nei fumetti e nelle riviste per ragazzi attualmente in circolazione.

PARTE VIII

PEDOFILIA, ABUSO SESSUALE E MEDIA: IL BAMBINO VITTIMA DI VIOLENZA ATTRAVERSO LA CRONACA

La necessità di promuovere nei mass media un'attenzione alle violenze all'infanzia che pur tenendo conto delle esigenze della cronaca e della comunicazione sia però rispettosa dei diritti di bambini e ragazzi a non essere violati una seconda volta nella loro dignità di persone, è sentita con forza sia dagli operatori che dalla stessa opinione pubblica. Una delle strategie di contrasto delle varie forme di violenza all'infanzia indicate nel 1998 dalla Commissione Nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale di minori era appunto un *patto d'intesa* con i media che si riconosceva essere "uno strumento fondamentale per la diffusione di una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, centrata sull'interesse del bambino ad essere rispettato come persona".

E' parso quindi importante interrogarsi nell'ambito di questa Relazione sul ruolo dei mass-media sia nella rappresentazione in generale dell'infanzia sia, più in specifico, sulla rappresentazione da questi veicolata di quell'infanzia che è vittima di abuso e sfruttamento sessuale.

Nella parte che segue la riflessione ruota inizialmente attorno ad una serie di interrogativi sul rapporto più in generale tra infanzia e media, per addentrarsi, poi, nella presentazione dei risultati di un'analisi su un campione di articoli sui temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuale comparsi su quotidiani e periodici italiani nel periodo maggio 2001 – dicembre 2001.

1. L'infanzia nei media

Quale immagine dell'infanzia ci viene restituita dalla televisione e dalla carta stampata oggi? Si tratta di un'immagine fedele o artefatta? Lo specchio della Tv è "nitido", come rilevava una ricerca del Censis, o "sporco", come paiono invece indicare alcune ricerche europee? Qual è il posto della violenza all'infanzia nei mass media ?

E quali possono essere le ragioni che stanno dietro alle logiche della rappresentazione televisiva dell'infanzia? Si possono leggere come un "segno dei tempi" o sono soltanto la conferma degli interessi cinicamente commerciali del sistema dei media? Cosa aggiunge l'avvento della rete Internet a questi interrogativi? Qual è il "posto" del bambino nella rete?

Qualcuno oggi parla addirittura di una scomparsa dell'infanzia[159] a seguito della diffusione della televisione. Come la "nuova" letteratura per l'infanzia, la televisione — narratore dei tempi moderni — dice tutto al bambino, rompendo il sistema di protezione informativa che la stampa in oltre due secoli gli aveva costruito intorno, con il risultato di fare del bambino un piccolo adulto (e dell'adulto, come rileva Postman, un bambino cresciuto): dall'*infanzia negata* del Medioevo, all'*infanzia riconosciuta* dell'età moderna, all'*infanzia scomparsa* di oggi. La scomparsa dell'infanzia pare non essere solo un effetto indotto dalla televisione sul bambino reale, sempre meno bambino nella misura in cui "consuma" un immaginario da adulti, ma anche un tratto caratterizzante della programmazione televisiva recente. Lo si coglie con chiarezza in una ricerca condotta nel 1996 dal Dipartimento di Giornalismo, Media e Comunicazione dell'Università di Stoccolma. L'idea consiste nel mettere a confronto la rappresentazione del minore in televisione nel 1982 (quando la televisione svedese aveva ancora due sole reti di stato) e nel 1995, dopo l'avvento dei *networks* privati.

Lavorando sui dati del 1982 la ricerca parla di un fenomeno di "annichilimento simbolico" del bambino: solo il 10 % della popolazione televisiva ha un'età compresa tra gli 0 e i 15 anni (contro il 20 % della popolazione reale), una percentuale che decresce con il decrescere dell'età (i minori di anni 12 in televisione sono circa 1/3 di quelli reali, i minori di 8 anni un quinto, i minori di 5 anni un ottavo). Tra i 16 e i 50 anni, invece, c'è un rapporto pressoché identico tra popolazione televisiva e popolazione reale; il rapporto comincia a decrescere di nuovo dopo i 50 anni. Questi dati, nello stesso anno, sono confermati dalla

---

[159] N.Postman, *The desappearence of childhood*, Delacorte Press, New York 1982 ; tr.it. *La scomparsa dell'infanzia*, Armando, Roma 1984.

Danimarca (una sola rete pubblica) e risultano anche più evidenti in USA e Australia. In sostanza, pare di poter dire, l'immaginario televisivo tende ad espellere fuori dei suoi bordi il bambino e l'anziano: un dato su cui occorrerà ritornare in sede conclusiva.

Al di là del dato quantitativo, quando il bambino viene rappresentato non ha meno importanza dell'adulto e rispetta più equamente il rapporto tra maschile e femminile (42% di ragazze, 56 % di maschi, contro il 25 % di donne e il 75% di uomini nella popolazione adulta). Inoltre il bambino, rispetto al giovane e all'adulto, viene presentato come maggiormente capace di interazione, meno coinvolto in conflitti, meno aggressivo, più dedito ai propri obiettivi (anche se, tra il giovane e l'adulto, è soprattutto quest'ultimo ad essere rappresentato secondo un profilo più negativo, mentre il giovane viene rappresentato come disimpegnato ma non come deviante o violento). "Insomma, i bambini sono rappresentati in maniera abbastanza idilliaca, quando vengono rappresentati. Il dato più rilevante è la loro forte sotto-rappresentazione. Anche se le immagini dei bambini sono diverse nei programmi per i bambini, la costruzione culturale dei bambini nella televisione considerata nel suo complesso si potrebbe dire caratterizzata da una tiepida benevolenza se non addirittura ignorata"[160].

Cosa cambia dal 1982 al 1995? I bambini figurano di meno sulla tv commerciale che su quella pubblica e anche in quest'ultimo caso sono meno rappresentati che nel 1982 (in proporzione sono molto più rappresentati nei prodotti americani). La maggior parte dei minori, poi, sono rappresentati nella *fiction* e più nella sfera intima (la casa) che in quella sociale (la scuola). I bambini degli anni '90, infine, presentano più conflitti, sono più aggressivi, indipendenti, precoci, adultizzati, prendono più iniziative.

Il dato interessante è che, mentre il tasso di rappresentazione dell'infanzia diminuisce in tutti i programmi, rimane costante nella pubblicità: negata fino quasi alla sua eliminazione nell'intero palinsesto, l'infanzia "tiene" in pubblicità, sintomo, forse, che più che come a un gruppo sociale capace di influenza politica o culturale il sistema dei media pensa ad essa come a un *target* che esercita una importante funzione di consumo.

---

[160] *Children on TV : how children, young people, the family and adults are pictured on the screen (1982-1995)*, Comunicazione di Cecilia von Feilitzen del Dipartimento di Giornalismo, media e comunicazione dell'Università di Stoccolma al Forum UNESCO, Les jeunes et les médias, demain, Parigi, 21-25 marzo 1997, Actes du Forum, GRREM, Paris 1998.

1.1 Dentro la rappresentazione dell'infanzia in TV

Il dato quantitativo offerto da questa ricerca può trovare conferme ed interessanti sviluppi in una indagine del CENSIS condotta nell'autunno del 1996 sulla rappresentazione del minore nella televisione e nella carta stampata italiani[161]. Proviamo a raccoglierne i dati attorno alle due osservazioni per noi più interessanti.

Anzitutto, per quanto riguarda le sue relazioni sociali, il bambino televisivo che emerge dall'indagine è caratterizzato dalla perdita dei suoi punti di riferimento tradizionali e da un sostanziale isolamento nei confronti dell'adulto. Da una parte, infatti, il padre risulta assente o, se presente, connotato da caratteri marcatamente infantili; dall'altra, la madre tende a ricoprire una funzione eccessiva rischiando di non riuscire non solo a surrogare l'assenza del padre, ma nemmeno a svolgere più in maniera equilibrata la propria funzione di madre. Poco spazio viene garantito ad altre figure di adulto, come l'anziano (si relaziona con il bambino nel 2,7% dei programmi di *fiction*) o l'insegnante (7,3%). In ogni caso, "*gli adulti presenti accanto al minore sono per lo più affettivi, complici, paritari, se non addirittura infantili, assai raramente educativi*"[162]. È il gruppo dei pari, in questa situazione, a surrogare il venir meno delle figure parentali, anche se non certo sul piano della guida educativa: "Il gruppo di adolescenti che si impegna per vincere una partita o per affermare il bene e sconfiggere il male, lo fa in nome di una vitalità spontanea ancora una volta, ma stupisce la fragilità del principio-guida: le guerriere di Sailor agiscono in "nome della Luna", le giovani atlete dei tanti cartoni animati giapponesi sognano il successo sportivo (...). Il gruppo dei pari, dunque, non disegna percorsi e motivazioni forti: si limita a veicolare strategie di achievement, a segnalare percorsi di realizzazione, a suggerire complicità funzionali"[163].

Spostando l' attenzione sulle ragioni che sorreggono la rappresentazione televisiva del minore, s'incrocia quella che si può ritenere l'acquisizione centrale della ricerca, cioè la definizione del bambino non tanto come oggetto, quanto come mezzo di comunicazione. E questo in almeno tre direzioni.

Anzitutto la televisione si serve del bambino *per produrre emozioni* nello spettatore. È facile capirlo se si pensa come i tre temi cui la rappresentazione del bambino è più spesso associata nell'informazione televisiva siano il sottosviluppo (22,7%), la povertà e i disagi

---

[161] Una sintesi dei risultati dell'indagine si può trovare in : E.Manna, *Il bambino mediato : la rappresentazione dei minori nei mass media*, "Tuttogiovaninotizie", maggio-agosto 1997, pp.5-16.
[162] Ibi., p.7.
[163] Ibi., pp.8-9.

sociali (18,7%) e la guerra (16%). Ora, spesso questo tipo di ricorso all'immagine del bambino si giustifica come ultimo disperato tentativo di condurre uno spettatore svagato e indifferente alla presa di coscienza, ma occorre comunque riflettere su quali siano i reali vantaggi che il minore possa trarre da questo tipo di operazione.

Un secondo modo che la televisione ha di servirsi della rappresentazione del bambino è di usarlo come *testimonial* di un prodotto — e questo vale, come si capisce, nel caso della comunicazione pubblicitaria. La strategia comunicativa non è più, qui, il ricorso a immagini a forte impatto emotivo, ma l'idealizzazione del bambino attraverso la stereotipia, soprattutto di tipo sessuale (la ricerca evidenzia, ad esempio, come l'intelligenza, la forza, la vivacità siano associate di solito al maschio, la tendenza romantica e sentimentale alla femmina).

Infine, sempre con particolare riferimento alla comunicazione pubblicitaria, la televisione tende ad appropriarsi del bambino come di un vero e proprio "ostaggio generazionale", invitato a misurarsi con l'immagine di padri-baby sitter e di madri in carriera e, contemporaneamente, a identificarsi in modelli sessuali d'altri tempi "con bambine e ragazze preadolescenti sognanti tra abiti di tulle rosa, bambole da accudire, goielli e trucchi *ad usum infantis* e con bambini e ragazzi incoraggiati verso modelli di riferimento, in cui forza, aggressività, competizione e coraggio virile sono doti indispensabili per crescere e diventare uomini"[164].

1.2 Il minore sulla carta stampata

Un'analisi anche sommaria delle modalità attraverso le quali la carta stampata dedica attenzione al minore evidenzia insieme la differenza dell'informazione giornalistica rispetto alla televisione ma anche un'analoga problematicità. La differenza sta nel fatto che la televisione, probabilmente, quasi mai riesce a raggiungere gli obiettivi educativi che dovrebbe invece prefiggersi, laddove la carta stampata facilita maggiormente la predisposizione per il lettore di spazi più distesi in cui si riesca a passare dalla notizia alla riflessione. La problematicità, invece, va cercata nella *carica patemica* con cui l'informazione giornalistica parla per lo più del minore, da questo punto di vista identica se non rinforzata rispetto a quella televisiva.

---

[164] Ibi., p.13.

Il bambino in cronaca è vittima, minacciato, baricentro di comportamenti perversi (come nelle inchieste sulla pedofilia in rete o nella cronaca nera, anche recente, in cui rimane vittima della violenza familiare), oppure è un killer spietato capace di eliminare il fratellino, i genitori o i compagni di scuola. Pare non esserci spazio per la normalità: o vittima o aggressore, sempre e comunque in relazione al fatto che questo possa stupire o commuovere.

Il dispositivo attraverso cui questo doppio regime di rappresentazione viene prodotto risponde a due tipi di logiche decisamente giornalistiche.

La prima logica è la *sindrome della rincorsa*, cioè la frenesia con cui la carta stampata (ma anche l'informazione televisiva non è da meno) deve arrivare in tempo sulla notizia, tanto in tempo da far accadere un fatto prima che realmente accada (basta ricordare, a questo proposito, il caso del piccolo Farouk anticipato da un telegiornale prima ancora che avvenisse).

La seconda logica va, invece, trovata nell'*atteggiamento pedagogizzante* dell'informazione, un atteggiamento attraverso il quale il giornale costruisce le buone prassi del suo lettore, per cui in materia di infanzia, mostrando il bambino vittima o il bambino carnefice, cerca di esercitare sulla società adulta una sorta di richiamo educativo, un invito a non abbandonare l'infanzia. Proprio questo scopo educativo viene sottolineato dai giornalisti quando viene loro rimproverato di mostrare troppo, di indulgere troppo nel particolare quando si parla di minori: la risposta è che le notizie non vanno mai taciute, soprattutto quando sono l'occasione di provocare la presa d'atto e avviare una riflessione (tipico è proprio il caso della pedofilia in internet).

Entrambe le logiche condividono uno stesso limite, quello della *superficialità*: una superficialità dettata nel primo caso dall'eccitazione per la tempestività dell'informazione (si è superficiali per eccesso di velocità, perché non si riesce a vagliare le fonti, perché non rimane il tempo per riflettere su quanto e come far sapere); una superficialità che, nel secondo caso, invece, è indotta dalle semplificazioni che sempre intervengono quando si vuole comunque sostenere una tesi (e qui si è superficiali per assunto ideologico, perché comunque il teorema che si vuole dimostrare conta più dei fatti, perché è più comodo dire alla gente quello che si aspetta le si dica).

Se poi si porta in profondità l'analisi, ci si accorge che tanto il voyeurismo che l'atteggiamento edificante nascondono uno scarso rispetto per il bambino molto simile a quello televisivo: come dimostrava una ricerca della «Rivista italiana di criminologia» nel

'97, indagando su alcuni casi emblematici di quegli anni (il caso Chiatti, quello di Serena Cruz, quello dei coniugi Schillaci) l'attenzione vera dell'informazione non è sul bambino, ma sul killer.

1.3 Internet e i minori

Cosa comporta l'avvento di Internet circa il rapporto tra minori e media? Cosa cambia nel dispositivo rappresentazionale della rete rispetto a quello della televisione e della carta stampata?

La risposta, probabilmente, va cercata nel ritenere la rete Internet non un dispositivo di rappresentazione ma uno scenario di azione. Nel caso della televisione e della carta stampata l'intenzionalità di chi fa il programma o scrive l'articolo è sempre chiara e riconoscibile: televisione e carta stampata costruiscono (o non costruiscono) un'immagine di minore. Per Internet le cose stanno diversamente. La rete non restituisce una rappresentazione del bambino, ma lo mette in immagine e questa immagine vive spesso di una continuità con il reale. Il bambino in Internet è presentato, non rappresentato: gli altri media narrano, Internet mostra; Tv e giornali costruiscono un'immagine dell'infanzia, la rete la mette in vetrina.

Questo dato, che dal punto di vista educativo è sicuramente il più importante da considerare, dipende dall'interattività del mezzo. Nel caso della comunicazione in Internet il feed-back del ricettore è immediato: l'utente della rete non è spettatore ma attore. Passare dalla navigazione e dalla lettura di pagine alla richiesta di servizi o all'acquisto di un libro in Internet è molto semplice. In internet, per utilizzare le categorie di Lorenz, si colma dal punto di vista simbolico la distanza tra mondo di incidenza e mondo di osservazione: quello che vediamo, spesso, è anche ciò su cui possiamo agire, anche se questo qualcosa è molto lontano da noi.

Proprio questo dato, la possibilità cioè per lo spettatore di slittare con facilità dal regime del vedere a quello dell'agire, trasforma radicalmente il significato della pornografia: ciò che era tradizionalmente legato allo sguardo e alla sua perversione, in Internet è legato all'agire e alle sue perversioni. Il problema della pedofilia si origina qui. La colpa non è di Internet, socialmente la pedofilia esisterebbe comunque: grazie alle specificità comunicative di Internet trova un nuovo spazio per potersi esercitare.

Proprio per rispondere ai rischi connessi con una tecnologia che mette in comunicazione il vedere con l'agire, dentro la rete stanno proliferando negli ultimi tempi siti dedicati esplicitamente al minore e agli educatori, siti che si propongono di fornire ai genitori strumenti per garantire ai propri figli una navigazione sicura e insieme prospettare al minore stesso opportunità di navigazione protetta, su misura per lui. Si tratta di iniziative in molti casi serie e interessanti che però muovono da un punto di partenza difensivo: se regge l'analogia è un po' come se chiedessimo a nostro figlio di non camminare mai per strada, se pretendessimo di farlo vivere solo negli ambienti che noi riteniamo sicuri. Si può? Si dimostra praticabile questa strada? Come nel mondo, da sempre, anche in Internet l'adescamento è in agguato, i rischi sono nascosti dappertutto, ma nel mondo occorre comunque viverci. Forse la tutela del minore non può passare solo da qui.

1.4 I media, specchio deformante o immagine fedele?

Quali considerazioni si possono trarre in conclusione dagli elementi che sono stati fatti emergere? E quali sottolineature di tipo educativo possono autorizzare?

Si individuano di seguito alcune indicazioni :

1. *I media tendono a rimuovere l'idea dell'infanzia* – Un primo elemento assolutamente rilevante è il processo di rimozione che l'idea di infanzia subisce, soprattutto ad opera della televisione. Tale rimozione prende corpo in due direzioni. Anzitutto, a livello della rappresentazione, si assiste a un fenomeno di vero e proprio deprezzamento e designificativizzazione dell'infanzia[165]: il bambino, in sostanza, è rappresentato in ruoli limitati, serve di supporto ai ruoli adulti. Un processo che va facendosi sempre più marcato (lo attesta il confronto sulle programmazioni dei decenni Ottanta e Novanta) e che, televisivamente, si può forse spiegare con l'imporsi del modello americano, soprattutto della *fiction*, ma che è possibile riscontrare anche nella programmazione cosiddetta "per ragazzi": si pensi ai bambini puramente "decorativi" del pubblico di *Solletico*, o ai bambini "assenti" di *Go Cart* e *Game boat*, protagonisti

[165] N. Signorielli, *Children and Adolescents on Television: A Consistent Pattern of Devaluation*, "Journal of Early Adolescence", 7 (3), 1987, pp.255-268.

solo grazie alle telefonate che consentono loro di collegarsi con lo studio[166]. Se, poi, si guadagna una prospettiva più larga è facile constatare come la televisione generalista non solo non rappresenti l'infanzia, ma non riconosca nemmeno l'infanzia come pubblico specifico: è in questo senso che si può parlare con Postman del rischio di una scomparsa dell'infanzia oltre che dal teleschermo, anche dalla realtà sociale. Consentire al bambino di avere accesso a un sapere da adulti, significa negare la sua infanzia, adultizzarlo precocemente.

