**ATTI PARLAMENTARI**

**XV 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

**(Aggiornata all'anno 2007)**

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

***Presentata dal Ministro delle politiche per la famiglia***

**(BINDI)**

*Trasmessa alla Presidenza l'11 aprile 2007*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

# PRESENTAZIONE DEL MINISTRO DELLE POLITICHE PER LA FAMIGLIA ON. ROSY BINDI

La scelta del Governo italiano di nominare un Ministro delle Politiche per la Famiglia e di affidare ad esso il coordinamento della lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori, previsto dalla Legge n. 269 del 1998, rappresenta un'indicazione chiara della volontà di costruire una politica capace di armonizzare e tutelare i diritti della persona fin dalla più tenera età e i diritti della famiglia, con una costante attenzione rivolta alla prevenzione e al contrasto di ogni forma di violenza. Una scelta lungimirante che ha permesso di rilanciare e rafforzare l'azione del Comitato interministeriale CICLOPE sviluppando una strategia integrata, la sola in grado di mobilitare una più attenta vigilanza nei confronti dei maltrattamenti e degli abusi sui bambini e gli adolescenti.

L'esperienza maturata in questi anni ha fatto emergere con forza la consapevolezza che alle buone leggi, di cui peraltro l'Italia dispone e che ne fanno uno dei Paesi all'avanguardia in Europa e nel mondo, si affianchino risorse, strutture, professionalità adeguati alle dimensioni e alla gravità del fenomeno. C'è, infatti, la necessità di rafforzare la presenza di una rete di servizi innovativi in grado di monitorare e intercettare tempestivamente sia le forme più subdole di aggressione all'integrità fisica e psicologica dei minori, sia la povertà e il disagio di tante famiglie in cui spesso maturano e si consumano gli atti di violenza. Per realizzare questo obiettivo sono richiesti, in particolare, buoni livelli di specializzazione e la capacità della Pubblica Amministrazione di valorizzare e interagire con tutta la ricchezza di competenze presenti nel mondo dell'associazionismo e del volontariato.

In questa prospettiva abbiamo disciplinato in modo organico, con un nuovo regolamento, le funzioni dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. Con la sua nuova Banca dati, l'Osservatorio rappresenta oggi la sede privilegiata per il raccordo delle diverse fonti e informazioni su questo fenomeno e per l'elaborazione di adeguate strategie di intervento. Gli accordi sottoscritti con i ministri della Giustizia, dell'Interno e per le Riforme e l'Innovazione nella Pubblica Amministrazione, permetteranno di condividere un complesso di dati eterogenei (sulle indagini, sulle tipologie dei reati, sugli autori degli stessi, sulle sanzioni applicate ai colpevoli e sulle misure di protezione, sul profilo delle vittime e i diversi contesti in cui maturano gli abusi) e di coordinare in modo più efficace e tempestivo sia gli interventi di repressione sia le politiche di prevenzione.

In questa Relazione si riferisce in modo sistematico sul complesso delle azioni poste in essere da tutti gli attori, istituzionali e sociali, impegnati nella tutela dell'infanzia: Governo, Regioni, Enti locali, Magistratura, Forze di Polizia, Terzo settore e Volontariato. Si tratta di un'analisi dettagliata, ricca di dati e approfondimenti su singoli aspetti del fenomeno delle violenze sui minori che si sofferma con particolare attenzione sul fronte della prevenzione primaria e delle azioni di promozione della genitorialità e della famiglia, il soggetto essenziale per la crescita e il benessere del bambino.

La Relazione ha potuto beneficiare anche delle conclusioni di un'ampia ricognizione sul sistema italiano di prevenzione del disagio e protezione dei soggetti a rischio, che abbiamo avviato nell'autunno del 2006 accogliendo l'invito rivolto dal Consiglio d'Europa a sviluppare una più intensa collaborazione nell'ambito del Programma di Azione "Bambini e Violenza".