2. *Infanzia mediatica e infanzia reale* – Quando i media rappresentano il bambino, tale rappresentazione rimane consegnata ad una oscillazione tra fedeltà al reale e trasformazione immaginaria. Così, ad esempio, è assolutamente reale l'immagine di un bambino solo, sostanzialmente privo di riferimenti educativi forti tra gli adulti (il padre assente, la madre totalizzante) e destinato a rimpiazzarli mediante le relazioni nel gruppo dei pari, che però risolvono tutto sul piano dell'affettività superficiale. Non è invece reale il bambino per forza vittima, portato più dell'adulto alle relazioni sociali, non aggressivo, maturo, capace di indipendenza nelle sue scelte di vita. O forse sì, dipende dal punto di vista. In sostanza, l'immagine del bambino che ci viene restituita dai media non è omogenea, ma frammentaria, ora idealizzata ora iper-reale, e restituisce la doppia percezione di un'infanzia "cresciuta", capace di prendersi cura della società degli adulti, e insieme indifesa, minacciata, per nulla capace di far fronte alla realtà. Per tornare a uno degli interrogativi che ci si poneva in introduzione, qui i media sono realmente più uno specchio sporco che una finestra trasparente.
3. *Infanzia mediatica e autorappresentazione della società* - Le ambiguità che abbiamo appena rilevato si possono leggere come il sintomo delle trasformazioni in atto nelle nostre società. Più precisamente, il bambino mostrato dai media, dalla televisione, non rappresenta il bambino reale, ma il modo di definirsi della nostra società in rapporto all'infanzia e, in fondo, la sua profonda inquietudine. "Il bambino diventa così un laboratorio, in cui la società sperimenta i propri confini, la separazione fra ciò che è lecito e ciò che non lo è, e in cui è possibile praticare, senza rischi per il mondo adulto e "vero", gli effetti prodotti da queste sperimentazioni. Il minore, come lo straniero,

---

[166] Sulla espulsione del corpo del bambino dalla programmazione televisiva per ragazzi cfr. C.Ottaviano, *"Effetto Eco". Il corpo assente dei bambini nei programmi televisivi*, in C.Ottaviano, P.C.Rivoltella, a cura di, *"Arrivederci ragazzi". Studi sul rapporto tra televisione e minori*, "Comunicazioni sociali", 2, 1996, pp.320-326.

torna quindi ad essere - nella nostra cultura - "l'altro" e svolge questa funzione mantenendo col mondo adulto indissolubili legami di continuità, fungendo da tramite, da ponte, fra il mondo ordinato dalla società ed il disordine che continuamente lo minaccia"[167]. I media specchio deformante più che quadro fedele.

Tutto questo, nella prospettiva dell'intervento pedagogico, comporta almeno due scelte operative:

1. probabilmente occorre rivedere in senso più "interattivo" il rapporto del minore con i media: "Noi siamo probabilmente d'accordo sull'importanza di prestare attenzione a ciò che il minore vede. E siamo anche d'accordo che prestare attenzione a ciò che vede il minore significa garantirgli degli spazi effettivi per poter esprimere la sua voce. Sia i media tradizionali che i nuovi media interattivi possono costituire delle risorse enormi a questo proposito. E la media education può essere uno dei molti strumenti mediante i quali facilitare il processo"[168]. Dal bambino televisivo al bambino reale, dunque, per conoscere meglio il suo mondo, ma anche per capire più in profondità quello degli adulti;
2. in secondo luogo, se una strada è quella di richiedere che le emittenti controllino la qualità della loro programmazione o i direttori dei giornali dettino alcune indicazioni alle redazioni nel rispetto dell'infanzia, occorre però promuovere la nascita e il consolidarsi di una cultura dell'infanzia presso gli operatori dei media. Così dovrebbe essere giudicato necessario per un giornalista che si occupa di minori avere una formazione specifica al riguardo che gli consenta di rivolgersi ai minori in maniera adeguata e di parlare di essi in maniera adeguata.

La strada è quella della formazione: formazione di chi riceve e formazione di chi trasmette. Più formazione significa maggior cultura e la cultura si traduce in un senso in autonomia critica, nell'altro in responsabilità.

---

[167] E.Manna, *Il bambino...*, p.14.
[168] C.von Freilitzen, *Children on TV...*

1.5 Indicatori di eticità per l'informazione

Se si vuole stringere l'obiettivo e mettere a fuoco, dopo la panoramica generale, alcuni problemi concreti della rappresentazione del minore da parte dei media, un caso particolarmente significativo è sicuramente offerto dall'informazione e dalla sua posizione nei confronti dell'abuso e della pedofilia.

Sinteticamente si può dire che sono almeno quattro i dispositivi problematici riscontrabili in questo caso che richiamerebbero una più attenta applicazione della deontologia.

1. *La narrazione, il racconto* – Sempre più spesso l'informazione adotta i ritmi e le scelte stilistiche della narrazione. Più che impaginare notizie si lavora a scrivere storie. Le ragioni di questo fatto vanno cercate nella volontà di catturare l'attenzione del lettore surrogando la funzione che nelle società arcaiche era esercitata dal bardo, dal cantastorie. Questa scelta narrativa inevitabilmente amplifica il fatto, crea suspense nel lettore, risponde alle esigenze di genere configurando la storia di vita della vittima o dell'aggressore come un thriller o un horror. Storia e racconto, fatto e discorso, si slegano attivando percorsi fabulatori spesso critici dal punto di vista etico: la ricostruzione delle probabili ultime ore della piccola vittima, la descrizione del suo vissuto, l'identikit del maniaco e delle sue abitudini. Particolari accessori, non decisivi ai fini dell'informare sui fatti, ma che attivano nel lettore una risonanza affettiva, innescano la curiosità, catturano l'attenzione.
2. *Parzialità e totalità della rappresentazione* – A questo primo aspetto è subito possibile associarne un secondo che ha a che fare con le modalità del racconto, in particolare con il rapporto che esiste tra diritto di cronaca e soglia etica. La tragedia greca, pur raccontando vicende terribili (incesti, matricidi e parricidi) non rappresentava mai in scena la violenza: si tratta di un'indicazione oltre che etica semplicemente narrativa e indica come ai fini dell'informazione sul fatto la minuzia del particolare o la rappresentazione realistica non sono necessarie. La descrizione dell'abuso, il conteggio degli schizzi di sangue non aggiungono nulla a ciò che si deve far sapere. Si tratta, invece, in questo caso di scelte che rispondono al fatto che la notizia diventi (rischi di diventare) solo un genere narrativo. Ma qui si passa il confine tra ciò che dovrebbe essere un'informazione completa e il puro voyeurismo.

3. *Certificazione e dimensione commentativa* – Con ottica decisamente schizofrenica, spesso nella stessa pagina, alla ricostruzione fabulatoria dei fatti si affianca la loro lettura scientifica: schede sui siti per pedofili in internet, la definizione psichiatrica delle sindromi entro cui risulta inquadrabile il responsabile di abuso sul minore, l'inventario tecnico delle diverse tipologie di abuso. Un dispositivo che spesso funziona da rinforzo per l'orrore, amplifica il senso voyeuristico dell'operazione già perseguita nella volontà di raccontare tutto, anche i minimi particolari. Si tratta di uno sguardo osceno spacciato per sguardo scientifico: è uno sguardo osceno perché mostra tutto, perché non lascia nulla all'immaginazione, perché dimostra di non capire che anche il non detto è un modo di dire, spesso più efficace del troppo rumore. Oltre a questo è la figura dell'esperto, di solito uno psichiatra o uno psicologo, a sollevare dubbi, perché, chiamato per certificare i fatti, spesso ruba la scena alla notizia, si atteggia a guru, ostenta risposte e spiegazioni per ogni efferatezza. L'analisi che ne deriva, di solito, è astratta e generalizzante, sconfina nel luogo comune, banalizza tutto: l'abuso subito dal minore diventa qualcosa di cui parlare, terreno di confronto tra opposte interpretazioni. E in fondo, questo ricorso sistematico all'esperto (specifico del caso italiano) funziona da implicita ammissione, da parte dell'informazione, della propria insufficienza.
4. *La costruzione del caso e il mostro in prima pagina* – Il risultato della convergenza tra la vocazione narrativa e la certificazione di scientificità è la costruzione del caso e spesso la individuazione precoce del mostro da offrire in pasto all'opinione pubblica. Il giornalista-investigatore disegna un racconto attraverso il quale vuole risalire al carnefice, all'assassino e si serve della consulenza degli esperti per mettersi sulle sue tracce. La cronaca recente è ricca di esempi di come questo meccanismo sia perverso: ne hanno fatto le spese padri troppo precocemente incolpati dalla stampa di abuso sessuale sui propri figli e poi dimostrati innocenti. In questo modo si aggiunge dolore al dolore e si compromette l'esistenza sociale di persone che nessuna riabilitazione a posteriori potrà mai riabilitare veramente.

Rovesciando queste rapide considerazioni in raccomandazioni è possibile individuare quattro regole auree cui richiamare i professionisti dell'informazione:

1) tenere sempre in equilibrio fatto e discorso, evitare che il racconto non consenta più di capire realmente i contorni della storia;
2) rinunciare a uno sguardo minuzioso, analitico, anatomico, rifuggire dal particolare raccapricciante adottando come criterio il valore informativo;
3) ritornare al giornalismo di inchiesta, usare con parsimonia dei testimonial, evitare di farne delle figure di tuttologo, coinvolgerli solo per ottenerne analisi circostanziate e veramente scientifiche;
4) tenere sempre in equilibrio i fatti con le ipotesi, soprattutto quando spingere le seconde può portare alla precoce condanna sociale di persone di non provata colpevolezza.

2. La Violenza sessuale sui minori, vista dalla stampa. Rassegna da una selezione di articoli comparsi nel periodo maggio 2001 - dicembre 2001

Le buone notizie non fanno notizia. La vecchia regola del giornalismo si conferma particolarmente valida quando si tratta di infanzia e adolescenza. Bambini e bambine, ragazzi e ragazze balzano alla ribalta delle cronache essenzialmente nelle situazioni di disagio. E fra tutte, quelle che più attraggono l'attenzione dei mass media sono senza dubbio le vicende di violenza a sfondo sessuale.

A scorrere la stampa italiana si nota che le storie di pedofilia hanno una frequenza presso che quotidiana, con connotazioni che possono variare dalla piccola notizia in breve nelle cronache locali, alle aperture delle prime pagine dei quotidiani e dei periodici nazionali.

Ampio è lo spazio dedicato in questo campo all'esercizio del diritto di cronaca, più ridotto quello per gli approfondimenti e le inchieste che potrebbero forse aiutare nel tentativo di delineare meglio il fenomeno nelle sue dimensioni reali, o nel riflettere sulle sue cause e individuare concrete possibilità di prevenzione e intervento. Tanti sono gli esperti chiamati a pronunciarsi sul problema, molti autorevoli e di grande fama. Pochi i commenti che superano un approccio di superficie. Molto forte è l'enfasi messa nelle titolazioni e nel tono degli articoli.

Un'osservazione diretta su una raccolta di articoli inerenti la violenza sessuale su minori, sfruttamento e pedofilia (selezionati dalle principali testate nazionali, nel periodo maggio 2001/dicembre 2001) ci consente di mettere assieme una quantità significativa di notizie, titoli e commenti. La raccolta è stata tratta dalla banca dati del Centro Nazionale che, dal maggio 2001, ha organizzato un servizio di rassegna stampa quotidiana sulle tematiche inerenti minori e famiglie. La rassegna stampa, consultabile on line sul sito www.minori.it, è realizzata dallo spoglio dei principali periodici e quotidiani nazionali ed è organizzata in dodici capitoli: Adozione e affidamento, Ambiente e salute, Bambini e adolescenti e mass media, Bambini e adolescenti stranieri in Italia, Condizione di bambini e adolescenti, Diritti dei bambini , Disagio e devianza, Educazione, scuola e servizi socio-educativi, Famiglia, Lavoro minorile, Violenza sessuale, Violenza su minori.

La raccolta esaminata riguarda circa 250 articoli, su un totale di 800, classificati nel periodo sotto il capitolo "Violenza sessuale". La selezione degli articoli si è basata

essenzialmente sul peso dei testi (dimensioni e posizionamento). e sulla loro attinenza alle tematiche prese in esame dalla relazione.

Dalla lettura di questa selezione e da una sua pur rapida analisi si può cercare di cogliere. a grandi linee. come il fenomeno della violenza sessuale sui minori venga raccontato ai lettori. Si può cercare di mettere a fuoco quale attenzione. quale trattamento e quale enfasi la stampa nazionale investa nel racconto dei fatti. Ulteriori approfondimenti in questo genere di lavoro potrebbero aiutarci a sviluppare una riflessione su quale possa essere l'impatto di un certo tipo di letture sull'opinione pubblica e. da qui. risalire a come possa risultare configurata l'immagine percepita del fenomeno.

I testi presi in esame. per quanto relativi a un periodo limitato. ci danno la possibilità di realizzare una sorta di 'carrellata' sui tratti più significativi con cui vengono riportati i protagonisti delle vicende. che potremo schematicamente individuare in:

- bambini e bambine. ragazzi e ragazze. nel ruolo di vittime innanzitutto. ma anche. talvolta. in quello di autori di violenze;
- i genitori e le famiglie che stanno dietro ai minorenni abusati o devianti;
- gli autori degli abusi. i pedofili. o gli "orchi" come vengono comunemente indicati;
- i soggetti istituzionali: dalle forze dell'ordine alla magistratura. dai servizi sociali alla scuola. dagli enti di governo agli organismi internazionali. dalla chiesa al volontariato;
- gli esperti.

2.1 Le vittime

L'obbligo di tutelare bambini e ragazzi porta molti cronisti a lavorare di fantasia per poterne parlare un po'estesamente nelle cronache di violenze sessuali. Questo. anche se. talvolta. uno zelante esercizio del diritto di cronaca finisce per mettere assieme una sovrabbondanza di notizie. che potrebbero facilitare l'individuazione dell'identità del minore.

A parte i nomi. ovviamente inventati e diversi. le descrizioni sia degli episodi di violenza che delle reazioni dei piccoli abusati. finiscono spesso per somigliarsi tra loro. con un discreto ricorso a stereotipi e una forte enfasi sulle presunte emozioni di ragazzi e bambini. come se. in una simile materia. le storie di per sé non fossero già sufficientemente terribili anche senza spreco di aggettivi. In realtà se le descrizioni emotivamente forti e a effetto risultano la maggioranza. solo in pochi articoli si riesce a riscontrare una 'simpatia' e

un'effettiva vicinanza umana con gli abusati, quella che può forse provare chi cerca e, in qualche modo, prova a 'mettersi nei loro panni'. A volte si colgono le condizioni di smarrimento, il bisogno di attenzione, la vergogna, la colpa. Più frequente è l'accento sui particolari torbidi e sulla paura che prevalentemente viene indicata come "terrore".

"Gli occhi smarriti del mio povero ragazzo", scrive *il Resto del Carlino* il 30 maggio, facendo parlare il padre di un ragazzino violentato da un extracomunitario.

"Un urlo dietro la chiesa, preso il pedofilo" è un titolo de *Il Gazzettino* dello stesso giorno. "I graffi sul volto, il sudore, la paura negli occhi...poi il tonfo" scrive Il mattino il 31 maggio, a proposito di un ragazzo suicida, il cui tragico gesto viene in parte ricondotto a un episodio di tentata violenza di alcuni mesi prima.

"Il nonno è un mostro", riporta *La Nazione* del 29 giugno a proposito della deposizione di una bambina in aula contro il congiunto maniaco. E la piccola, 11 anni, ha "occhi gonfi e lacrime, mani giunte, strette in una morsa nervosa".

Abbondanti sono le descrizioni particolareggiate dei 'giochi erotici': "ci faceva giocare a nascondino al buio, poi lui, nudo, mi arrivava alle spalle. Mi copriva di regali. Avevo terrore di lui. Non ho mai detto niente ai genitori" (*La Repubblica*, 4 ottobre)

E ancora: "Noi bimbi eravamo carne da macello", titola *Il Giornale*, il 1 giugno, a proposito della maxi inchiesta romana sul giro di pedofilia legato alla figura di un noto e facoltoso medico della capitale.

Se quando si tratta di bambini tutti i giornali sono concordi nello schierarsi senza riserve a fianco delle vittime, gli atteggiamenti si sfumano col crescere dell'età. Ecco allora che gli adolescenti prostituti della storia romana di pedofilia condita da cocaina e champagne, diventano su varie testate i "fidanzatini" dei pedofili. Sono ragazzi attratti con denaro e con droga, scrivono *Il Messaggero* e *Il Corriere della sera* il 30 maggio, sedicenni adescati nelle sale gioco con promesse di soldi e regali. Il ricco pedofilo sceglieva " i ragazzi più disponibili e non faticava molto a trovare un accordo".

E il 4 giugno *Il Messaggero* rincara la dose: "C'era la fila dei ragazzini per andare con lui", sottolineando come i giovanetti non fossero solo borgatari ma anche ragazzi di famiglie bene. Si comincia allora a porre il problema della loro devianza e di come recuperarli.

Contro una supposta connivenza degli adolescenti, lo psicologo Alessandro Padovani, il 2 giugno su *Avvenire*, sostiene l'inesistenza del consenso. Evidenzia invece il gioco di seduzione malvagio e sottile: "il predatore non maltratta le prede ma ne approfitta". Approfitta

della loro solitudine, del loro bisogno di attenzione. Mentre le famiglie sono distratte o assenti, la seduttività diventa l'unico potere di attrarre attenzione

Non mancano i piccoli mitomani: il 13 giugno su *il Piccolo* si legge di "Ragazzina imbavagliata ed aggredita: ma è solo una messa in scena per attirare l'attenzione".

L'immagine delle vittime risulta più partecipata in alcuni casi. E questo avviene maggiormente quando ci si sforza di capire il mondo da cui provengono i bambini violati. Se ne riesce allora a cogliere tutta la solitudine, il disagio, la mancanza reale di tutela.

Il 31 maggio *Il Messaggero* scrive di un bambino di 6 anni, abusato dal padre affidatario, dopo essere già stato tolto agli abusi del padre naturale. Il 6 giugno, per un nuovo blitz antipedofili a Roma si racconta di una bimba di 8 anni violata da vari adulti con la complicità del padre. Di lei e della sorellina si scrive che, visto il disastro della loro famiglia, da tempo "entrano e escono dagli istituti".

Sempre in giugno le cronache di vari quotidiani sono occupate dalla scoperta di un ennesimo business di video e immagini pedofile. In un video sarebbe stato utilizzato un ragazzino magrebino "vendutosi per fame, adescato al porto di Genova".

A proposito di un dodicenne napoletano suicida scrive *Il Giornale* il 2 giugno: "Prendeva tutto sul serio, ragionava su ogni cosa che lo riguardasse, drammatizzava per carattere, non so se la vicenda accadutagli a gennaio sia da mettere in relazione con il suicidio, che invece deve aiutarci a riflettere sulla solitudine che colpisce tantissimi bambini al giorno d'oggi".

Il 1 agosto, *Il Giornale di Sicilia* narra la vicenda di una ragazzina di 13 anni stuprata e messa incinta dal convivente della madre: "Dalle bambole a un bimbo e lontana dalla famiglia" è il titolo. Ma la madre non le crede e l'accusa: "Chissà con chi sei stata".