Il contesto internazionale appare, peraltro, cruciale per mettere in campo misure davvero efficaci di repressione della pedofilia e della prostituzione minorile che sempre più si configurano, pensiamo solo alla pedopornografia su Internet o al turismo sessuale, come fenomeni transnazionali. Su questo versante, appare significativo il ruolo dell'Italia, ampiamente documentato nella Relazione, e degli esperti dell'Osservatorio che con il Dipartimento per le politiche della Famiglia hanno attivamente collaborato alla redazione della nuova Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale,

firmata dal nostro Paese nel novembre 2007. Convenzione che mi auguro il Parlamento ratifichi quanto prima.

La Relazione si offre, infine, come un contributo a rafforzare nelle Istituzioni e nella società la consapevolezza delle novità e dei cambiamenti a cui assistiamo. Occorre evitare sia un'attenzione allarmistica ed episodica, dettata dai singoli casi della cronaca, sia il rischio di minimizzare la portata di un fenomeno abbietto e raccapricciante. Occorre invece promuovere, in tutti gli ambiti della società, una più attenta cultura del rispetto e dei diritti dei bambini e degli adolescenti. L'indifferenza o peggio la silenziosa tolleranza dell'infanzia violata ci predispone ad un'umanità più cinica e crudele, un'umanità più povera e senza futuro. Ogni bambino sfruttato o abusato rappresenta, infatti, la negazione di quei valori fondamentali della persona umana che costituiscono il fondamento di ogni convivenza civile.

Rosy Bindi

# Indice sommario

**CAPITOLO I - L'analisi del contesto nazionale: le azioni del governo e delle amministrazioni centrali.....p. 1**

**Sezione I - Attività a livello nazionale**

I.1. Prevenzione primaria

I.2. Assistenza e protezione

I.2.1. Azioni di servizio: progetti di iniziativa governativa

I.2.2. Gli interventi sul territorio: una panoramica

I.2.3. Le politiche sociali per la prevenzione, l'assistenza e il reinserimento sociale delle vittime

I.2.4. L'ascolto del minore in ambito giudiziario

I.2.5. Azioni di contrasto e repressione dei reati

I.2.6. Monitoraggio del fenomeno

**Sezione II - Attività a livello europeo e internazionale**

II.1. I diritti dei minori nell'ambito dell'Unione europea: dalla strategia europea alla riforma costituzionale

II.1.1. Unione Europea e diritti dell'infanzia

II.1.2. La strategia dell'UE sui diritti dei minori

II.1.3. Il Forum europeo sui diritti dei minori

II.1.4. La riforma del Trattato costituzionale

II.2. La costruzione di uno spazio europeo per le politiche per i bambini, la promozione della prevenzione della violenza all'infanzia e la repressione dei fenomeni criminosi di cui essi sono vittime: la partecipazione dell'Italia a progetti e iniziative di scambio e collaborazione

II.2.1. La partecipazione dell'Italia al "Programme of action on Children and Violence (2005-2007)

II.2.2. Progetti di ricerca e di scambio di esperienze a livello europeo e internazionale per rafforzare l'azione istituzionale

II.3. La partecipazione italiana alle attività di monitoraggio e di indirizzo in sede internazionale

II.4. La Cooperazione internazionale

**CAPITOLO II - Le iniziative delle Regioni e delle Province autonome, delle ONG e degli enti del privato e privato sociale .....p. 117**

**Sezione I - Iniziative dei governi regionali e degli enti locali**

I.1. Risultati della ricognizione presso le Regioni e le Province Autonome

I.1.1. Atti di indirizzo, coordinamento e programmazione

I.1.2. Prevenzione primaria: informazione, formazione, rilevazione precoce

I.1.3. Interventi di consulenza, protezione, sostegno, trattamento e reinserimento sociale

I.1.4. Iniziative contro lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti. Tratta. Pedopornografia

I.1.5. Azioni di monitoraggio, ricerca e valutazione

I.2. Il rilievo assegnato ai temi del maltrattamento e abuso all'infanzia in una panoramica di sintesi delle leggi regionali di riordino dei servizi per i bambini fuori famiglia alla luce degli standard internazionali

I.2.1. Qualche informazione di contesto: le caratteristiche degli istituti per l'infanzia in Europa
I.2.2. Le indicazioni degli standard internazionali
I.2.3. L'esperienza di de-istituzionalizzazione in Italia: i riferimenti normativi nazionali
I.2.4. Qualche osservazione conclusiva
I.3. Risultati della ricognizione presso le Città Riservatarie
I.3.1. Il contesto

**Sezione II - Il contributo dell' Associazionismo, del Terzo settore e del Volontariato**

II.1. L'impegno per i diritti e contro la violenza e lo sfruttamento di bambini e adolescenti: uno sguardo d'insieme
II.2. Il coordinamento tra amministrazioni centrali e decentrate e rappresentanti della società civile, associazionismo, ONG, Terzo settore e Volontariato
II.2.1. Azioni di monitoraggio e advocacy
II.2.2. Il coinvolgimento a livello regionale e locale

**Sezione III - Il sistema dei servizi e degli interventi di prevenzione e di tutela minori: uno sguardo d'insieme**

III.1. Il contesto: considerazioni generali
III.2. La riorganizzazione dei servizi di tutela in campo agli ambiti comunali – la legge 328/00
III.3. La produzione e la diffusione di linee guida sul fenomeno – una riflessione
III.4. Le équipe 'specialistiche multidisciplinari e l'integrazione sociosanitaria
III.5. Rischi e opportunità dei modelli organizzativi utilizzati nelle diverse fasi dell'intervento
III.5.1. La rilevazione
III.5.2. La segnalazione all'autorità giudiziaria
III.5.3. La protezione
III.5.4. La valutazione
III.5.5. Il trattamento
III.5.6. Il tema della valutazione della qualità e dell'efficacia dei servizi

**CAPITOLO III - Analisi dei dati disponibili .....p. 241**

**Sezione I. I dati statistici sulle forme di violenza che coinvolgono bambini e adolescenti**

I.1. I reati introdotti dalla legge 269/98
I.2. Le violenze sessuali sui minori e la relazione tra vittima e abusante
I.3. Minori vittime di abusi sessuali segnalati e presi in carico dagli Uffici del Servizio Sociale per i minorenni
I.4. I minori coinvolti nella tratta di esseri umani
I.5. L'impiego di minori in attività di accattonaggio
I.6. Pedopornografia e Internet

**Sezione II . Il recupero e la presa in carico di minori prostituiti. Una ricerca esplorativa**

II.1 La ricerca su "il recupero e la presa in carico di minori prostituiti"
II.2. Lo scenario attuale
II.3. Le principali risultanze empiriche
II.4. Prospettive future

**Sezione III. I dati del servizio 114 emergenza infanzia**

III3.1. Bambini e adolescenti stranieri

**Sezione IV. Alcuni dati dal progetto sperimentale per la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali Biennio 2005-2006**

IV.1. I minori segnalati e/o presi in carico

IV.2. La tipologia di situazioni segnalate
IV.3. La segnalazione al servizio
IV .4. Lo stato del bambino
IV 5. Gli interventi attuati

**Sezione V. La ricerca Percorsi di vita dall'infanzia all'età adulta**
V.1. La struttura dell'indagine: metodologia, aree di analisi e strumenti
V.2. Alcuni dati
V.3. Caratteristiche principali delle esperienze di abuso sessuale
V.4. Caratteristiche principali delle esperienze di maltrattamento
V.5. Gli effetti a lungo termine delle esperienze traumatiche
V.6. Violenze in età adulta
V.7. Conclusioni

**CAPITOLO IV - Approfondimenti tematici sulle violenze secondo di diversi ambiti di vita del bambino: famiglia, scuola e comunità .....p. 293**

**Sezione I. La prevenzione della violenza e la cura attraverso il sostegno e il recupero positivo della genitorialità**
I.1. Sostenere e valorizzare la famiglia: interventi specifici per la protezione dei bambini a rischio o vittime di violenze

**Sezione II. Una nuova sfida per i servizi: il supporto ai bambini adottati vittime di pregressi traumi da maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale**
II.1. L'adozione: un fenomeno in crescita
II.2. L'incrocio tra adozione e abuso
II.3. I fattori di rischio
II.4. Riflessioni da un'esperienza sul campo: l'impatto di pregresse, gravi esperienze traumatiche nel processo adottivo (contributo dell'Équipe Adozioni A.S.L.8, Moncalieri - Regione Piemonte)
II.5. Conclusioni