Il 13 luglio *Il Resto del Carlino* dà notizia di una giovanetta albanese di 16 anni che sfugge agli sfruttatori chiedendo aiuto da una finestra.

Le caratteristiche della prostituzione minorile oggetto della tratta risaltano chiaramente sulle pagine dei giornali "Banda italoromena aveva già importato centinaia di ragazze, molte minorenni. Baby-lucciole, sgominata gang. Ventidue ordini di custodia, chiusi alberghi nel capoluogo e a Brescia", titola *La Padania* il 31 luglio facendo un interessante annotazione sulle faide esistenti tra organizzazioni che si occupano del traffico di donne e minori a fini di prostituzione per il controllo dei flussi e del territorio : "Stava faticosamente cercando di imporsi nelle strade del Nord l'organizzazione italoromena smantellata dalla Polizia nelle

ultime 24 ore. Nonostante gli scontri con rivali albanesi per il controllo del mercato della prostituzione costringessero la banda a continui spostamenti. il gruppo era riuscito a far arrivare nel Paese già centinaia di ragazze".

Nel terrore sono immerse le cronache relative alle vicende di pedofilia in Internet:

Il 27 agosto *Il Messaggero*, *La Stampa* e altre testano scrivono di "Neonati stuprati, torturati, nelle culle, nelle vasche da bagno, foto choc in rete". Si dà spazio alle nuove denunce di Don Di Noto: "i responsabili sono italiani. E anche i bambini potrebbero essere italiani". Ma alla gravissima segnalazione non fa seguito nessuna inchiesta per andare a verificare quanti bambini risultano scomparsi in Italia e come potrebbero essere davvero finiti nel mercato di pedofilia telematica.

"Bambini uccisi in diretta- gli orchi del web" riporta ancora il 18 novembre *La Nazione* che parla dell'allarme lanciato da Telefono Azzurro/Eurispes: "aumentano i pedofili che cercano filmati in cui le vittime vengono assassinate".

Sull'argomento torna il 13 dicembre *Il Mattino di Napoli* titolando: "Bambini, business di miliardi" e "Bambini e mercato del sesso". Nell'articolo si mettono insieme i dati dei traffici internazionali e quelli relativi a minorenni immigrati. Ma al tempo stesso si segnala che in Italia, nei primi sei mesi del 2001 le denunce di violenza sui minori sono calate del 14%. Lo stesso giorno *Il Popolo* dedica un pezzo a: "L'infanzia rubata dai mercanti del sesso". Internet è il bosco di Cappuccetto Rosso, dove si fanno pessimi incontri: "Adesca su Internet una ragazzina: arrestato" (*Il Corriere della sera*, 25 luglio). Ma può diventare anche la coperta di Linus: "Denuncia via Internet: papà abusa di me - Quindicenne si confessa con il fidanzatino conosciuto con una chat. Preso il genitore" (*La Stampa*, 6 giugno).

In qualche caso si mettono in evidenza le risorse dei bambini, la loro capacità di difendersi: una bimba molestata da 4 polacchi, clandestini senza fissa dimora, si salva grazie all'intervento di un anziano, ma anche grazie al proprio "intuito femminile" che, benché piccola e innocente, le fa percepire il pericolo (21 ottobre, *Il Tempo*).

E infine tocca a *l'Osservatore Romano*, il 23 dicembre, ribadire un monito fondamentale: "I bambini, speranza e futuro della società", è il titolo dell'intervento della S. Sede al congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale e commerciale dei bambini.

2.2 Le famiglie

Nell'ambito familiare dei minori vittime di violenze sessuali, almeno stando a quanto riportato dalle cronache dei giornali presi in esame, le donne risultano più vigili e più capaci di denunciare o sventare gli abusi.

"La madre, con la denuncia fa partire l'inchiesta. Convince il figlio a parlare con i carabinieri" (*il Corriere della sera*, 30 maggio). "Un urlo della zia ferma la violenza sul nipote" (*il Gazzettino*, 30 maggio). "L'inchiesta di Roma è partita grazie alla denuncia di madre coraggio" (*La Stampa*, 31 maggio). "L'orco stavolta è il padre. Denunciato per violenza sul figlio di 10 anni", la denuncia è della madre che vede che "il bambino non è più lo stesso" (*La Nazione*, 2 giugno).

Ma non sempre le mamme sono così attente. Nel caso di un dentista pedofilo che seviziava i piccoli nel suo studio le madri, " ignare", aspettavano in un'altra sala (9 giugno, *La Nazione*). Oppure: "Sette anni, violentata: lo racconta a scuola". La bimba era vittima di abusi da parte di un commerciante e anche dallo zio. Dopo la scuola passava giornate intere per strada senza cure da parte dei genitori (*Il Mattino*, 29 novembre).

Le famiglie talvolta sembrano soprattutto preoccupate di allontanare da sé ogni possibile responsabilità. Quando il pubblico ministero chiude un'indagine di pedofilia sui campi di calcio di una delle società sportive storiche di Firenze i genitori commentano: "Ma non possiamo seguire sempre i nostri ragazzi..." (*La Nazione*, 10 giugno).

La cosa non sfugge ai lettori. In una lettera pubblicata su *il Gazzettino* l'11 giugno, ci si domanda perché non si responsabilizzino di più i genitori dei bambini vittime di pedofilia. Perché le famiglie non si accorgono di niente?

Altre volte, all'opposto, come nella vicenda di sospetta pedofilia all'asilo di La Loggia, in Piemonte, si temono i danni che possono derivare ai ragazzi dall'eccessiva preoccupazione delle famiglie: "i genitori disorientati da queste notizie allarmanti, finiscono per riversare inconsapevolmente le loro ansie sui figli" (*La Stampa*, 7 novembre).

2.3 Le istituzioni

Fra i soggetti istituzionali più presenti nelle cronache di violenza sui minori il massimo rilievo va alle forze dell'ordine. Interventi di polizia e carabinieri sono riportati con molti dettagli e sempre con apprezzamento per l'efficienza e la professionalità. Numerosi articoli

vengono dedicati agli Uffici Minori delle Questure e ai loro dirigenti donne, riconosciute capaci di unire alla perspicacia dell'investigatore le qualità umane più proprie della femminilità, particolarmente idonee nel trattare con i bambini. Gli Uffici Minori diventano i punti di riferimento per la stampa che fa inchiesta, sia per l'acquisizione di dati, sia per la messa a fuoco del fenomeno, nella sua complessa valenza sociale.

"L'ispettrice ha saputo vincere l'iniziale timidezza fino a conquistare la fiducia dei tre fratellini cagliaritani di 4, 6 e 9 anni, che avrebbero subito gravi abusi sessuali dal padre, dalla sua compagna e un amico. La sua testimonianza è stata determinante...." (*Unione Sarda* 31 maggio).

"La dolce commissaria che fa piangere gli orchi", così il 6 dicembre, il settimanale Panorama, intitola un articolo dedicato alla dirigente dell'ufficio Minori della Questura di Palermo, lodata per l'empatia che sa stabilire con i bambini e per la fermezza con cui incastra i violentatori.

Non mancano però le segnalazioni di carenze di intervento, specie nell'ambito della prostituzione minorile: "Ho visto una bambina fra le prostitute". Il 6 luglio *La Repubblica* riporta la lettera di una donna che denuncia la risposta affranta dei poliziotti rassegnati a non poter far niente dopo la segnalazione della cosa. E Corrado Augias le risponde che qualcosa si fa, ma poco. L'indifferenza di fronte alla prostituzione minorile, dice, è "segno di imbarbarimento collettivo, indifferenza oltre il livello di guardia".

In un articolo sull'inchiesta romana sui pedofili 'eccellenti' il settimanale Oggi, il 6 giugno, riporta la desolante previsione di Giuliana Polenta, consulente della procura di Roma: "una volta finito il polverone tutto tornerà come prima" .

La magistratura è un altro soggetto istituzionale particolarmente presente in questi articoli. Si dà spesso risalto alle severe dichiarazioni di intenti contro i pedofili da parte di chi amministra la legge e alle dure condanne inflitte dai giudici; ma altrettanto frequenti sono le notizie delle scarcerazioni di indagati e condannati, di assoluzioni in appello, di patteggiamenti di pena.

"Niente sconti di pena ai mostri": *Il Messaggero*, il 31 maggio, scrive di due sentenze della Cassazione inerenti la validità della testimonianza di un bimbo, anche piccolissimo, in tema di violenze sessuali, e l'orientamento verso una linea dura di giudizio, che considera gravissimi tutti gli atti sessuali con minori, anche senza congiunzione.

"Otto anni al pedofilo di Savona" titola il 20 settembre *Il Secolo XIX* . La condanna severa arriva dopo una polemica in cui era intervenuta anche la ministra Turco perché in un primo tempo l'imputato era stato scarcerato. Nel testo si legge: "L'uomo, di appena 31 anni, regalava ai suoi amichetti le figurine dei Pokemon o aggiustava la bici. Si aggirava davanti alle scuole elementari e medie. Scoperto perché creduto uno spacciatore. Davanti al giudice ha negato tutto, con calma, senza degnare di uno sguardo la madre dei piccoli. Ora è agli arresti domiciliari".

Otto anni di carcere è la sentenza anche per un pensionato 70enne che ha abusato di minori. L'uomo dice di essere stato violentato da piccolo, da un seminarista quando era in collegio (*Libero*, 27 novembre).

Ma il 10 dicembre *L'Unità* riporta: "La cassazione libera un pedofilo reo confesso". Aveva abusato per anni di una bambina, ma la corte ha respinto la richiesta di carcerazione negando la necessità di custodia cautelare.

Molti giornali spesso sottolineano la "cautela" dei giudici, preoccupati dal rischio di compiere errori giudiziari e di scatenare pericolose cacce alle streghe. Da notare che in questi mesi si registrano ben due casi di suicidi di uomini accusati di abusi su minori.

Il 2 giugno *il Corriere della sera* pubblica l'articolo "Abusi sessuali: evitiamo la caccia alle streghe". L'autore, Carlo Augusto Viano giudica positivo il venire alla luce di episodi infami che troppo spesso erano rimasti coperti per complicità o vergogna. Ma invita a non eccedere nella direzione opposta, cioè nel voler trovare alla radice di qualsiasi disagio adolescenziale (come bulimia e anoressia) turbe dovute a violenze sessuali. "Si veda la vicenda della caccia agli abusi sessuali scatenatasi in Usa negli anni Novanta che ha prodotti errori giudiziari e accuse infondate".

Due notizie in particolare segnalano gli esiti di clamorosi errori giudiziari: il 9 giugno *La Repubblica* scrive: "Assolto dall'accusa di violenza alla figlia si trova con una famiglia distrutta: le due bimbe piccolissime sono state allontanate dalla famiglia".

Il 30 settembre Il giornale riporta: "Due anni in cella e 3 processi. Non ha abusato della figlia ma non potrà rivederla". La bambina che adesso è 13enne è stata dichiarata adottabile. La bimba era stata ritenuta "abusata" da due assistenti sociali che l'avevano tolta sia al padre che alla madre. E lo stesso giorno titola *il Corriere della sera*: "Assolto ma perdo la figlia".

Sul tema un articolo, su Panorama del 6 dicembre, titola: "Quando l'accusa fa flop . Le inchieste boomerang del pool di Pietro Forno"

Della magistratura i giornali riportano anche il malessere e il senso di isolamento:

Il 14 giugno il quotidiano *Libero* dà voce al pubblico ministero. titolare di una maxinchiesta contro la pedofilia nel napoletano, che denuncia minacce di allontanamento per aver sostenuto che la lobby dei pedofili gode di protezioni politiche. Il 29 novembre su *La Nazione* si legge: "A Milano scoppia l'emergenza per i processi a pedofili: arenati 800 procedimenti. Mancano i giudici".

Il problema della giustizia si ripropone anche in relazione alla reale capacità di incidere su alcuni contesti in cui si verificano episodi di abusi sui minori. Il 23 giugno *La Repubblica* e *Il Mattino* pubblicano articoli relativi alla denuncia che arriva dalla Corte dei Conti: "solo il 5 per cento del personale della Pubblica Istruzione, condannato per reati vari, viene espulso dalla scuola". Tale impunità è considerata particolarmente allarmante quando riguarda casi di pedofilia.

La scuola e i servizi sociali, pur essendo costantemente presenti nelle cronache di pedofilia e abusi, scivolano spesso in secondo piano nel quadro dei soggetti istituzionali circostanti, e tendono a far notizia soprattutto in casi di clamorosa inefficienza. Sporadiche risultano le interviste e le testimonianze dirette di chi sta certo in prima fila nella possibilità di ascolto dei minori e nella segnalazione e cura del loro disagio.

Il 6 giugno, *La Repubblica*, *Il Messaggero* e *Il Mattino*, per la vicenda del blitz antipedofilo - che porta in galera un chirurgo, professore alla Cattolica, e un sacrestano, accusati di violenze a una bimba di 8 anni - scrivono che l'indagine è nata dalla denuncia di un assistente sociale che si occupava della famiglia della piccola.

Il 26 settembre, *La Repubblica*, a Roma, dà notizia di un' inchiesta choc del Comune: " Il mostro è in casa: qui molestano i genitori". L'indagine è stata svolta nell'ambito del progetto territoriale Pierino e il Lupo, finanziato con la Legge 285/97 .Vi lavorano decine di persone, specialisti che affiancano i servizi sociali per individuare soluzioni certe di fronte alle situazioni di abuso o di rischio. L'indicazione è che debba essere allontanato da casa chi abusa e non chi viene abusato. Il progetto, nonostante la riduzione dei fondi inizialmente previsti con la Legge 285/97, è rifinanziato da comune di Roma e vari sponsor.

Spetta talvolta ai giudici ricordare il ruolo fondamentale dei servizi. Su *Il Piccolo*, il 3 luglio, il magistrato Laura Barresi afferma che sono gli operatori sociali a dover cogliere nei bambini i sintomi del disagio conseguente a violenze. E che quelle da combattere sono "le

omertà interne al nucleo familiare". La Barresi parla anche della legge 269 che, ritiene, "in grado di osteggiare il fenomeno se correttamente applicata".

Il riconoscimento che il sistema legislativo italiano è avanzato, in tema di tutela dei minori, è presso che unanime, ma in alcuni articoli si segnalano anche le difficoltà nell'applicazione delle leggi.

L'argomento ritorna in tanti passaggi di Don Di Noto, il fondatore di Telefono Arcobaleno, l'associazione di volontariato che combatte la pedofilia in Internet.

Il 27 agosto, su *La Stampa*, Don Di Noto denuncia le pastoie burocratiche e la lentezza della polizia postale italiana, con la quale interrompe rapporti preferendo rivolgersi direttamente alla Procura di Siracusa. Di fronte all'urgenza i tempi restano quelli immutabili della burocrazia.

Il 7 settembre, sul settimanale Vita, ancora Don di Noto denuncia l'inadempienza dell'Italia di fronte alle direttive europee per la lotta alla pedofilia in Internet (istituzione di unità di monitoraggio e banche dati dei bambini scomparsi e di quelli utilizzati nei filmini). "Lo stato italiano non fa nulla. Non ha i mezzi né la volontà per combattere i pedofili. Abbiamo la legislazione più avanzata per combattere la pedofilia, ma una legge non è efficace se non permette di colpire gli organizzatori del traffico, i produttori di video.....In Italia al massimo si colpiscono i guardoni".

Stesso senso di impotenza, ma allargato al contesto internazionale, emerge dalla lettura degli articoli apparsi su *La Stampa*, *La Repubblica*, *il Corriere della sera*, e *Avvenire* il 24 agosto. Vi si parla delle prostitute bambine abusate dai caschi blu delle Nazioni unite nelle missioni di pace.

Il procuratore militare Maurizio Block ha le prove contro diversi militari di ogni nazionalità compreso un sottufficiale della Croce Rossa italiana di cui, dice, "non posso fare il nome". Le autorità internazionali sapevano cosa accadeva. Ma la procura militare non può occuparsene e la faccenda è di competenza del tribunale normale. Si lamenta Block e sostiene che si tratta di una stortura giuridica a cui bisognerebbe metter mano: altrimenti vengono puniti come semplici turisti del sesso militari che avrebbero il dovere di tutelare le popolazioni. Indaga anche l'Onu. *La Repubblica* ritorna sul tema il 25 agosto. Parla il maresciallo dei carabinieri che ha denunciato lo scandalo: "L'indagine rischia di fermarsi per una inadeguata legislazione internazionale".

I giornali danno spazio anche a chi intende rendere più severe le leggi esistenti.

Su *Avvenire*, il 3 giugno, Antonio Gentile, di Forza Italia, parla della sua proposta di legge tesa a inasprire le pene (detentiva più pecuniaria) per chi fa pornografia con minori. Il progetto prevede la perdita automatica della patria potestà per i genitori abusanti, interdizione dei pedofili dai pubblici uffici e radiazione dagli ordini professionali. Ma su *Libero*, il 3 agosto, Antonio Gentile denuncia l'apatia della politica verso l'argomento e dice che ha dovuto vincere molte resistenze per mandare avanti la proposta. La legge dovrà passare al vaglio delle Commissioni e poi essere votata dal parlamento.

Anche dall'Unione Europea sembra venire la richiesta di un giro di vite per la pedofilia: "L'Europarlamento sollecita un giro di vite contro gli "orchi", colpevoli di abusi sui minori. Ue: condanne più dure ai pedofili. Chiesta l'istituzione di un fondo di risarcimento per le vittime" così riporta *La Padania* il 13 giugno segnalando una presa di posizione in sede europea verso una maggiore determinatezza nella lotta alla pedofilia.

La mobilitazione si coglie in alcune iniziative di livello locale. In Toscana, a Cecina, dopo l'arresto di una anziano sorpreso a filmare le minorenni mentre si spogliavano in cabina, si costituisce l'Osservatorio dei minori che lavorerà in contatto con la Prefettura per "controllare il reato e prevenirlo sul nascere". Ma nello stesso articolo si dice che è difficile indagare il reato per mancanza di riferimenti certi (*Il Tirreno*, "Pedofilia, è scattato l'allarme", 1 agosto). Il 29 novembre, su *Il Giorno* si legge: "Sesto, emergenza abusi, consiglio comunale riunito a porte chiuse".

La risposta istituzionale alla pedofilia si fa particolarmente decisa il 16 settembre con il progetto del Viminale di "un poliziotto in tutte le scuole". Scrive *il Corriere della Sera*: "Con il poliziotto di istituto gli agenti vigileranno all'esterno degli edifici contro pedofili, spacciatori e bulli. Possibile intervenire anche in classe. Tra gli obiettivi: instaurare un rapporto di fiducia con gli studenti...conoscere i comportamenti quotidiani dei frequentatori di ciascun plesso scolastico, così da rendere più agevole il riconoscimento di eventuali segnali di condotte difformi dalla norma". Ma è "necessario un grande sforzo organizzativo: sono 50 mila le sedi scolastiche in Italia". L'operazione non potrà andare a regime in tempi brevi.

Il 20 novembre il Governo ripropone il proprio impegno. "Pugno di ferro contro la pedofilia", titola *La Nazione* e prosegue: "alla vigilia della Giornata mondiale per i diritti

dell'infanzia, il governo annuncia che si impegnerà a fondo: lo assicura il premier, gli fanno eco i ministri dell'istruzione Moratti e del Welfare, Maroni.

"Contro pedofilia e diffusione di droga non tollereremo nessun episodio di questo tipo, è bene dirlo senza ipocrisia" precisa la Moratti. "Lavoreremo per costruire un mondo a misura di bambino - dice Maroni - realizzando politiche per l'infanzia".

Ancora il ministro Maroni, commentando i dati del rapporto Unicef sul mercato del sesso legato alla pedofilia: "Oltre a uniformare i criteri per i mandati di cattura, in Europa, ci si uniformi anche sui parametri e sulle politiche sociali" (*Il Mattino di Napoli, Il Tempo, Il Popolo*, 13 dicembre).

2.4 Gli autori degli abusi

Chi sono gli "orchi"? Quali volti, quali sembianze, quali destini hanno coloro che abusano di bambini e ragazzi? Quale contesto sociale li genera?

I giornali in questi mesi ci offrono molte e contraddittorie risposte. Ma una cosa appare chiara: il fenomeno si ritrova in tutte le classi sociali, e in tutte le regioni del Paese, anche se i casi possono essere tra loro molto diversi per livelli di gravità e responsabilità.

E altrettanto chiaramente emerge da numerosi articoli la prevalenza del coinvolgimento di familiari delle vittime nei casi di abuso su minori. Le cronache ci parlano di padri, innanzi tutto, ma anche di nonni e di zii, autori di violenze, e ai padri si affiancano le madri nella responsabilità diretta, nell'omertà e nella non tutela.

A Roma il 26 settembre *La Repubblica* dà spazio a un'inchiesta choc del Comune: "Il mostro è in casa: qui molestano i genitori". Nel 90 per cento dei casi di abuso i responsabili sono padre e madre. Su 4000 famiglie intervistate (seguite dai servizi) accertati 193 casi di abuso. L'abuso più diffuso è l'incuria (92%), poi abuso psicologico (34%) poi sessuale (26%).

Il 29 novembre il quotidiano *Libero* riporta i dati di una relazione dell'associazione "La Casa delle donne maltrattate" sugli abusi sessuali a Milano e provincia. In genere si svolgono in famiglia; il 60 per cento dei casi coinvolge il padre, seguito dal partner e dallo zio. I dati - dice il giornale - smentiscono una serie di luoghi comuni che inducono a pensare che a praticare abusi sessuali siano persone disturbate psicologicamente o con problemi economici

o con bassa estrazione culturale. Tutto ciò non trova riscontro nella realtà dei casi denunciati". Il 70 per cento degli abusanti, si legge nell'articolo, non presenta alcun problema.

Ma ecco alcuni titoli: "Era un padre affettuoso, accusato di abusi su tre figli", "Conosceva da 20 anni i genitori del tredicenne che si fidavano di lui. Era un amico di famiglia", "Coprì prete pedofilo: vescovo sottoprocesso. Non denunciò la vicenda segnalata da una madre", "Abusi su bimba, coinvolta anche la madre", "Abuso a minori. A giudizio due religiose" .

Medici, facoltosi professionisti, manager, imprenditori, commercianti, un *ex* poliziotto, un *ex* carabiniere compaiono nella vicenda di abusi e prostituzione minorile con al centro un pedofilo romano, medico, ricco e potente. La sua perversione era nota e considerata malattia dalla famiglia che "più volte aveva tentato di farlo ricoverare, senza successo"(*Il Messaggero, Corriere della Sera*, 30maggio). Il giorno dopo si legge su *La Repubblica*: "Gang dei pedofili, spunta un politico". Sarebbe un consigliere regionale toscano, ma non risulta l'iscrizione nel registro degli indagati. E *La Stampa* aggiunge: "Gli investigatori sussurrano che sia un politico di centrosinistra". Ma nessuna conferma.

Anzi il 1 giugno su *La Stampa* si rovescia il sospetto su un parlamentare del centrodestra, eletto nel collegio del Lazio per la Casa delle Libertà. Non ci sono elementi certi, solo "si dice" e voci. Da più parti arrivano inviti alla calma e alla cautela e il Consiglio Regionale toscano si appella a Ciampi perché siano protetti sia i minori vittime, sia i sospetti pedofili, ancora semplicemente indagati (Stampa, 1 giugno). Ma la politica torna a far capolino in un'altra inchiesta: "Pedofilia, indagato il maestro forzista", scrive *Il Manifesto* il 21 novembre.

L'elenco dei pedofili si allunga con il nome dell'art director di un noto locale romano, uno psicologo, un proprietario di ristorante, un vicequestore di polizia. (La Repubblica 31.5). Lo stesso giorno *Il Messaggero* informa che il vicequestore di polizia sarebbe già stato implicato in un'altra vicenda analoga nel '97. Ma nessuna testata si preoccupa di indagare sul perché non sia stato radiato dal corpo. Il 6 giugno un nuovo blitz antipedofilo nella capitale vede arrestati un chirurgo professore alla Cattolica, e un sacrestano, incastrati da foto di orge. (*La Repubblica, Il Messaggero* e *Il Mattino*).

Dalla lettura di questi articoli si ricava la percezione di una società in grave crisi proprio là dove dovrebbe essere più salda ed etica. Prevale un senso di sgretolamento. Ma le cronache

si fermano all'enunciazione dei sospetti. Non si indaga su cosa generi il fenomeno e cosa stia oltre la cronaca.

Dalle cliniche ai campi sportivi. A Firenze scoppia uno scandalo pedofilo che coinvolge un anziano, l'allenatore, il massaggiatore e un custode del campo (*La Nazione*, 9 giugno). Reazione allarmata della Federazione Gioco Calcio: "Terremo gli occhi aperti". Ma il 20 ottobre si registra un nuovo episodio: "Ancora un mister di calcio giovanile arrestato per pedofilia" (*La Gazzetta del Mezzogiorno*).

Sempre a Firenze si scopre un traffico di video porno con minorenni: 4 arresti e 2000 cassette sequestrate. Il materiale veniva venduto per corrispondenza da una ditta, la cui è titolare una donna. Fra gli arrestati: un bidello, un albergatore, un pensionato. Indagate persone 'normali' dalla doppia vita: professionisti, medici, dentisti. (*La Nazione, Libero, Il Gazzettino, Il Secolo d'Italia, La Padania*, 22 giugno). A Bergamo un funzionario del Ministero dei trasporti è accusato di aver seviziato una tredicenne (*Corriere della Sera*, 25 luglio). A Como viene indagato un insospettabile professionista, sposato e padre di due figli piccoli, perché avrebbe registrato un portale pedofilo (*Il Giorno*, 22 agosto). Ma in questo caso Don Di Noto invita alla cautela perché non sia perseguitato un innocente. "Non di rado succede che questi orchi facciano uso di generalità che niente hanno a che fare con la pedofilia".

In provincia di Oristano viene arrestato un *ex* consigliere comunale con l'accusa di aver violentato per anni le due figlie (*Unione Sarda*, 8 settembre).

A Roma finiscono in cella per accuse di violenza sessuale su sei bambini due anziani fratelli ceramisti, indicati come "i maestri orchi". Avrebbero abusato per anni dei piccoli affidati al loro insegnamento pomeridiano. "Sembravano persone normali". Ma uno era già stato condannato per lo stesso reato anche 15 anni prima (*La Nazione, Il Tempo, La Repubblica*, 4 ottobre).

In Piemonte sono il presidente e la direttrice di un asilo a finire sotto inchiesta per il sospetto di aver abusato di 4 bambini. Ma i concittadini escludono la loro colpevolezza (*La Stampa*, 28 ottobre).

Il 5 dicembre *Il Messaggero* e *Il Gazzettino* raccontano: "Retata di pedofili: c'è anche un agente" della Stradale di Gorizia.

Il 1 novembre una maxi retata per abuso di minori e commercio di materiale pedo-pornografico fa scattare arresti a Milano, Napoli, Brescia. Si fanno centinaia di perquisizioni

in tutta Italia e un dentista milanese 36enne reo confesso si uccide nella notte in galera. Era stato aggredito dai compagni di carcere (come accade spesso) ed era considerato a rischio di suicidio; per questo era stata disposta una sorveglianza particolare. Ma si è impiccato con la propria cintura. Il pubblico ministero si dichiara sconvolto e ribadisce che queste persone sono malati da curare che in carcere corrono gravissimi rischi. (1 novembre, *Il Giorno, La Stampa, La Repubblica*).

I rischi di giustizie sommarie valgono per tutti gli indagati di abusi su minori. Anche se le reazioni più violente e immediate si registrano in particolare nelle vicende che vedono immigrati extracomunitari autori di molestie o di abusi su bambini.

Un rumeno "ingrato" violenta il figlio dell'invalido che assistite. La gente voleva linciarlo (*Il Resto del Carlino*, 30 maggio). *Il Tempo*, il 13 novembre, titola: "Un immigrato l'orco che ha stuprato Marco" . E nell'articolo si riportano i commenti della gente: "Consegnatelo a noi, gli daremo una lezione", "Non bisogna far entrare più nessuno in Italia, ecco quali sono i risultati", e ancora: "Nessuna pena potrà mai essere abbastanza dura per una simile atrocità". A Belluno un pensionato, sorpreso mente tenta violenza su un ragazzino che va alle funzioni religiose del pomeriggio, è sottratto a viva forza al linciaggio dai carabinieri. Ma l'uomo era già individuato e considerato "persona con qualche problema" con altri tentativi di adescamento. Parole di commiserazione sono state pronunciate dal Parroco, (*Il Gazzettino* 30 maggio)

Il 5 giugno rischia il linciaggio un pregiudicato, esibizionista, che si masturba davanti ai bimbi sulla giostra, durante un banchetto di comunioni (*Corriere della sera*).

2.5 Gli esperti e i commenti

Fra i vari articoli di commento usciti in questi mesi, si possono seguire alcune tematiche principali. In primo piano il problema della 'colpa' del pedofilo e della sua punizione. Si discute della responsabilità del suo gesto di sopraffazione, se vada giudicato esclusivamente come un crimine.. Oppure se lo si debba considerare anche un comportamento deviato e patologico, indotto da una storia personale traumatica e da un contesto socio culturale negativo e 'malato'.

Nella prima ipotesi ci si preoccupa soprattutto della severità della legge, dell'entità della pena e di quali comportamenti deterrenti possano tornare utili alla società 'sana' per ridurre

all'impotenza i criminali. Nella seconda ipotesi si affrontano la prospettiva della 'cura' della patologia del pedofilo e si chiama in causa il diritto al 'recupero' per ogni condannato. Si pone quindi al centro la responsabilità della società, con la decadenza dei valori, lo svilimento della sessualità, la mercificazione dei corpi.

Su *Avvenire*, il 2 giugno, Don Elio Bromuri, indica la necessità di delineare di nuovo "i parametri di un umanesimo integrale, contro i troppi cattivi maestri". La pedofilia sarebbe il frutto di un vivaio di idee come la "corporeità sganciata dalla spiritualità, il piacere senza limiti, i diritti dei singoli, la sessualità come puro esercizio ludico".

Anche la psicoterapeuta Maria Rita Parsi (Oggi, 6 giugno) punta l'indice verso una società dove la " Sessualità è degradata a pornografia, trasgressione fine a se stessa, merce, morte". Una società sessuofobica dove i genitori non sanno dove sbattere la testa e gli insegnanti non hanno strumenti adeguati. Le leggi per punire servono, dice la Parsi, ma non bastano. "Ci vuole rivoluzione culturale per tutti i formatori perché reprimere non basta. Bisogna anche educare."

Il richiamo all'educazione coinvolge anche il ruolo dei media. Il 16 giugno *La Repubblica* riporta il parere del Consiglio degli Utenti: "i bambini in certi spot televisivi incitano alla pedofilia". Si chiedono più severe norme di autoregolamentazione delle TV. "I minori vengono usati non solo come oggetti commerciali, ma anche come strumenti che predispongono culturalmente alla pedofilia, con il rischio di legittimarla".

Le vicende di abusi sui minori sono correlate a "Il destino morale dell'occidente" (titolo su *Il Gazzettino* del 30 agosto) dove però il catenaccio rassicura che "La pedofilia è una piaga ma non farà crollare una civiltà". Edoardo Pittalis risponde ai timori di un lettore preoccupato per la caduta dei limiti morali imposti dal cristianesimo e il diffondersi dell'abominio della pedofilia. La pedofilia, scrive Pittalis, esiste ed è una piaga. "Va combattuta con severità e coraggio....ma, per intendersi, non siamo a Sodoma e Gomorra". E' evidente che "la nostra società si distrae spesso davanti ai bmabini, non li protegge, li usa e li abusa" ma Pittalis ha parole di apprezzamento per la nuova legge anti-pedofilia "che non offre scappatoie". E onclude: "Attenzione però a non confondere morale con moralismo. La prima richiede attenzione e offre leggi da rispettare, il secondo è la malattia della morale e spesso è un male incurabile".

Articoli sulla responsabilità del pedofilo si trovano su *Il Giornale*. Il 3 giugno in una lettera intitolata "Pedofilia: vizio era e vizio rimane" un lettore dice di non capire come mai ci

sia tanta reticenza a fare i nomi dei coinvolti, e come si osteggino le prospettive di castrazione chimica suggerite anche dall'ex-ministro Veronesi oltre che dall'onorevole Mussolini. Nella risposta Gianni Granzotto si dichiara d'accordo con la pubblicazione sui giornali di nomi e foto dei pedofili, ritenendola un "efficace deterrente, in grado di convincere i pedofili a desistere dalle loro sozze e criminali pratiche". La reticenza a intervenire drasticamente contro al pedofilia viene collegata alla difesa della omosessualità.

Di segno opposto il commento di Massimo Granellini (su *La Stampa*, 30.5) alla notizia del giudice texano che fa affiggere un cartello sulle case dei pedofili con scritto "qui vive un maniaco sessuale". Nonostante l'entusiasmo della gente che chiede che il provvedimento sia esteso anche a ladri, assassini, drogati e sieropositivi, Gramellini ritiene che "Le mosse populiste appagano il nostro senso di giustizia ma non producono quasi mai giustizia".

Sergio Moravia (*La Nazione*, 30 maggio) spiega che la pedofilia non è una malattia nel senso standard, ma una devianza indotta da matrici socio-culturali. Non si può quindi curare solo con farmaci e castrazione, ma lavorando per un recupero del pedofilo.

Il magistrato Stefano Dragone, presidente del Tribunale di Venezia propone pene alternative per i pedofili se accettano la castrazione chimica, ma considera di ostacolo "l'opinione pubblica che vede il carcere come unica soluzione del problema" (*Il Gazzettino*, 6 giugno).

Libero, il 9 giugno, dà la notizia di un sondaggio, realizzato dal portale "Staibene.it", in collaborazione con l'Istituto di Medicina Sperimentale del Cnr. "Pedofili, italiani favorevoli alla castrazione" è il titolo. Per l'82% della popolazione sarebbe l'unica soluzione per fermare gli orchi. Su *Il Gazzettino*, il 18 giugno, nel rispondere a una lettera il dottor Gabriele Mercuri, tenta di far chiarezza sul fenomeno della pedofilia ed introduce alcuni distinguo tra i "normali" perversi che amano trasgredire ed i veri pazienti afflitti da una patologia. Chiaro che l'impegno per le cure è da ritenersi valido solo per questi ultimi.

A proposito dei pedofili in carcere (*L'Unità*, 17 settembre) la lettera di un criminologo auspica un diverso atteggiamento che consenta di lavorare anche per il recupero di chi si macchia di reati infamanti. Ma il timore è che "il tema sia talmente impopolare che non interessa a nessuno". Gli risponde Luigi Cancrini che invita a riflettere sull'opportunità di avere diversi approcci verso le diverse tipologie di pedofili, invitando a distinguere fra vizio, devianza a malattia. La maggioranza (80-90%) sono familiari delle loro vittime, scrive Cancrini; questi potrebbero essere trattati con terapie riabilitative, nei periodi di detenzione,

che li induca a una 'guarigione' attraverso l'assunzione della colpa. Diverso è per i pedofili con gravi disturbi di personalità che non ammettono la loro colpa. Costoro dovrebbero essere seguiti molto a lungo all'interno di strutture coercitive, ma con un "raccordo fra corretto giudizio della loro pericolosità sociale e quello psicologico di disturbo grave della personalità".

La riflessione sull'emergere del fenomeno, collegata anche all'applicazione delle ultime e più efficaci leggi antipedofilia, porta Luigi Cancrini ("Per orchi e vittime l'inferno dell'abbandono", *Il Messaggero*, 23 novembre) a porsi il problema del che fare "dopo che questo tipo di reati è stato evidenziato" . Il corso dei processi e, in particolare, il seguito configurano una situazione complessa che richiede "importanti adeguamenti organizzativi". Senza adeguato supporto i bambini non ce la fanno a reggere da soli il peso dei processi basati soprattutto sulle loro denunce, e questo, dice Cancrini, spiega perché troppe volte non si arriva fino alla condanna degli autori degli abusi. "Lasciate sole con loro ferite – scrive ancora Cancrini - molte vittime di abuso pagano a duro prezzo il coraggio della loro denuncia": il problema più grave riguarda allora il 'dopo'. Le vittime hanno bisogno di sostegno educativo e aiuto psicoterapeutico qualificato per tempi lunghi. Le loro famiglie finiscono sconvolte dalla vicenda e spesso anche nella rovina economica e nella totale solitudine. Per loro è necessario un appoggio concreto. E altrettanto vale per l'abusante che avrebbe diritto a una diagnosi accurata e a un trattamento appropriato. "Gli studi effettuati in questi anni hanno evidenziato con chiarezza il carattere ricorsivo di questo tipo di patologia. Il bambino e la bambina abusati di oggi si trasformano di frequente, domani, nell'orco abusante o nella madre non protettiva....- conclude Cancrini - Intervenire con forza sull'oggi significa, da questo punto di vista, fare una seria prevenzione per il domani. Purché si decida, però, di farlo: dando sviluppi logici, in Parlamento e nei servizi, a un'opera appena iniziata".

Considerazioni conclusive

La seconda Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 269/98 ha ricostruito un panorama più ampio di iniziative e attività nell'ambito della lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori rispetto a quanto era stato possibile realizzare con la precedente Relazione.

A conclusione della rassegna sull'impegno italiano a livello internazionale, europeo, nazionale e locale, nonché della presentazione dei nodi problematici che ancora oggi si incontrano nell'opera di prevenzione, indagine e tutela dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze che sono vittime delle varie forme di violenza qui considerate, appare necessario riassumere le indicazioni emerse per dare un ulteriore impulso all'azione del Parlamento, del Governo e degli enti locali.

Prima di ciò è però necessario confermare le conclusioni cui giunse la precedente Relazione, con la quale questa si pone in continuità. Si è riscontrato, infatti, che molti hanno espresso osservazioni e riflessioni che si collegano agli aspetti problematici e alle proposte di intervento delineate nella prima Relazione. È stato confermato, da un lato, il permanere di difficoltà per le quali si fatica a trovare una risposta in ambito istituzionale e, dall'altro, l'utilità di proseguire lungo la strada a suo tempo individuata, pur alla luce delle novità nel frattempo intercorse all'interno del quadro legislativo italiano, del contesto internazionale, dell'organizzazione del sistema dei servizi e anche nella sensibilità degli operatori.