**Sezione III. Prevenzione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale: la parola ai bambini e ai ragazzi nella scuola**
III.1. Programmi educativi di prevenzione specifica
III.2. Programmi educativi di prevenzione aspecifica
III.3. Conclusioni

**Sezione IV. Profili dei minorenni autori di reato sessuale. Conseguenze sul piano giuridico, della prevenzione e dell'intervento**
IV.1. La dimensione quantitativa e il contesto
IV.2. Premesse necessarie
IV.3. Fenomenologia dei reati sessuali commessi da minorenni
IV.4. Un crimine anomalo. La pedopornografia attraverso internet
IV.5. Psicodinamica del reato adolescenziale
IV.6. Azioni di prevenzione e intervento
IV.7. Il lavoro sul campo: un'esperienza dagli operatori della giustizia minorile
IV.8. Il lavoro sul campo: esperienze trattamentali con adolescenti abusanti sessuali. Il trattamento di gruppo

**Sezione V. Il ruolo delle agenzie di socializzazione per la prevenzione dell'abuso: sperimentazione psicoeducativa: un percorso di sviluppo del Self Empowerment in minori vittima di Esperienze Sfavorevoli Infantili (esi)**
V.1. La sperimentazione educativa: definizione del contesto e sue implicazioni
V.2. Modelli riparativi e modelli promozionali per intervenire sul maltrattamento

V.3. Resilienza e Self Empowerment
V.4. Lo sviluppo di una "buona" dinamica relazionale in contesti educativi con minori maltrattati o abusati
V.5. La progettazione di strumenti psicoeducativi nel progetto Equal
V.6. Il processo di formazione come luogo di intervento educativo rivolto a minori vittima di maltrattamento o abuso

**Sezione VI. La stampa e la rappresentazione della violenza che coinvolge bambini e adolescenti**
VI.1. Presentazione dei contenuti e osservazioni preliminari
VI.2. Il peso della violenza
VI.3. Forme della violenza/1: la violenza subita dai bambini
VI.4. Forme della violenza/2: la violenza sessuale sulle ragazze
VI.5. Forme della violenza/3: la violenza fra pari
VI.6. Casi eclatanti
VI.7. Note metodologiche sul contributo dell'informazione

**CAPITOLO V - Nuove tecnologie e nuove fattispecie di reato .....p. 379**
**1. Cosa sono le immagini di violenze sessuali su bambini e adolescenti?**
**2. Il quadro normativo nazionale**
**3. Il rafforzamento attuato dalla legge n. 38/2006**
**4. Le novità normative di natura procedurale introdotte dalla legge 38/2006**
**5. Le attività di contrasto e di repressione dei nuovi reati**
**6. Le nuove prospettive in ambito nazionale**
**7. Gli orientamenti giurisprudenziali**

**APPENDICE STATISTICA .....p. 405**

# Capitolo I - L'ANALISI DEL CONTESTO NAZIONALE: LE AZIONI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

## Premessa

La strategia italiana per la prevenzione e la protezione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze[1] dalla violenza e dallo sfruttamento sessuale, si è sviluppata nel corso degli anni seguendo tre principi – guida che possono essere così sintetizzati:

**a.** dare efficacia ed effettività delle politiche a favore dell'infanzia significa realizzare politiche più generali finalizzate a migliorare le condizioni sociali e politiche dell'intera comunità italiana;

**b.** l'impegno nelle azioni di prevenzione e di protezione dell'infanzia dalla violenza non può essere sollecitato solo da eventi emergenziali, ma deve diventare oggetto di attenzione continua e di strategie di medio e lungo periodo;

**c.** la protezione dei bambini vittime di violenza e la prevenzione della violenza non possono dipendere solo da buone leggi, poiché la legislazione deve essere accompagnata da interventi di natura amministrativa che creino risorse, strumenti e servizi per rispondere alle necessità e agli interessi di bambini.