Le considerazioni conclusive qui illustrate sono presentate, in primo luogo, facendo riferimento alle principali forme di sfruttamento sessuale alle quali è stato dato rilievo nell'analisi sullo stato di attuazione della legge n. 269/98 (prostituzione minorile, turismo sessuale e pedo-pornografia) e, successivamente, enucleando dall'ampia rassegna presentata tre aree tematiche trasversali che tengono in considerazione anche l'area dell'abuso sessuale: il quadro legislativo nazionale, internazionale e il coordinamento interistituzionale; le politiche sociali e il ruolo delle amministrazioni decentrate nello sviluppo degli interventi di prevenzione e contrasto; il percorso di tutela.

Rivolgendo adesso l'attenzione alle principali forme di sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali considerate, dalla disamina degli orientamenti maturati in sede internazionale ed europea si coglie un'attribuzione unanime di importanza per quegli interventi legislativi che, in questi settori, non si limitano a definire la gravità penale

dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei bambini, ma che disciplinano e condannano con pene severe gli autori di tutte le condotte legate al fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori e prevedono adeguate misure di protezione e assistenza per le vittime.

Sulla prostituzione minorile

In questo ambito si afferma l'importanza di :

- una più articolata ed estesa comprensione del fenomeno della prostituzione minorile non riconducibile, come si è visto, solo ai minori stranieri vittime della tratta. Esiste una componente di prostituzione italiana che ha caratteristiche e modalità diverse di inserimento e permanenza nel circuito prostituzionale, che è necessario conoscere per riuscire ad impostare adeguati provvedimenti di prevenzione e contrasto;
- una maggiore attenzione delle istituzioni allo studio delle dinamiche individuali, collettive, sociali e culturali da cui origina una domanda sia maschile che femminile di prostituzione minorile per comprendere le tendenze di un fenomeno reputato in crescita e collegato a processi culturali e sociali profondi;
- potenziare modelli di intervento basati su un coordinamento interistituzionale e multidisciplinare a livello internazionale per rendere più efficienti le misure di contrasto nei paesi di origine, transito e destinazione, a livello locale per migliorare gli interventi di rilevazione, assistenza, protezione e reinserimento sociale.

Sul fronte della prevenzione si auspica un maggior sforzo di cooperazione da parte dei paesi da cui originano i flussi e si vede nella cooperazione bilaterale o multilaterale allo sviluppo, anche nelle forme della cooperazione decentrata una strategia da percorrere per contribuire a rimuovere le cause che hanno prodotto quella disgregazione del tessuto economico, umano e relazionale dalla quale traggono vantaggio le organizzazioni criminali che sfruttano i minori nella tratta e nel circuito della prostituzione.

Si auspica, inoltre:

- un potenziamento del coordinamento tra le forze di polizia italiane e straniere, con un grande sforzo anche a livello italiano, per rompere quella filiera di interessi economici che trae alimento diretto o indiretto dal mercato della prostituzione minorile nella gestione del traffico, dell'accoglienza, dello sfruttamento diretto nei circuiti

prostituzionali e che vede coinvolti anche cittadini italiani e organizzazioni criminali italiane;

- che a tale strutturato sistema di criminalità riesca a contrapporsi una rete altrettanto forte e organizzata di coordinamento tra le forze di polizia e gli operatori dalla cui collaborazione e capacità d'intesa dipende anche il grado di protezione che si riesce ad assicurare al minore o alla minore che esce, o cerca di uscire, dal circuito stesso dello sfruttamento.

Dal punto di vista culturale e della sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli operatori, si valuta opportuno:

- richiamare ad un'assunzione di responsabilità i mass media che veicolano rappresentazioni stereotipate, morbose e violente dei minori prostituiti, con una spettacolarizzazione lesiva della loro dignità e dei loro diritti;
- rendere consapevoli le comunità locali della gravità del fenomeno, descrivendolo nei suoi aspetti reali. E', infatti, fondamentale un'assunzione di responsabilità rispetto ai minorenni la cui vittimizzazione è anche prodotto di una "domanda" che trae origine all'interno della società italiana;
- favorire una formazione su questi temi per gli operatori delle forze di polizia, della magistratura, dei settori sociali e sanitario, della scuola.

Per quanto riguarda il percorso di uscita e di recupero sociale del minore, questo sarà tanto più efficace quanto più sarà possibile garantirgli un'adeguata accoglienza e protezione che gli consenta di recuperare un progetto migratorio diverso; si giudica pertanto fondamentale:

- chiarire la disciplina del permesso di soggiorno per minore età, introdotto con il regolamento di attuazione del Testo unico 286/98;
- valorizzare il momento dell'ascolto del parere del minore e della sua famiglia di origine prima di assumere scelte di rimpatrio assistito;
- facilitare l'inserimento dei ragazzi nei percorsi di scolarizzazione e formazione professionale per offrire loro maggiori opportunità di socializzazione e per un futuro inserimento nel mondo del lavoro.

Sul turismo sessuale in danno di minori

Alla luce delle difficoltà segnalate nella Relazione, è chiaro che la lotta al turismo sessuale in danno di minori deve essere intensificata. Per rendere più efficace l'azione di contrasto risulta opportuno:

- rafforzare la cooperazione giudiziaria e di polizia tra i paesi d'origine dei turisti sessuali e quelli di destinazione;
- stimolare lo scambio di informazioni non solo tra le ONG, le autorità e le popolazioni dei paesi di sbocco del turismo sessuale, ma anche tra queste, le ONG e le autorità dei paesi di provenienza dei flussi; d'altronde lo stesso Parlamento europeo nella Risoluzione A5-00523/2000 «auspica che gli Stati membri adottino disposizioni volte ad incoraggiare, eventualmente rendere obbligatorie, la trasmissione alle autorità giudiziarie e di polizia di qualunque informazione relativa a questo tipo di attività»;
- fare pressione sui Paesi che sono sprovvisti di un'anagrafe affinché si dotino di questo strumento, in modo da garantire ad ogni bambino il diritto alla cittadinanza e la possibilità di essere maggiormente protetto dallo sfruttamento sessuale;
- rafforzare il ruolo delle ambasciate nel contrasto del fenomeno, attraverso corsi di formazione da tenersi in Italia prima che il personale sia inviato nei diversi Paesi dove il turismo sessuale è presente;
- applicare il Codice di condotta, dando attuazione al Tavolo di verifica previsto dal Codice stesso.

Sul fronte della prevenzione del turismo sessuale, molte iniziative sono state intraprese sia in Italia che all'estero. Tuttavia per rendere più efficace quest'attività si auspica:

- che sia incrementato il livello di consapevolezza del problema, rafforzando la sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Ciò anche in considerazione del fatto che i turisti del sesso non sono tutti pedofili, alcuni di loro abusano dei bambini per un allentamento dei freni morali consentito dalla distanza geografica e dalla diversità culturale. Se, infatti, un pedofilo difficilmente ascolta l'invito a non abusare di bambini quando va all'estero, un "turista occasionale del sesso", grazie ad una adeguata pressione sociale, potrebbe essere dissuaso, se non necessariamente dal turismo sessuale, almeno dall'acquistare servizi sessuali da un bambino;

- che le campagne di informazione non banalizzino il fenomeno e la sua portata reale, suscitando indifferenza o indulgenza nell'opinione pubblica, ma, al contrario, che sia evidenziato sistematicamente che il turismo sessuale ai danni dell'infanzia è un reato severamente punito dalla legge italiana;
- che siano sostenute e potenziate le attività di formazione degli operatori turistici in modo che possano contribuire consapevolmente alla prevenzione del fenomeno;
- che siano introdotte aree disciplinari attinenti questi temi nei corsi di formazione professionale e nei corsi di laurea relativi al settore turistico;
- che sia incentivata l'attivazione nelle scuole di corsi di educazione all'interculturalità, alle differenze di genere e alla promozione di una sessualità basata sul rispetto dell'altro/a.

E', inoltre, importante sottolineare che, poiché la povertà è tra le cause principali dello sfruttamento sessuale dei minori nel turismo, la lotta a questa pratica può essere efficace solo se si affianca all'aiuto allo sviluppo dei Paesi che sono meta del turismo sessuale. Per quanto riguarda l'Italia, in tema di cooperazione internazionale è vivo l'apprezzamento per le iniziative contro lo sfruttamento sessuale dei minori che sono state promosse nei diversi paesi di destinazione dei turisti del sesso. Nondimeno appare necessario che:

- i programmi di sostegno siano subordinati all'assunzione, da parte dei Paesi fruitori, di impegni precisi nella lotta contro il turismo sessuale attraverso politiche di promozione e difesa dei diritti dell'infanzia, misure per la protezione e il reinserimento sociale delle vittime della prostituzione, leggi severe contro gli autori di tale reato e l'assunzione di chiare responsabilità al fine di perseguire efficacemente gli sfruttatori;
- nell'ambito delle relazioni con tali paesi sia elaborata e sviluppata una strategia globale per migliorare complessivamente l'ambiente sociale di vita dei bambini poiché, come suggerito, tra l'altro, dallo stesso Parlamento europeo, molte delle vittime della prostituzione sono bambini di strada.

Sulla pedo-pornografia

Anche sul versante degli interventi di repressione dello sfruttamento dei minori usati per produrre materiali pedo-pornografici siamo dinanzi ad un fenomeno che dovrebbe impegnare

il Parlamento e il Governo nell'avvio di percorsi di intesa e di azione sia di portata internazionale ed europea che nazionale. In particolare si evidenzia come necessario:

- assumere misure di tipo normativo e regolamentare coordinate a livello sopranazionale data la natura stessa del fenomeno e nel rispetto degli accordi internazionali di lotta al crimine informatico;
- rafforzare il raccordo con le forze d'indagine a livello internazionale;
- stipulare accordi bilaterali di cooperazione con i paesi i cui bambini sono più frequentemente vittima delle organizzazioni criminali connesse a questo tipo di reati e contribuire alle operazioni di *screening* e controllo condotte a livello mondiale sui *data base* delle immagini pedo-pornografiche raccolte in rete;
- definire regole *de minimis* a tutela del navigatore italiano che impegnino in prima persona gli operatori del settore, ipotizzando anche forme premiali a vantaggio degli operatori e delle aziende che adottano criteri *child-friendly* e *children's respectful* nella loro attività in rete;
- proseguire nella funzione di coordinamento e di impulso assunta da ministeri e altri organismi centrali interessati nei confronti dei rappresentanti delle maggiori aziende e associazioni imprenditoriali di settore perché si prendano carico in prima persona della responsabilità di politiche settoriali finalizzate a combattere la pedo-pornografia.

Si tratta anche in questo caso di agire su comportamenti che hanno motivazioni e impulsi soggettivi, culturali e sociali; è quindi necessario che accanto ad un'aperta condanna sociale di questo fenomeno, si prosegua anche sulla strada della formazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica, degli operatori in genere, della scuola, delle famiglie e dei bambini e ragazzi.

La formazione degli operatori del settore si reputa fondamentale affinché il rispetto della norma e delle regole si fondi su un'assunzione di responsabilità e una crescita di consapevolezza sulla gravità dei fenomeni di violenza all'infanzia che circolano via Internet.

E' altrettanto importante tenere presente la connessione che può esistere tra abuso sessuale e sfruttamento dei minori ai fini della produzione di materiale pedo-pornografico; è quindi necessario inserire nella formazione degli operatori che si occupano di abuso sessuale anche tematiche relative alle forme di sfruttamento sessuale dei minori affinché siano in grado di rilevare situazioni in cui più forme di abuso possono essere compresenti nella storia di un bambino. E' questo un aspetto da tenere presente in considerazione della peculiarità di questo

reato che "fermando" l'atto di violenza o il corpo di un bambino in un'immagine potenzialmente riproducibile senza limiti, lo espone a rischi di stigmatizzazione che possono amplificarsi e perdurare nel tempo.

Infine si sottolinea l'importanza di considerare gli aspetti soggettivi, antropologici e sociologici del fenomeno che interrogano direttamente i comportamenti e le scelte individuali, da questo punto di vista sembrerebbe quindi opportuno:

- promuovere progetti di "alfabetizzazione emotiva e relazionale" al rispetto dell'altro, alla sessualità e ad una maggiore capacità di comunicazione e ascolto affettivi per adulti e bambini;
- organizzare campagne di responsabilizzazione rivolte direttamente a coloro che fruiscono di questo tipo di materiali;
- monitorare la qualità dell'informazione anche "cartacea" accessibile a bambini e adolescenti;
- rilanciare un patto con i media che includa codici di condotta, progetti di formazione per chi lavora nel settore e interventi di comunicazione sociale.

Quadro legislativo e coordinamento interistituzionale

Sulla base delle indicazioni raccolte per la stesura della presente Relazione e dall'analisi dei numerosi disegni di legge presentati nel corso della scorsa e della presente legislatura si segnala l'esigenza di procedere ad una più puntuale precisazione delle norme con particolare riferimento al reato di tratta, alla figura del cliente, alla rideterminazione della struttura delle pene detentive e pecuniarie per le fattispecie di reato già esistenti e per le nuove proposte. Emerge, inoltre, l'opportunità di un'applicazione più rigida delle norme procedurali penali, ad esempio l'esclusione dei reati in questione dall'applicazione della normativa sui procedimenti speciali relativamente all'istituto del "patteggiamento della pena".

Inoltre, come segnalato anche nella parte introduttiva della Relazione, un ulteriore aspetto che si auspica trovi soluzione riguarda l'assenza nella legge n. 269/98 di una disposizione che stabilisca che il colpevole non possa addurre a propria scusa l'ignoranza dell'età della persona offesa come previsto, invece, nella legge n. 66/96.

Ancora rispetto alla legge n. 269/98, si auspica anche una maggiore chiarezza nella gestione e disposizione finanziaria del fondo previsto *ex* art. 17 comma 2, e una più articolata

definizione dei riferimenti delle terapie per gli autori di queste forme di pedofilia.Altri rilievi formulati sul piano legislativo riguardano l'urgenza di rafforzare le azioni di contrasto ai fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale in danno di minori attraverso una maggiore qualificazione delle competenze, del ruolo e delle funzioni delle forze di polizia.

Riguardo al fenomeno della pedo-pornografia e della navigazione sicura in Internet emerge la necessità di adottare norme di maggiore tutela dei minori.

Sul versante legislativo si collocano anche quelle riflessioni che tornano sul tema del coordinamento tra uffici giudiziari e servizi giudicando utile:

- un intervento di indirizzo verso il coordinamento degli interventi, anche in vista della prossima riforma prospettata dal Ministro della giustizia poiché la necessità di un approccio multidisciplinare e interistituzionale alle situazioni di abuso e sfruttamento sessuale dei minori richiede la definizione di un intervento di rete tra servizi sociali e uffici giudiziari;
- una chiarificazione del comportamento cui si devono attenere gli uffici giudiziari a seguito dell'entrata in vigore della nuova formulazione dell'art. 111 della Costituzione, che in talune interpretazioni sembra non conciliarsi con le esigenze di coordinamento tra magistratura minorile e ordinaria che le stesse leggi nn. 66/96 e 269/98 indicano come necessario e che è stato indicato come percorso preferenziale anche in recenti atti di indirizzo da parte dell'amministrazione centrale;
- un coordinamento nazionale nelle materie che riguardano l'abuso perché nazionale è la normativa giudiziaria, civile e penale entro la quale esse agiscono e perché spesso le vittime di abuso e sfruttamento sessuale hanno una mobilità interregionale, dovendo cambiare, in molti casi, luogo di residenza e famiglia: è necessario, pertanto, garantire servizi omogenei e livelli di assistenza di qualità per tutti. A livello centrale occorre altresì riflettere sulle delicate conseguenze che scaturirebbero dall'entrata in vigore delle norme sul cosiddetto "giusto processo", già disegnato dalla legge 149/01, in materia di adozione..

Le politiche sociali e il ruolo delle amministrazioni decentrate nello sviluppo degli interventi di prevenzione e contrasto

Le risorse messe a disposizione dalla legge n. 285/97 e dall'art. 18 del T.U. per i programmi di protezione sociale hanno consentito di sperimentare e di rafforzare un approccio di tipo pro-attivo nella realizzazione dei progetti in questo campo, tradizionalmente basati su una logica di tipo assistenziale e contenitivo, valorizzando anche taluni interventi di prevenzione precoce, specialmente nel contesto dell'abuso sessuale, e di promozione delle risorse individuali e relazionali dei minori vittime nel circuito della prostituzione.

Alcuni dei progetti realizzati sembrano riuscire ad esprimere un pensiero ecologico e creativo nel promuovere al contempo il benessere delle famiglie, dei cittadini più piccoli e il sostegno e la protezione per le situazioni di disagio e di rischio conclamato. In tali progetti, l'ampia articolazione degli interventi non appare come una banale giustapposizione di azioni, bensì come "il tessere le maglie" di un sistema di servizi che si pone a fianco dei bambini, dei ragazzi, delle loro famiglie e degli operatori stessi in tutti i contesti di vita quotidiana. Le azioni promosse hanno contribuito a far emergere il fenomeno dello sfruttamento sessuale e dell'abuso sessuale al di fuori di una dimensione di emergenzialità, confermandone la molteplicità di forme (un dato che sfida la capacità diagnostica e creativa degli operatori) e la sua presenza trasversale in tutti i gruppi sociali.

Se questo (e molto altro ancora) è quanto è stato colto dal lavoro di rassegna qui compiuto, è importante che il valore aggiunto prodotto in termini di benessere, sapere, competenze e capacità non vada disperso. A tal fine è essenziale un'opera di indirizzo e sostegno, anche economico, da parte del Parlamento, del Governo e degli enti locali.

I centri pubblici e privati presenti sul territorio nazionale hanno ormai raggiunto livelli anche molto elevati di professionalità e si stanno diffondendo modelli organizzativi basati sull'attivazione di *équipe* multidisciplinari specializzate, si rilevano, tuttavia, preoccupazioni per quanto riguarda l'applicazione a livello regionale degli indirizzi della legge 328/00.

Ad esempio riguardo alla problematica delle riforme nel settore sociale, molti ritengono utile una sempre più stretta cooperazione fra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, della salute e della giustizia, attraverso la costituzione di un raccordo permanente, che dovrebbe essere finalizzato alla predisposizione di linee-guida in grado di regolare modelli di riferimento omogeneo per i centri e servizi di prevenzione e protezione italiani allo scopo di definire:

- gli standard di qualità rispetto a strutture, risorse professionali, funzionamento;
- i protocolli generali di prevenzione e protezione nelle diverse tipologie di abuso;
- i profili formativi e professionali per le figure specialistiche che operano nei centri specializzati;
- le modalità di rapporto e collaborazione fra sistemi amministrativi (sociale e sanitario) e sistema giudiziario, secondo schemi nazionali di riferimento.

In questa prospettiva, anche le Regioni hanno una funzione strategica fondamentale per il sistema dei centri e servizi di prevenzione e protezione, in particolare per:

- definire i requisiti ulteriori, specifici per l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento dei centri e servizi ambulatoriali di prevenzione e protezione dall'abuso sui minori che erogano prestazioni sanitarie, così come ridefinite dall'atto di indirizzo sull'integrazione socio-sanitaria e ricomprese fra i livelli essenziali;
- riconoscere la funzione specialistica del centro/servizio sociale di supporto familiare ed educativo, anche domiciliare, di presa in carico dei bambini vittime di abusi e delle famiglie, dettando dispositivi in grado di incidere in modo omogeneo, per questa materia, nei piani di zona dei servizi sociali;
- produrre protocolli locali di intervento attraverso i quali regolare l'integrazione fra centri ambulatoriali di prevenzione e protezione dall'abuso e servizi di supporto sociale ed educativo ai bambini vittima e alle famiglie;
- garantire servizi specialistici di qualità attraverso la definizione di profili formativi elevati per gli operatori inseriti nei centri.

Il successo di queste riforme, oltre all'avvenuto riconoscimento della specificità delle prestazioni di cui hanno bisogno i bambini abusati e i loro genitori, dipenderà sia dalla stabilità e chiarezza che le Regioni daranno alle direttive nazionali verticali, sia dalla centralità che assumeranno, negli strumenti attuativi, i requisiti inter-strutturali e inter-organizzativi, quali una porta unica di accesso ai servizi in favore delle vittime di abuso e il progetto condiviso di diagnosi e presa in carico che dovrà accompagnare la persona nel suo percorso di cura e di reinserimento sociale.

Si sottolinea, inoltre, l'importanza del coinvolgimento del privato sociale nel programma decentrato, nella formulazione stessa delle politiche di settore e nella scelta degli strumenti di attuazione.

Le politiche sociali per i minori non dovrebbero essere segmentate ma ricondotte in una programmazione volta al rilancio di una politica per l'infanzia, in una visione complessiva e generale che si rivolga al bambino come portatore di diritti, soggetto di un'ampia sfera di protezione a garanzia del suo diritto ad un'armonica crescita psicofisica nella comunità locale.

Per dare ulteriore sviluppo ad una cultura rispettosa dei diritti dei minori a garanzia della loro tutela, sicurezza, libertà e sviluppo, occorre, quindi, promuovere la centralità delle famiglie e delle scuole di ogni ordine e grado quali attori essenziali nella promozione di tali diritti e nella prevenzione del fenomeno della violenza e dell'abuso.

Il percorso di protezione e tutela

Le considerazioni conclusive che si possono trarre dall'analisi del lavoro sul campo in questi settori sono in parte simili a quelle indicate nella precedente Relazione ove furono analizzate le tematiche dell'organizzazione inerente il sistema dei servizi pubblici e privati e del coordinamento interistituzionale. Tali temi sono riemersi anche nella parte della Relazione che dà atto dei punti di forza e dei punti di debolezza che oggi gli operatori colgono riflettendo sulla loro esperienza. Appare quindi sufficiente mettere a fuoco solo alcune riflessioni di sintesi sui problemi più ricorrenti che rappresentano delle priorità.

Innanzitutto appare necessario promuovere lo sviluppo e il potenziamento delle attività di monitoraggio. Ai fini di una più efficace azione di tutela è, infatti, indispensabile investire risorse umane ed economiche nella raccolta ed elaborazione sistematica dei dati allo scopo di dare continuità all'opera di monitoraggio del fenomeno, utile a differenti livelli: preventivo, sociale, d'indagine, eccetera.

Le iniziative di documentazione e verifica dei dati e del lavoro svolto dai servizi e dalle istituzioni dovrebbero essere incoraggiate attraverso un forte impulso verso la creazione e l'effettiva attivazione degli osservatori regionali e locali sui temi della violenza e dello sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti.

Uno degli anelli più deboli della catena dell'intervento è, poi, quello del trattamento finale. Si ritiene essenziale riuscire a modificare questo dato che porta, in taluni casi, a lasciare senza assistenza un bambino, non riconoscendo così il suo fondamentale diritto alla salute, diritto che implica una cura del soggetto e delle sue relazioni affettive.

I vuoti esistenti nella prassi in questa parte dell'intervento rischiano di tradursi in una forma di violazione dei diritti dell'infanzia, sanciti con la legge 27 maggio 1991 n. 176 *Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*.

Emerge, inoltre, l'importanza di sostenere le attività di cura come forma di prevenzione. Si osserva da più parti che sostenere la funzionalità del criterio dell'integrazione nell'organizzazione dei servizi che si occupano di violenza all'infanzia, in tutte le sue forme compresa la prostituzione, significa rafforzare le specificità sociali, educative e cliniche dell'intervento all'interno di un progetto condiviso dai vari servizi nel perseguimento di un comune obiettivo di salute e benessere sociali. La necessità di offrire opportunità di cura dal trauma della violenza si collega all'obiettivo di ridurre i costi sociali della violenza e di contrastare, attraverso un'azione di prevenzione terziaria, il rischio di una trasmissione intergenerazionale di modelli relazionali violenti e abusivi.

Rimane necessario anche il potenziamento e, per alcune aree del territorio, la creazione di una rete strutturata di servizi di base. Sussiste una carenza di personale, in particolare di assistenti sociali, e un elevato *turnover* che impediscono il consolidarsi di nuclei operativi. Il processo valutativo di un fenomeno complesso come l'abuso sessuale richiede un lavoro multidisciplinare il più possibile coordinato, un'opzione, questa, di difficile attuazione in molte parti del paese per mancanza di professionisti formati o *équipe* multidisciplinari cui fare riferimento.

Ciò si connette anche al problema che alle iniziative di formazione, in genere, non corrispondono piani di potenziamento delle strutture pubbliche o in convenzione per la presa in carico delle situazioni. Si crea allora una strozzatura nel percorso perché si formano operatori per la rilevazione ma si lascia sguarnito di risorse e strumenti il settore che poi dovrebbe attivarsi per raccogliere le segnalazioni e intervenire.

Un'altra pratica di cui si chiede il sostegno e la diffusione è quella della stipula di protocolli, anche bilaterali, di collaborazione tra servizi sociosanitari di base o centri specializzati e altri soggetti istituzionali (ad esempio la scuola), considerati quali buone pratiche per facilitare i rapporti tra le istituzioni e favorire la rilevazione e la segnalazione precoci del disagio di un bambino.

Infine, rimane un'esigenza fortemente sentita l'individuazione di un soggetto avente le funzioni di garante del percorso di protezione, di rappresentanza dell'interesse del minore, nonché di controllo del percorso e del grado di interazione e accordo tra le istituzioni.

ALLEGATI

1. Gli atti delle istituzioni europee

1.1 Documenti dell'Unione europea

1.1.1 Parlamento dell'Unione europea

Risoluzione del Parlamento europeo, del 30 marzo 2000, sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia.

Su questa parte si veda il capitolo della presente relazione: *Gli atti internazionali e regionali in materia di abuso e sfruttamento sessuale di bambini approvati dalle Nazioni Unite, dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa negli anni 2000 e 2001.*

Risoluzione del Parlamento europeo, del 19 maggio 2000, sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo Per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne.

Su questa parte si veda il capitolo della presente relazione: *Gli atti internazionali e regionali in materia di abuso e sfruttamento sessuale di bambini approvati dalle Nazioni Unite, dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa negli anni 2000 e 2001.*

Risoluzione del Parlamento europeo, del 5 ottobre 2000, sulla comunicazione della Commissione "Studio sul controllo parentale delle emissioni televisive"

Nonostante diverse iniziative legislative si siano poste come obiettivo la tutela dei minori e della dignità umana nei confronti delle trasmissioni audiovisive, il Parlamento europeo constata con disappunto la crescente ondata di violenza nei programmi televisivi alla quale sono sottoposti quotidianamente i minori. Fortemente preoccupato dagli effetti nocivi che la violenza esercita sui minori, il Parlamento ritiene necessario che sia stabilito quanto prima un codice di autoregolamentazione in questa materia. Il Parlamento plaude al lavoro della Commissione sullo studio parentale delle emissioni televisive e la sollecita a evidenziare la responsabilità dei programmatori e degli offerenti delle imprese multimediali e a prevedere misure adeguate per la repressione delle violazioni. Il Parlamento sostiene, inoltre, la necessità di garantire a tutte le famiglie la possibilità di acquisire a prezzo accessibile degli

apparecchi di filtraggio dei programmi televisivi. Infine, il Parlamento invita la Commissione a elaborare un ulteriore studio che indichi le modalità con cui poter sviluppare presso le persone di ogni età la capacità di gestire consapevolmente la gamma crescente dell'offerta nell'era digitale.

Risoluzione del Parlamento europeo, del 5 luglio 2001, sulla posizione dell'Unione europea alla Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite[1]

In occasione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite sull'infanzia, il Parlamento europeo invita l'Unione europea e i suoi Stati membri a collaborare in particolare al fine di rafforzare la Convenzione sui diritti del fanciullo, sostenere la ratifica e l'attuazione dei nuovi strumenti internazionali volti a tutelare i diritti dell'infanzia e assicurare l'uso di meccanismi efficaci volti a controllare gli obblighi e gli impegni che i governi si assumeranno durante la Sessione speciale. Il Parlamento insiste affinché l'esito della Sessione speciale rifletta nei propri obiettivi l'importanza del diritto fondamentale dei bambini a essere tutelati dallo violenza, dallo sfruttamento e dai maltrattamenti. Il Consiglio dovrebbe designare un inviato speciale dell'Unione europea incaricato di coordinare le attività dell'Unione in materia di diritti dell'infanzia mentre gli Stati membri dovrebbero istituire un organo indipendente per monitorare l'attuazione del documento finale. Il Parlamento invita gli Stati membri a includere una base giuridica nel trattato del Unione europea volta a promuovere i diritti dell'infanzia e ad assicurare l'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo e invita la Commissione a garantire che le politiche e i programmi dell'Unione prendano in considerazione la tutela dei diritti dei bambini.

[1] Consultabile sul sito web: www.europarl.eu.int/home/default_it.htm

1.1.2 Consiglio dell'Unione europea

Decisione del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet[2].

Su questa parte si veda il capitolo della presente relazione: *Gli atti internazionali e regionali in materia di abuso e sfruttamento sessuale di bambini approvati dalle Nazioni Unite, dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa negli anni 2000 e 2001.*

Risoluzione del Consiglio, del 9 ottobre 2001, sull'apporto della società civile alla ricerca di bambini scomparsi o sessualmente abusati 2001/C 283/01[3]

Considerando l'importante ruolo che la società civile può svolgere nella ricerca di bambini scomparsi o sessualmente sfruttati, il Consiglio invita gli Stati membri a favorire la cooperazione tra le autorità competenti e la società civile in questa materia. In particolare si propone di: esaminare la possibilità di creare una linea telefonica di emergenza destinata alla raccolta di informazioni; rendere possibile il sostegno degli organismi della società civile; prevedere norme adeguate per la reciproca trasmissione di informazioni tra le autorità competenti e gli organismi della società civile.

Gli Stati membri sono, inoltre, invitati a censire la totalità dei dati relativi ai bambini scomparsi o sessualmente sfruttati.

Infine il Consiglio invita la Commissione a predisporre uno studio in materia a riferirne entro un anno dall'adozione della presente risoluzione; sulla base di questo studio il Consiglio definirà, poi, le misure da intraprendere sul piano dell'Unione europea.

Conclusioni del Consiglio del 23 luglio 2001 in merito al rapporto di valutazione della Commissione relativo all'applicazione della raccomandazione del Consiglio riguardante la protezione dei minori e della dignità umana 2001/C 213/03

Il Consiglio accoglie con favore l'elaborazione del rapporto di valutazione della Commissione sulla raccomandazione del Consiglio riguardante la protezione dei minori e della dignità umana.

---

[2] Pubblicata in GUCE L 138 del 9 giugno 2000

[3] Pubblicata in GUCE C 283 del 9 ottobre 2001

Il Consiglio invita gli Stati membri a proseguire i lavori svolti dedicando una particolare attenzione alla partecipazione degli utenti e alla divulgazione dei risultati dell'applicazione della raccomandazione alle parti interessate al fine di potenziare lo scambio di esperienze e lo sviluppo di nuove competenze in materia. Il Consiglio invita, inoltre, la Commissione a proseguire la propria azione in modo particolare facilitando lo scambio a livello comunitario di esperienze e buone pratiche e continuando il dialogo con le parti interessate soprattutto con l'industria riguardo alle possibilità di realizzare sistemi tecnici per il controllo parentale nel contesto digitale. Infine la Commissione è invitata a riferire a tempo debito, possibilmente entro il 31 dicembre 2002, in merito agli effetti della raccomandazione e alle iniziative intraprese dagli Stati al riguardo.

1.1.3 Commissione dell'Unione europea

Proposta di decisione quadro del Consiglio, del 22 gennaio 2001, sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, COM (2000) 854 definitivo[4]

La Commissione europea propone l'adozione di una decisione quadro, volta a dirimere le divergenze esistenti nelle impostazioni giuridiche degli Stati membri e a contribuire allo sviluppo di una cooperazione efficace nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile. In particolare, la Commissione propone di affrontare lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile attraverso un approccio globale che preveda regole comuni riguardanti gli elementi costitutivi della legislazione penale di tutti gli Stati membri e la cooperazione giudiziaria più ampia possibile. A questo proposito, la Commissione stabilisce le condotte che costituiscono reato di sfruttamento sessuale dei bambini e di pornografia infantile in ciascun Stato membro e prevede che l'istigazione, il favoreggiamento, la complicità e il tentativo di commettere queste azioni criminose siano puniti come reati. La Commissione, inoltre, stabilisce le pene e le circostanze aggravanti dei reati, la responsabilità delle persone giuridiche e le sanzioni a esse applicabili nonché le regole della giurisdizione e l'esercizio dell'azione penale. La proposta include altresì disposizioni relative a questioni giudiziarie orizzontali, quali la cooperazione tra gli Stati membri nei procedimenti penali relativi ai reati previsti dalla presente decisione quadro. La

---

[4] Pubblicata in GUCE C 62 E del 27 febbraio 2001

proposta prevede, inoltre, che gli Stati membri recepiscano nel loro sistema giudiziario nazionale le disposizioni necessarie per conformarsi alla decisione quadro entro il 31 dicembre 2002. Il Consiglio entro il 30 giugno 2004 dovrà valutare se le misure adottate dai Paesi membri si conformano effettivamente alla decisione.

Rapporto di valutazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativo all'applicazione della raccomandazione del Consiglio del 24 settembre 1998 riguardante la protezione dei minori e della dignità umana COM (2001) 106 definitivo del 27 febbraio 2001

Nel suo rapporto di valutazione relativo all'applicazione della raccomandazione del Consiglio riguardante la protezione dei minori e della dignità umana la Commissione indica che gli Stati membri hanno applicato la raccomandazione in modo eterogeneo. Si sottolinea, tuttavia, che la maggior parte di essi hanno varato campagne per un uso più sicuro di Internet e che alcuni di essi hanno creato nuove norme e adottato misure di assistenza quali le linee dirette con la polizia per affrontare il problema della pedo-pornografia. Minori appaiono, invece, le attività volte a proteggere i minori nell'utilizzo dei vari mezzi audiovisivi.

Per quanto concerne l'industria si segnala la messa a punto e lo sviluppo di sistemi affidabili di filtraggio e di codificazione di Internet.

Per quanto concerne la Commissione, questa ha contribuito a migliorare la protezione dei minori nel settore dei mezzi di comunicazione audiovisivi attraverso l'attuazione del piano d'azione "Internet più sicura"[5] e in questa direzione continuerà a rafforzare la cooperazione a livello europeo e internazionale.

Complessivamente i risultati della relazione dimostrano che per quanto riguarda la protezione dei minori e della dignità umana, le sfide devono essere affrontate tenendo in considerazione tutti i mezzi di comunicazione: Internet, le emissioni radiotelevisive, i videogiochi o i supporti quali le videocassette e i DVD, ciò anche in virtù del fatto che vi sarà una sempre maggiore integrazione tra questi mezzi di comunicazione. Infine si raccomanda il coinvolgimento degli utenti e in particolare dei consumatori nella direzione dell'adozione di strategie di co-regolamentazione o autoregolamentazione.

---

[5] Decisione n. 276/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio pubblicata in GUCE L 33 del 6 febbraio 1999

1.1.4 Comitato economico e sociale

Parere del Comitato economico e sociale sul tema "Programma di protezione dei minori su Internet" 2002/C 48/06[6]

Il 28-29 novembre 2001 il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità un parere sul "Programma di protezione dei minori su Internet" nel quale pur sottolineando i benefici di Internet sui minori, sottolinea fortemente la necessità di combattere la predominanza di contenuti pericolosi.

In particolare il Comitato esprime preoccupazione per l'incapacità delle forze di polizia di individuare la maggior parte dei minori maltrattati a scopo di pornografia on-line e accoglie favorevolmente l'intenzione della Commissione di potenziare la cooperazione nel settore, specie per quanto concerne l'attività dell'Europol e dell'Interpol.

Infine il Comitato pur appoggiando il piano d'azione per l'uso sicuro di Internet, ritiene che esso vada accompagnato da interventi legislativi, in alcuni casi dall'istituzione di nuovi organi e da un'azione vigorosa da parte dei governi, degli ISP e dei gruppi di interesse socioeconomici. Il Comitato tiene in ultimo a sottolineare che non può accettare che le regole applicate normalmente siano accantonate nel contesto dei nuovi media.

1.2 Documenti del Consiglio d'Europa

1.2.1 Assemblea Parlamentare

Risoluzione 1247 (2001), del 22 maggio 2001, sulle mutilazioni genitali femminili[7]

Nonostante l'Organizzazione mondiale della salute, l'Unicef, l'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati e la Commissione delle Nazioni unite sui diritti umani abbiano dichiarato la pratica delle mutilazioni genitali femminili come un atto di tortura, ogni anno due milioni di donne sono a rischio alla fine della gravidanza per aver subito questo tipo di pratica. L'Assemblea parlamentare si unisce a queste organizzazioni nella condanna di questo fenomeno che si verifica sempre più frequentemente tra le comunità di emigrati negli Stati membri del Consiglio d'Europa. L'Assemblea parlamentare si mostra molto preoccupata per gli effetti nocivi che questa pratica ha sulla salute della donna e chiede

---

[6] Pubblicato in GUCE C 48/27 del 21 febbraio 2002

[7] Consultabile sul sito http://stars.coe.fr/

agli Stati membri di adottare misure legislative, giudiziarie, di sensibilizzazione, d'informazione e di prevenzione su questo fenomeno. Innanzi tutto, l'Assemblea raccomanda gli Stati di introdurre il reato di mutilazione genitale femminile nella legislazione nazionale, di perseguire penalmente gli autori di questo reato e di ratificare quanto prima le convenzioni internazionali sui diritti della donna e in particolare le due Convenzioni Onu sui diritti del fanciullo e sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna.

Raccomandazione 1526 (2001), del 27 giugno 2001, su una campagna contro la tratta di minori per bloccare le rotte dell'Europa dell'est: il caso della Moldavia[8]

Su questa parte si veda il capitolo della presente relazione: *Gli atti internazionali e regionali in materia di abuso e sfruttamento sessuale di bambini approvati dalle Nazioni Unite, dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa negli anni 2000 e 2001.*

1.2.2 Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa

Raccomandazione n. R (2000) 11, del 19 maggio 2000, del Comitato dei ministri agli Stati membri su un'azione contro la tratta degli esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale.

Consapevole dell'incremento delle attività riguardanti la tratta degli esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale e del fatto che questo fenomeno si estende oltre le frontiere nazionali, il Comitato dei ministri adotta la presente risoluzione al fine di elaborare una strategia panunione europea per lottare contro queste attività illecite e per proteggere le vittime. Il Comitato invita, infatti, gli Stati membri ad intraprendere misure di carattere legislativo e di carattere pratico al fine di proteggere le vittime più vulnerabili di questo fenomeno e di punire i responsabili della tratta attraverso un'azione coordinata a livello nazionale ed internazionale.