A questi, si è aggiunta in anni recentissimi una più lucida consapevolezza circa i legami esistenti tra violenza verso le donne e violenze verso i bambini e gli adolescenti, entrambi vittime di comportamenti che rispondono ad una logica di sopraffazione che mira ad annullare, a ridurre a cose, i soggetti percepiti più deboli dal punto di vista biologico, sociale e culturale, e ne è una testimonianza il Disegno di legge A.C. 2169 "Misure si sensibilizzazione e prevenzione, nonché repressione dei delitti contro la persona e nell'ambito della famiglia, per l'orientamento sessuale, l'identità di genere ed ogni altra causa di discriminazione".

Si tratta di una svolta che ha in sé grandi potenzialità perché una lettura integrata del fenomeno potrà permettere di intervenire più efficacemente specialmente nelle situazioni di violenza intrafamiliare, sia dal punto di vista giuridico nell'applicazione della legge per assicurare protezione alle vittime dirette e indirette di maltrattamenti psicologici, fisici, sessuali ed economici avvenuti all'interno di un nucleo familiare, sia dal punto di vista degli interventi di assistenza e protezione, se maggiore collaborazione sarà possibile tra i servizi che si occupano della tutela di bambini e adolescenti e servizi che intervengono in aiuto delle donne vittime di violenze domestiche ed extradomestiche.

È importante l'intreccio tra benessere e disagio che lega tra loro i principi guida ai quali ha cercato di uniformarsi in questi anni l'azione di governo, indicando che la strada da percorrere per la prevenzione dell'abuso e dello sfruttamento deve partire anche dalla promozione del benessere e dal consolidarsi di una cultura effettivamente rispettosa dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Dare valore anche ad un principio di trasversalità delle azioni a favore dell'infanzia negli atti di politica e di programmazione generali è la direzione verso la quale muoversi, e questo non per negare le necessarie caratteristiche di specialità che deve avere ogni misura

---

[1] Nel prosieguo della Relazione, per semplicità di esposizione, utilizzeremo sovente solo il termine "bambino" declinato al maschile singolare e plurale , talvolta accompagnato da quello di adolescente. Si tratta di una scelta non del tutto corretta che assimila il maschile ad un genere "non marcato" (Alma Sabatini, 1987, Per un uso non sessista della lingua italiana). In questo campo l'annullamento delle differenze di genere è un'operazione di semplificazione della realtà estremamente scorretta perché l'osservazione clinica, il lavoro sul campo e la ricerca dimostrano molto chiaramente che esistono differenze di genere nel tipo di violenze subite dai soggetti minorenni, e che la differenza di genere influenza anche gli esiti patologici e i percorsi di recupero dal trauma. Inoltre, nella maggior parte dei casi, quando sarà utilizzato solo il termine "bambino", con esso ci riferiremo a soggetti di entrambi i sessi, infradiciottenni ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989), recepita nell'ordinamento italiano con la legge 27 maggio 1991, n. 176.

orientata ad agire in questo contesto, bensì per comprendere quanto le politiche sociali, finanziarie, del mercato del lavoro, della salute e della lotta alla criminalità e alla devianza influenzino lo stato dei bambini, in termini, ad esempio, di potenziamento e/o riduzione dei fattori di rischio o dei fattori protettivi e delle risorse.
Nell'operare in questo settore una dimensione ha particolare rilievo, la dimensione etica, che alimenta un impegno per i bambini e per gli adolescenti che trova punti di riferimento non necessariamente professionali. In Italia una forte affermazione di questa dimensione è testimoniata dal ruolo del volontariato, il cui impegno manifesta principi di solidarietà, condivisione e responsabilità, che lo rendono anche attore di stare in relazione col il sistema locale non in modo spontaneo ed estemporaneo, bensì in modo continuativo e coordinato.