Ciò presuppone principalmente il coinvolgimento in quest'azione di tutte le autorità governative e non; l'avvio di campagne di sensibilizzazione e di informazione; l'introduzione di programmi di educazione sessuale nelle scuole; l'organizzazione di corsi di formazione rivolti agli assistenti sociali, ai medici, agli insegnanti, alle autorità diplomatiche, ai giudici e alla polizia; la lotta alle cause di questo fenomeno, in particolare alle ineguaglianze di tipo

[8] Consultabile sul sito Internet http://stars.coe.fr/

economico. Vengono, inoltre, avanzate alcune proposte per quanto riguarda la protezione delle vittime, in particolare si fa riferimento a un supporto di tipo psicologico, medico, sociale, amministrativo e legale oltre al supporto necessario per denunciare i fatti senza mettere a repentaglio la propria vita e quella dei propri familiari. Si accenna, inoltre, al diritto delle vittime ad essere inserite in un programma di riabilitazione e al loro diritto di ritornare nel proprio Paese. Si riserva anche un ruolo fondamentale alla cooperazione giudiziaria e allo sviluppo di una legislazione penale che preveda questo tipo di reato.

Raccomandazione n. R (2001) 16, del 31 ottobre 2001, del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale

Su questa parte si veda il capitolo della presente relazione: *Gli atti internazionali e regionali in materia di abuso e sfruttamento sessuale di bambini approvati dalle Nazioni Unite, dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa negli anni 2000 e 2001.*

1.2.3 Conferenza dei ministri responsabili per lo sport

Il 30-31 maggio 2000 si è svolta a Bratislava la conferenza dei ministri responsabili per lo sport *Uno sport pulito e sano per il terzo millennio* organizzata dal Consiglio d'Europa. La conferenza ha affrontato il problema delle molestie e delle aggressioni sessuali nell'ambito dello sport ai danni di donne e minori da parte di istruttori e nel gruppo dei pari, è stato presentato uno studio *ad hoc* che ha posto in luce il problema degli abusi sessuali su minori di sesso maschile da parte degli istruttori sportivi, un aspetto spesso trascurato a causa di un pregiudizio di genere che vede più esposte le bambine e le ragazze. I ministri hanno adottato la Risoluzione 3/2000 *Prevenzione delle molestie e degli abusi sessuali contro le donne i giovani e i minori nell'ambito dello sport*, nonché linee-guida per l'elaborazione di codici di condotta da parte delle organizzazioni e delle società sportive.

2. Gli atti e i documenti delle istituzioni internazionali

2.1 Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia infantile

Gli Stati parti al presente Protocollo,

Considerando che per conseguire gli scopi della Convenzione sui diritti del fanciullo (1) e per realizzare le sue disposizioni in special modo gli articoli 1, 11, 21, 32, 33, 34, 35 e 36, sarebbe appropriato estendere quelle misure che gli Stati parti dovrebbero prendere per poter garantire la protezione del bambino dalla vendita di minori, dalla prostituzione e dalla pornografia minorili,

Considerando anche che la Convenzione sui diritti del fanciullo riconosce il diritto dei bambini a essere protetti dallo sfruttamento economico e dall'esercitare lavori che possono essere nocivi per la salute del bambino o per il suo sviluppo fisico e psichico, mentale, spirituale, morale o sociale,

Seriamente preoccupati per il significativo e crescente, fenomeno della tratta internazionale di bambini, ai fini della vendita, della prostituzione e della pornografia minorili,

Profondamente preoccupati per la continua diffusione del turismo sessuale, nei confronti del quale i bambini sono particolarmente vulnerabili poiché esso promuove la vendita di minori, la prostituzione e la pornografia minorili,

Riconoscendo che alcuni gruppi particolarmente vulnerabili, tra i quali rientrano le bambine, sono soggetti a un maggiore rischio di sfruttamento sessuale e che le bambine sono rappresentate in maniera sproporzionata tra quanti sono sfruttati sessualmente,

Preoccupati per la crescente disponibilità di materiale pornografico su Internet e altre tecnologie in evoluzione e richiamando la Conferenza internazionale sulla lotta contro la pornografia infantile su Internet (Vienna, 1999) e, in particolare le sue conclusioni che hanno richiesto la criminalizzazione mondiale della produzione, distribuzione, esportazione, trasmissione, importazione, possesso intenzionale e pubblicizzazione della pornografia

infantile e hanno insistito sull'importanza di una maggiore cooperazione e collaborazione tra i Governi e i fornitori dei servizi Internet,

Credendo che l'eliminazione della vendita di bambini, della prostituzione minorile e della pornografia infantile sarà facilitata dall'adozione di un approccio olistico che tenga conto dei fattori correlati, quali il sottosviluppo, la povertà, le disparità economiche, l'iniquità della struttura socio-economica, le disfunzioni familiari, la mancanza di educazione, le migrazioni urbano-rurali, le discriminazioni di genere, l'irresponsabile comportamento sessuale degli adulti, le pratiche tradizionali nocive, i conflitti armati e la tratta dei bambini,

Credendo che siano necessari degli sforzi per accrescere la consapevolezza pubblica al fine di ridurre la domanda dei consumatori della vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia infantile e credendo, altresì, nell'importanza di rafforzare la cooperazione globale tra tutti i soggetti interessati e di migliorare l'applicazione della legge a livello nazionale,

Tenendo conto delle disposizioni degli strumenti giuridici internazionali relativi alla protezione del fanciullo, tra cui la Convenzione dell'Aja sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, la Convenzione dell'Aja sulla giurisdizione, la legge applicabile, il riconoscimento, l'applicazione e la cooperazione in materia di responsabilità parentali e le misure per la protezione dei minori, la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 182 relativa alla proibizione e immediata azione per l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile,

Incoraggiati dal vasto consenso riscosso dalla Convenzione sui diritti del fanciullo che testimonia l'esistenza di un diffuso impegno per la promozione e la protezione dei diritti dei bambini,

Riconoscendo l'importanza di realizzare le disposizioni del Programma d'azione per la prevenzione della vendita di bambini, della prostituzione minorile e della pornografia infantile (3) e della Dichiarazione e Agenda per l'azione adottate al Congresso mondiale contro lo sfruttamento di bambini per il commercio sessuale, tenuto a Stoccolma dal 27 al 31 agosto 1996 (4) e le altre decisioni e raccomandazioni degli organismi internazionali pertinenti,

Tenendo in debita considerazione l'importanza delle tradizioni e dei valori culturali di ciascun popolo riguardo alla protezione e allo sviluppo armonioso dei bambini,

Hanno deciso quanto segue:

Articolo 1

Gli Stati parti proibiscono la vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia infantile come stabilito dal presente Protocollo.

Articolo 2

Ai fini del presente Protocollo:

a) Per vendita di bambini si intende ogni atto di transazione tramite il quale un bambino è trasferito da una persona a un'altra o da un gruppo di persone ad altre, dietro remunerazione o qualsiasi altro tipo di compenso.

b) Per prostituzione minorile si intende l'uso di un bambino per attività sessuali, dietro remunerazione o qualsiasi altro tipo di compenso.

c) Per pornografia infantile si intende qualsiasi rappresentazione, attraverso qualsiasi mezzo, di un bambino coinvolto in una esplicita attività sessuale vera o simulata o ogni rappresentazione degli organi sessuali dei bambini per scopi principalmente sessuali.

Articolo 3

1. Ciascuno Stato parte assicura che, almeno, le seguenti azioni e attività siano interamente previste dalla sua legislazione penale, sia che questi reati siano commessi in ambito nazionale che transnazionale, sia su base individuale che organizzata:

a) Nell'ambito della vendita di bambini secondo la definizione dell'articolo 2:

i) offrire, consegnare, o accettare, attraverso qualsiasi mezzo, un bambino con il fine di:

a) sfruttarlo sessualmente;

b) cedere i suoi organi dietro compenso;

c) ingaggiarlo in un lavoro forzato;

ii) In qualità di intermediario indurre impropriamente il consenso per l'adozione di un bambino, in violazione agli strumenti legislativi internazionali sull'adozione applicabili;

b) offrire, ottenere, adescare o procacciare un minore ai fini della prostituzione infantile secondo la definizione dell'articolo 2;

c) produrre, distribuire, diffondere, importare, esportare, offrire, vendere o possedere per gli scopi sopra descritti materiale pornografico infantile secondo la definizione dell'articolo 2.

2. Compatibilmente con la legislazione nazionale dello Stato parte le stesse disposizioni si applicano anche in caso di tentativo di commettere uno di questi atti e di complicità o partecipazione a uno di questi atti.

2. Ciascuno Stato parte rende questi reati punibili con pene appropriate che tengano in considerazione la loro grave natura.

3. Compatibilmente con la legislazione nazionale ciascuno Stato parte prende, ove appropriato, le misure volte a stabilire la responsabilità delle persone giuridiche per i reati stabiliti nel paragrafo 1 del presente articolo. Compatibilmente con i principi legislativi degli Stati parte, la responsabilità della persona giuridica potrà essere penale, civile o amministrativa.

4. Gli Stati parti prendono tutte le misure giuridiche e amministrative appropriate per assicurare che tutte le persone coinvolte nell'adozione di un bambino agiscano in conformità con gli strumenti giuridici internazionali applicabili.

Articolo 4

1. Ciascuno Stato parte prende i necessari provvedimenti per esercitare la propria giurisdizione su quei reati riportati nell'articolo 3, paragrafo 1, quando questi vengano commessi nel suo territorio o a bordo di una nave, o di un aereoplano immatricolato in quello Stato.

2. Ciascuno Stato parte può prendere i necessari provvedimenti per esercitare la propria giurisdizione su quei reati riportati nell'articolo 3, paragrafo 1, nei seguenti casi:

a) Qualora il presunto colpevole abbia la nazionalità di quello Stato, o abbia la sua residenza abituale nel territorio dello Stato.

b) quando la vittima abbia la nazionalità di quello Stato.

3. Ciascuno Stato parte prende le misure adeguate per esercitare la propria giurisdizione sui reati sopra menzionati qualora il presunto colpevole sia presente nel territorio dello

Stato e non venga estradato in un altro Stato parte sulla base del fatto che il reato è stato commesso da un suo cittadino.

4. Questo Protocollo non esclude alcuna giurisdizione penale esercitata in conformità con la legislazione interna.

Articolo 5

1. I reati a cui ci si riferisce nell'articolo 3, paragrafo 1, sono ritenuti da includere tra i reati passibili di estradizione, in ogni trattato di estradizione tra Stati parti e saranno inclusi in ogni trattato di estradizione successivamente stipulato tra loro, in conformità con le condizioni stabilite in tali trattati.
2. Qualora uno Stato parte condizioni la possibilità di estradizione all'esistenza di un trattato e riceva, da altro Stato parte richiesta di estradizione, questo Protocollo può essere considerato una base legale per l'estradizione nei casi di suddetti reati. L'estradizione sarà soggetta alle norme di legge dello Stato al quale è stata fatta richiesta.
3. Quegli Stati parti che non condizionano la possibilità di estradizione all'esistenza di un trattato riconoscono questi reati come passibili di estradizione in conformità con le norme di legge dello Stato al quale ne faccia richiesta.
4. Questi reati saranno considerati, ai fini dell'estradizione tra Stati parti come se fossero stati commessi non solo nel luogo dove sono accaduti, ma anche sul territorio di quegli Stati a cui è stato richiesto di stabilire la propria giurisdizione in conformità con l'articolo 4.
5. Qualora una richiesta di estradizione venga fatta per uno dei reati descritti nell'articolo 3, paragrafo 1, se lo Stato parte a cui è stata fatta la richiesta non procede all'estradizione appellandosi alla nazionalità del colpevole, quello Stato prenderà tutti i provvedimenti appropriati a sottomettere il caso alle sue autorità competenti affinché procedano con un'azione legale.

Articolo 6

1. Gli Stati parti si forniscono la massima collaborazione e assistenza nelle procedure investigative o penali o di estradizione per i reati elencati nell'articolo 3, paragrafo 1, inclusa l'assistenza nel fornire le prove a loro disposizione necessarie alle procedure.

2. Gli Stati parti realizzano i loro obblighi esposti nel paragrafo 1 del presente articolo, in conformità con i trattati o accordi sull'assistenza legale reciproca che possono aver stipulato tra loro. In assenza di tali trattati o accordi gli Stati parti si forniscono assistenza reciproca compatibilmente con la loro legislazione interna.

Articolo 7

Gli Stati parti in conformità con la loro legislazione:

a) prendono adeguati provvedimenti al fine di sequestrare e confiscare laddove appropriato:

i) tutti quei beni materiali, beni mobili e immobili e altri strumenti usati per commettere o facilitare i reati descritti dal presente Protocollo;

ii) i proventi derivati da tali reati;

b) eseguono il sequestro e la confisca di quei beni e proventi citati nel sottoparagrafo a) i) a richiesta di un altro Stato parte;

c) prendono i provvedimenti necessari per chiudere, temporaneamente o definitivamente, i locali usati nell'esercizio del reato.

Articolo 8

1. Gli Stati parti adottano misure appropriate per proteggere i diritti e gli interessi dei minori vittime di tutte quelle pratiche proibite dal presente Protocollo in tutti i momenti del processo, in particolar modo facendo sì che:

a) venga riconosciuta la vulnerabilità del minore vittima e vengano adottate le procedure per far fronte ai suoi particolari bisogni, inclusi i bisogni in qualità di testimoni;

b) i minori vittime vengano informati dei loro diritti, del loro ruolo e del loro scopo, dei tempi e dei progressi del processo e delle disposizioni dei loro casi;

c) che il punto di vista, le necessità e le preoccupazioni dei minori vittime vengano esposti e presi in considerazione in tutti quei procedimenti in cui vengono toccati i loro interessi personali, compatibilmente con le regole procedurali della legislazione nazionale;

d) venga fornito al minore vittima adeguato sostegno durante tutta la durata del processo;

e) venga protetta, con misure appropriate, la *privacy*, e l'identità del minore vittima e vengano prese le misure necessarie, in accordo con la legislazione nazionale, affinché non vi sia una diffusione inappropriata di quelle informazioni che potrebbero portare all'identificazione di una vittima minorenne;

f) venga salvaguardata, nei casi appropriati, da possibili intimidazioni e rappresaglie, la sicurezza delle vittime minorenni così come quella delle loro famiglie e dei testimoni a loro favore;

g) si evitino inutili ritardi nella disposizione dei casi, nell'esecuzione degli ordini e delle sentenze che stabiliscono una compensazione per la vittima minorenne.

2. Gli Stati parti assicurano che l'eventuale incertezza riguardo all'età effettiva della vittima non impedisca l'inizio di un'indagine, incluse le indagini necessarie per stabilire l'età della vittima.
3. Gli Stati parti assicurano che l'interesse superiore del fanciullo sia una considerazione preminente in tutte quelle procedure penali in cui dei minori siano vittime dei reati descritti nel presente Protocollo.
4. Gli Stati parti prendono misure per assicurare una formazione adeguata, in particolar modo da un punto di vista legale e psicologico, a quelle persone che lavorano con le vittime dei reati proibiti nel presente Protocollo.
5. Gli Stati parti adottano, nei casi appropriati, misure atte a proteggere la sicurezza e l'integrità di quelle persone e/o organizzazioni coinvolte nella prevenzione e/o protezione e riabilitazione delle vittime di questi reati.
6. Nessuna disposizione nel presente articolo può essere interpretata in modo pregiudiziale o contrario al diritto dell'accusato ad un processo equo e imparziale.

Articolo 9

1. Gli Stati parti adottano o rafforzano, attivano e divulgano le disposizioni legislative, le misure amministrative, le politiche sociali e i programmi volti a prevenire quei reati a

cui fa riferimento il presente Protocollo. Particolare attenzione sarà dedicata alla protezione dei minori che sono maggiormente esposti a tali reati.

2. Gli Stati parti promuovono la consapevolezza dell'opinione pubblica, inclusi i bambini, attraverso tutti i mezzi di informazione, l'educazione e la formazione riguardo le misure preventive e gli effetti dannosi derivanti da quei reati a cui si riferisce il presente Protocollo. Nell'adempimento degli obblighi previsti dal presente articolo, gli Stati parti incoraggiano la partecipazione della comunità e, in particolare, la partecipazione dei bambini e delle vittime minorenni, nei suddetti programmi di informazione, educazione e formazione, inclusi quelli a livello internazionale.
3. Gli Stati parti prendono tutte le misure necessarie al fine di assicurare tutta l'assistenza necessaria alle vittime di questi reati, inclusa la loro piena reintegrazione sociale e il loro completo recupero fisico e psicologico.
4. Gli Stati parti assicurano che i minori, vittime di quei reati descritti nel presente Protocollo, abbiano accesso, senza discriminazione alcuna, a tutti quei procedimenti necessari per richiedere un indennizzo per i danni subiti a coloro che sono stati giudicati responsabili.
5. Gli Stati parti prendono le misure adeguate al fine di proibire in maniera effettiva la produzione e diffusione di materiale che pubblicizza i reati descritti nel presente Protocollo.

Articolo 10

1. Gli Stati parti prendono tutti i provvedimenti necessari a rafforzare la cooperazione internazionale, attraverso accordi multilaterali regionali e bilaterali per la prevenzione, l'indagine, l'investigazione, il processo e le pene da infliggere ai responsabili di atti che implicano la vendita di bambini, la prostituzione minorile, la pornografia e il turismo sessuale infantili. Gli Stati parti promuovono anche la cooperazione internazionale e il coordinamento tra autorità, organizzazioni non governative nazionali e internazionali e organizzazioni internazionali.
2. Gli Stati parti promuovono la cooperazione internazionale per fornire assistenza ai minori vittime per il loro recupero fisico e psicologico, per la loro reintegrazione sociale e il loro rimpatrio.

3. Gli Stati parti promuovono il rafforzamento della cooperazione internazionale al fine di individuare le radici del fenomeno, quali la povertà e il sottosviluppo, fattori che contribuiscono alla vulnerabilità dei minori nella vendita di minori, nella prostituzione minorile e della pornografia e del turismo sessuale infantili.
4. Gli Stati parti che ne hanno la possibilità forniscono supporto finanziario, tecnico e di altro tipo attraverso programmi multilaterali, bilaterali o di altro tipo, già esistenti.

Articolo 11

Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione pregiudica disposizioni più propizie all'attuazione dei diritti del fanciullo che possono figurare:

a) nella legislazione di uno Stato parte;
b) nel diritto internazionale in vigore per questo Stato.

Articolo 12

1. Ciascuno Stato parte si impegna a sottoporre a due anni dall'entrata in vigore del Protocollo un rapporto al Comitato sui diritti del fanciullo che fornisca informazioni esaurienti sulle misure adottate per l'attuazione delle disposizioni del Protocollo.
2. Di seguito alla sottomissione del rapporto ciascun Stato parte, in conformità con l'articolo 44 della Convenzione, include nel rapporto che sottopone al Comitato sui diritti del fanciullo ogni ulteriore informazione riguardante la realizzazione del Protocollo. Gli Stati parti del Protocollo sottopongono un rapporto ogni cinque anni.
3. Il Comitato può richiedere agli Stati parti altre informazioni riguardanti la realizzazione di questo Protocollo.

Articolo 13

1. Il presente Protocollo è aperto alla firma di tutti gli Stati parti della Convenzione e degli Stati firmatari della Convenzione.
2. Il presente Protocollo è soggetto a ratifica ed è aperto all'adesione di tutti gli Stati parti della Convenzione e degli Stati firmatari della Convenzione. Gli strumenti di ratifica o adesione saranno depositati presso il Segretario generale delle Nazioni unite.

Articolo 14

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore tre mesi dopo la data del deposito del decimo atto di ratifica o di adesione.
2. Per ciascuno Stato che ratifichi il presente Protocollo o che vi aderisca, dopo la sua entrata in vigore, il presente Protocollo entrerà in vigore un mese dopo la data del deposito del proprie strumento di ratifica.

Articolo 15

1. Ogni Stato parte può denunciare il presente Protocollo in ogni momento con notifica scritta indirizzata al Segretario generale delle Nazioni unite che informerà a sua volta gli altri Stati parte della Convenzione e tutti gli Stati che hanno firmato la Convenzione. La denuncia ha effetto un anno dopo la data di ricezione della notifica da parte del Segretario generale.
2. Tale denuncia non avrà l'effetto di liberare lo Stato parte dagli obblighi presenti nel Protocollo, riguardo qualsiasi reato che abbia luogo prima della data in cui la denuncia diviene effettiva. Né può tale denuncia pregiudicare, in alcun modo, la considerazione continuata di un problema, già all'esame del Comitato precedentemente alla data in cui la denuncia diviene effettiva.

Articolo 16

1. Ogni Stato può proporre un emendamento e depositarne il testo presso il Segretario generale delle Nazioni unite. Il Segretario generale comunica, quindi, la proposta di emendamento agli altri Stati parti, con la richiesta di indicare se siano favorevoli a tenere una Conferenza di tutti gli Stati parti al fine di esaminare e votare le proposte. Se entro quattro mesi a decorrere dalla data di questa comunicazione, almeno un terzo degli Stati parti si pronuncia a favore di tale Conferenza, il Segretario generale convoca la Conferenza sotto gli auspici delle Nazioni unite. Ogni emendamento adottato dalla maggioranza degli Stati parti presenti e votanti alla Conferenza è sottoposto all'approvazione dell'Assemblea generale.

2. Ogni emendamento adottato in conformità con il paragrafo 1 del presente articolo entra in vigore dopo essere stato approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni unite e accettato da una maggioranza dei due terzi degli Stati parti.
3. Quando un emendamento entra in vigore, esso ha valore obbligatorio per tutti gli Stati parti che lo hanno accettato, gli altri Stati parti rimanendo vincolati dalle disposizioni del presente Protocollo e da tutti i precedenti emendamenti da essi accettati.

Articolo 17

1. Il presente Protocollo i cui testi in arabo, cinese, inglese, francese, russo e spagnolo fanno ugualmente fede, sarà depositato negli archivi delle Nazioni unite.
2. Il Segretario generale delle Nazioni Unite trasmette copie certificate del presente Protocollo a tutti gli Stati parti alla Convenzione e a tutti gli Stati firmatari.

(1) Risoluzione 44/25, annesso

(2) A/CONF.183/9

(3) Documenti ufficiali del Consiglio economico e sociale, 1992, supplemento n. 2 (E/1992/22), cap. II, sez. A, risoluzione 1992/74, allegato

(4) A/51/385, allegato

2.2 Commitment and plan of action adopted by the participants from Europe and Central Asia at the Conference "protection of children against sexual exploitation", Budapest, 20 – 21 November 2001

1. We, the representatives of 42 governments, IGOs, NGOs, academics, young people and other committed agents, have gathered in Budapest from 20 to 21 November 2001 in preparation for the Second World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children to be held in Yokohama from 17 to 20 December 2001.
2. We have used this opportunity to review and analyse progress made in the region in the field of protection of children against commercial sexual exploitation following the first World Congress, held in Stockholm in 1996, and to consolidate our partnership in the fight against all forms of sexual exploitation of children, which includes child prostitution, child pornography and the trafficking of children for purposes of sexual exploitation.
3 We re-affirm our commitment to the Declaration and Agenda for Action, adopted at the First World Congress, and we recognize governments' commitments and actions, the co-operation of civil society, and international support as imperative for effective protection of children from sexual exploitation.
4. We underscore the status of the Convention on the Rights of the Child and its guiding principles as the standards for all our actions to promote and protect the rights of the child. We recognize and acknowledge the importance of many new national and regional developments and initiatives taking place in Europe and in the Central Asia Region, noting in particular:
   - the greater emphasis on the rights of the child and the increased recognition of the need for effective implementation of the United Nations Convention on the Rights of the Child;
   - the contribution of the countries in the Region to the development of new international standards and instruments for improved protection of children, including the Council of Europe Recommendation (2001)16, on the protection of children against sexual exploitation, the Optional Protocol to the Convention on the Rights of

the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography (2000), the ILO Convention 182 concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour (1999), the UN Convention against Trans-national Organized Crime (2000), the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children (2000), the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea, (2000) and the Convention on Cyber-Crime, Council of Europe (opened for signature in Budapest on 23 November 2001); we also welcome the adoption by a Council of Europe Committee of experts of the draft Convention on Contact Concerning Children (2001);

- the important role of United Nations Agencies, the Council of Europe, the European Union and the Organisation for Security and Cooperation in Europe in placing the fight against sexual exploitation of children high on their agendas, in motivating and supporting all member States in reviewing, updating and enacting relevant legislation and policy instruments and in involving the private sector, such as the Internet service providers and the tourism industry, in formulating and adopting legal instruments for the protection of children from sexual exploitation;
- the encouraging development of national institutions for the promotion and protection of the rights of the child, such as Ombudspersons for children and Children's Commissioners;
- the participation of many countries of the Region in articulating a number of commitments to protect children from sexual exploitation, notably in Recommendation (2000) 11 on Action against Trafficking in Human Beings for the purpose of sexual exploitation, (Council of Europe, May 2000), the two European Council Framework Decisions on combating trafficking in human beings and on combating sexual exploitation of children and child pornography (European Commission, December 2000), the Anti-Trafficking Declaration of South Eastern Europe, Stability Pact Task Force (Palermo, December 2000), the European follow-up Conference to the 1996 World Congress (Council of Europe, April 1998), the Berlin Commitment for Children of Europe and Central Asia (Berlin Conference on Children in Europe and Central Asia, May 2001), the Recommendations from the Vienna Conference of 1999 on Combating Child Pornography on the Internet, the Recommendations on Trafficking in Human Beings by the Office for Democratic

Institutions and Human Rights, ODIHR, (Warsaw, September 2001) and the Resolution on the contribution of civil society in finding missing or sexually exploited children (Council of EU, 2001);

- the active involvement of many countries of the Region in developing specific regional and sub-regional strategies, in establishing or building on existing co-ordination mechanisms and in carrying out plans of action and programmes aimed at implementing the Declaration and the Agenda for Action Against Commercial Sexual Exploitation of the First World Congress;
- the emergence of new opportunities for direct participation of children and young people in the assessment of regional priorities and development of policies, such as the expression of young voices in the First Regional Opinion Survey supported by UNICEF in partnership with ODHIR in 2001 and the contributions of young people at the Berlin Conference on Children in Europe and Central Asia, May 2001;
- the development and implementation of national plans of action against sexual exploitation of children and greater recognition of the existence of such problems in the countries of Europe and Central Asia;
- the increasingly important role of civil society, including international and national non-governmental organisations in articulating and carrying out national and international initiatives against sexual exploitation of children and the enhancement of cross-sectoral collaboration;
- the noticeable commitment of some countries to the prosecution of those who sexually exploit children; the broadening of criminal offences to the various forms of sexual exploitation of children, including its international and trans-national aspects, by establishing extra-territorial responsibility, and recognising the relationship between organised crime and many forms of sexual exploitation of children;
- the increased efforts in adjusting legal instruments, judicial services and proceedings effectively to protect children against all form of sexual exploitation;
- the importance of establishing services for children to prevent and protect them against sexual exploitation and to ensure their recovery and re-integration;
- the growing development of measures, such as codes of conduct to protect children from sexual exploitation in the tourism industry, the media and through the Internet.

5. We welcome the convening of the 2nd World Congress and we support the preparatory process which provides for important steps towards effective protection of children from commercial sexual exploitation and we call on the Second World Congress to take into consideration the Europe and Central Asia Commitment and Plan of Action.
6. We acknowledge that, despite important achievements, the sexual exploitation of children is still occurring in every country of Europe and Central Asia, and is on the increase. Much needs still to be done to prevent children from being sexually exploited, to stop such exploitation and to ensure full rehabilitation, recovery and re-integration of child victims. In this context, we recognise that underlying factors such as poverty, economic disparities, social exclusion, drug addiction, armed conflict, family break-down, physical and mental disability, fear of AIDS, lack of meaningful education and employment opportunities, and -discrimination based on gender, ethnicity, religion and citizenship status significantly contribute to the vulnerability of children and young people to sexual exploitation. Within this regional context, we note with great concern that many countries in Europe and Central Asia have not yet developed national plans of action, nor identified national contact points or set aside sufficient resources for the implementation of national plans, as called for in the Stockholm Agenda for Action.

To protect children in Europe and Central Asia from sexual exploitation and to ensure their rights to full and normal development, we commit ourselves to :

- Accord high priority and sufficient resources at national and international level for the implementation of the Convention on the Rights of the Child, the Stockholm Declaration and Agenda for Action and the Council of Europe Recommendation (2001) 16 on the protection of children against sexual exploitation. This should include, by an agreed date in 2003, the development of national plans of action and the designation of a national focal point in each country with a clear mandate, accountability and resources. In particular, ensure the setting-up where appropriate and necessary, of national-level structures, tasked with coordinating all authorities and agencies competent in matters pertaining to protection of children from sexual exploitation to reinforce a multi-disciplinary and multi-sectoral approach;

- Adopt and promote the attitude of "zero-tolerance" for all forms of violence and exploitation of children. including through reinforced media and public awareness raising campaigns;
- Encourage early ratification and implementation of the relevant international instruments for child protection, including:

  the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography,

  the ILO Convention 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour,

  the UN Convention against Trans-national Organized Crime,

  the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children,

  the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea,

  the Convention on Cyber-Crime, Council of Europe,

  the Rome Statute of the International Criminal Court,

  the European Convention on the Exercise of Children's Rights, Council of Europe;

- Criminalise all forms of sexual exploitation of children under 18, review accordingly laws, policies and programmes to eliminate sexual exploitation of children, and strengthen networks of cooperation between national and international law enforcement agencies;
- Promote the adoption of an international warrant, at regional level, for the arrest of traffickers of children;
- Urge each and every country to enhance or develop a comprehensive system of state funded child protection services, consistent with Article 19 of the CRC, where every

family at risk receives some health and social support. Those families at risk should receive targeted services in addition to universal support;

- Request the European Commission. in the context of the accession process and the need both to support candidate countries and continue to underpin the work of Member States. to consider including in appropriate programmes such as the Daphne and STOP Programmes projects to enhance the ability of countries in the region to fulfil their commitments under the Stockholm Agenda for Action and international instruments relating to the protection of children from sexual exploitation;
- Improve laws and related procedures concerning cases of sexual exploitation of children. policies and programmes. as well as institutional and professional capacities of personnel responsible for protecting and assisting children who are victims. in order to ensure that judicial procedures do not inflict further abuse on child victims;
- Reinforce the collaboration between all States, all major European institutions as well as all sectors of civil society in the development of co-ordinated policies and strategies for the elimination of all forms of sexual exploitation of children and ensure that all existing and future coordination mechanisms include specific expertise. programmes and resources to address particular problems of child protection;
- Provide at all levels opportunities for children to be involved in the development of strategies and measures, as well as in the implementation of all actions against sexual exploitation of children, without transferring responsibility for combating sexual exploitation to children themselves;
- Encourage, support and take into account views and ideas of children and young people and therefore acknowledge that their representation and participation should be transformed into action;
- Encourage and improve monitoring of the situation in the region in order to ensure effective implementation of plans of action at national, sub-regional and regional levels in the field of protection of children against sexual exploitation. In this regard, we request the Council of Europe to carry out the task of monitoring with support of relevant intergovernmental and non-governmental organizations;
- Within the framework of the Council of Europe, provide follow-up and support for the practical application of Recommendation (2001) 16 on the Protection of Children against Sexual Exploitation and, more generally, the present Regional Commitment

and Plan of Action. Within the same framework, and where possible in the framework of joint programmes with the European Commission, assistance should be granted to States to fulfil their commitments, in particular through information, documentation on experiences, comparative law studies and model legislation, good practice, training, and expertise as well as by identifying problems especially those related to resource needs, and organizing monitoring meetings and other activities. In addition, a prevention strategy at European level should be promoted;

- Implement this Commitment and Plan of Action for Europe and Central Asia and meet again in 2003 to review progress and outstanding challenges.

2.3 The Yokohama Global Commitment 2001

I. Our Follow-Up:

1. We, representatives from governments, intergovernmental organizations, non-governmental organizations, the private sector, and members of civil society from around the world, have gathered together in Yokohama, Japan, at the Second World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children (17-20 December 2001) ("The Yokohama Congress"). Five years after the First World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children held in Stockholm, Sweden in 1996, we have reviewed developments as a follow-up process to strengthen our commitment to protect children from sexual exploitation and sexual abuse.

2. We reaffirm, as our primary considerations, the protection and promotion of the interests and rights of the child to be protected from all forms of sexual exploitation, and we welcome the following developments, visible in a number of countries, since the First World Congress:

- the greater emphasis on the rights of the child and the call for more effective implementation of the Convention on the Rights of the Child by State Parties to create an environment where children are able to enjoy their rights ;
- the increasing mobilization of governments, local authorities and the non-governmental sector, as well as the international community, to promote and protect the rights of the child and to empower children and their families to safeguard their future;
- the adoption of multi-faceted, inter-disciplinary measures , including policies, laws, programmes, mechanisms , resources and dissemination of the rights of the child, to ensure that children are able to grow up in safety and dignity;
- enhanced actions against child prostitution, child pornography and trafficking of children for sexual purposes, including national and international agendas, strategies or plans of action to protect children from sexual exploitation , and new laws to criminalize this phenomenon, including provisions with extra-territorial effect;
- the promotion of more effective implementation/enforcement of policies, laws and gender-sensitive programmes to prevent and address the phenomenon of sexual exploitation of children, including information campaigns to raise awareness, better

educational access for children, social support measures for families and children to counter poverty, action against criminality and the demand for sexual exploitation of children, and prosecution of those who exploit children;

- the provision of child-sensitive facilities such as telephone helplines, shelters, and judicial and administrative procedures to prevent violations of the rights of the child and to provide effective remedies;
- the comprehensive, systematic and sustained involvement of the private sector, such as workers' and employers' organizations, members of the travel and tourism industry, the communications industry, including Internet service providers, and other businesses, in enhancing child protection, including their adoption and implementation of corporate policies and Codes of Conduct to protect children from sexual exploitation ;
- greater participation by children and young people in promoting and protecting their rights, notably through young people's networks and forums and the involvement of young people as peer communicators and counselors;
- the development of international and regional standards to protect children from sexual exploitation through new instruments, including the following: the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2000); and the Convention on Cybercrime (2001), while noting relevant provisions of the Rome Statute of the International Criminal Court (1998);
- the entry into force of the International Labour Organization (ILO)'s Convention No.182 concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour (complemented by ILO Recommendation No.190) on 19 November 2000, and the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography on 18 January 2002;
- the progress made in the preparations for the forthcoming Special Session of the General Assembly on Children, including its outcome document;
- the emergence of a broader partnership among and between local and national governments, intergovernmental organizations, non-governmental organizations, regional/sub-regional and international organizations, communities, and other key

actors, and closer linkage between the United Nations and other monitoring mechanisms on the issue, especially the Committee on the Rights of the Child and the Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography of the Commission on Human Rights under the United Nations Commission on Human Rights.

3. We take into account with appreciation the regional consultations held in Bangkok, Thailand; Rabat, Morocco; Dhaka, Bangladesh; Montevideo, Uruguay; Budapest, Hungary; and Philadelphia, United States of America (see Annex); and various national seminars leading up to the Yokohama Congress, and related activities, including those with young people's participation, and their conclusions and recommendations enriching the content of our follow-up action, and we encourage their effective implementation by governments that have participated in them in partnership with all stakeholders, including non-governmental organizations, intergovernmental organizations, and young people.

4. We recognize that much more needs to be done to protect children globally and express our concerns at the delays in the adoption of needed measures in various parts of the world.

II. Our Global Commitment:

5. We have come together to:

- reiterate the importance and the call for more effective implementation of the Convention on the Rights of the Child by State parties and related instruments, and underline our belief in the rights of children to be protected from commercial sexual exploitation in the form of child prostitution, child pornography and trafficking of children for sexual purposes;
- encourage early ratification of the relevant international instruments, in particular, ILO Convention No.182 concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour and the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography;
- reaffirm our commitment to build a culture of respect for all persons based upon the principle of non-discrimination and to eliminate commercial sexual exploitation of children, in particular by sharing the lessons learnt since the First World Congress, and by improving cooperation in this regard;

- recommit to the Declaration and Agenda for Action of the First World Congress (" The Stockholm Declaration and Agenda for Action"), and in particular to developing national agendas, strategies or plans of action, designated focal points and comprehensive gender-disaggregated data collection, and effective implementation of measures, including child-rights based laws and law enforcement;
- reinforce our efforts against commercial sexual exploitation of children, in particular by addressing root causes that put children at risk of exploitation, such as poverty, inequality, discrimination, persecution, violence, armed conflicts, HIV/AIDS, dysfunctioning families, the demand factor, criminality, and violations of the rights of the child, through comprehensive measures, including improved educational access for children, especially girls, anti-poverty programmes, social support measures, public awareness-raising, physical and psychological recovery and social reintegration of child victims, and action to criminalize the commercial sexual exploitation of children in all its forms and in accordance with the relevant international instruments, while not criminalizing or penalizing the child victims;
- emphasize that the way forward is to promote closer networking among key actors to combat the commercial sexual exploitation of children at the international, inter-regional, regional/sub-regional, bilateral, national and local levels, in particular, among communities and the judicial, immigration and police authorities, as well as through initiatives interlinking the young people themselves;
- ensure adequate resource allocation to counter commercial sexual exploitation of children, and to promote education and information to protect children from sexual exploitation, including educational and training programmes on the rights of the child addressed to children, parents, law enforcers, service providers and other key actors;
- reiterate that an essential way of sustaining global action is through regional/sub-regional and national agendas, strategies or plans of action that build on regional/sub-regional and national monitoring mechanisms and through strengthening and reviewing existing international mechanisms with a monitoring process, to improve their effectiveness as well as the follow-up of their recommendations, and to identify any reforms that may be required;
- take adequate measures to address negative aspects of new technologies, in particular, child pornography on the Internet, while recognizing the potential of new technologies

for the protection of children from the commercial sexual exploitation. through dissemination and exchange of information and networking among partners:

- reaffirm the importance of the family and strengthen social protection of children, young people and families through awareness-raising campaigns and community-based surveillance/monitoring of commercial sexual exploitation of children;
- commit ourselves to promoting cooperation at all levels and to combining efforts to eliminate all forms of sexual exploitation and sexual abuse of children worldwide;
- declare that the sexual exploitation of children must not be tolerated and pledge to act accordingly.