Lo sguardo del legislatore, dell'amministratore, dell'operatore e dello studioso ha imparato a posarsi sui tanti contesti di vita nei quali i bambini, nel loro percorso di crescita e di formazione dell'identità, possono diventare esposti a molteplici forme di violenza: l'ambiente familiare, i contesti di socializzazione esterni alla famiglia (scuola, servizi del tempo libero, ecc.), le istituzioni (strutture di accoglienza, servizi), gli ambienti urbani. Qui le singole storie mostrano una realtà complessa dove gli episodi di violenza tendono a cronicizzarsi nel tempo, assumendo molteplici forme che possono incorporare dentro un'unica storia anche tutte le espressioni del fenomeno che abbiamo imparato a conoscere: dal maltrattamento fisico alla tratta, dal maltrattamento psicologico all'abuso sessuale, dalla violenza assistita all'uso del bambino per la produzione di immagini degli abusi sessuali che gli sono imposti.
La definizione di violenza che deve restare sottesa all'azione dell'Italia è quella che quasi dieci anni fa ci fu suggerita da operatori ed esperti riuniti dall'OMS in un consesso internazionale di studio, e ormai ben nota agli operatori italiani e menzionata anche in tanti documenti ufficiali come definizione - guida:
"per abuso all'infanzia e maltrattamento devono intendersi tutte le forme di cattiva salute fisica ed emozionale, abuso sessuale, trascuratezza o negligenza o sfruttamento commerciale o altro che comporti un pregiudizio reale o potenziale per la salute del bambino, per la sua sopravvivenza, per il suo sviluppo o per la sua dignità nell'ambito di una relazione caratterizzata da responsabilità, fiducia e potere" ("Consultation on Child Abuse and Prevention" dell'OMS (1999))

La prevenzione della violenza all'infanzia è quindi un impegno multidimensionale. In primo luogo essa richiede che si intervenga per fermare la violenza prima che questa insorga. Ciò significa promuovere interventi che si rivolgono a tutti i cittadini e le cittadine a prescindere dal fatto che essi presentino specifici elementi di rischio; sono questi gli **interventi universalistici tipici della prevenzione primaria,** che hanno preso forma nelle politiche pubbliche per l'infanzia e l'adolescenza e in iniziative di sensibilizzazione realizzate attraverso campagne di informazione, la mobilitazione del settore privato ( si pensi ai codici di condotta sottoscritti dagli operatori del settore turistico per fermare la piaga del turismo sessuale o a quelli che hanno visto firmatari operatori dei mass media e delle nuove tecnologie informatiche) e il sostegno alla genitorialità. Ma agire per l'interruzione della catena della violenza in un'ottica di prevenzione ha voluto dire anche la mobilitazione di risorse indirizzate a nuclei familiari vulnerabili e identificati come esposti al rischio dell'insorgere di forme più o meno gravi di maltrattamento, sono questi i cosiddetti **interventi selettivi, strumenti che rispondono più a esigenze di prevenzione secondaria e** incidono su fattori di rischio individuali, familiari o sociali. Infine, prevenire vuol dire anche lavorare con individui e famiglie quando il maltrattamento è già avvenuto, sono questi gli **interventi mirati** che si collocano nell'area della prevenzione terziaria e sono finalizzati a evitare che nuove violenze accadano, a minimizzare il danno fisico e psicosociale delle vittime e ad assicurare che i perpetratori non rimettano in atti i loro comportamenti violenti.

Le linee di sviluppo della strategia italiana rispondono a quattro imperativi: prevenire, reprimere e proteggere, curare. Il governo italiano si è impegnato a rispondervi attraverso:

- la riforma del quadro legislativo, l'adozione di piani di indirizzo e l'avvio di una programmazione specifica a livello regionale e locale;
- la sperimentazione di strutture di coordinamento centralizzate;
- lo sviluppo di progetti per la creazione di servizi specialistici, di strumenti di ascolto e di strutture e mezzi di coordinamento multisettoriale e interistituzionale a livello decentrato;
- la sensibilizzazione della società e la formazione specialistica degli operatori dei settori educativo, sociale, sanitario, dei media e delle autorità giudiziarie;
- l'avvio di iniziative di informazione rivolte a bambini e adolescenti, con una chiara attenzione a promuovere la loro partecipazione attiva;
- lo svolgimento di indagini e ricerche per la maggiore conoscenza del fenomeno, oltre alla qualificazione e alla mappatura degli interventi.

Quindi seguendo un approccio la cui solidità è dimostrata anche dall'essere coerente con quanto raccomandato già nel 2002 dal Rapporto dell'OMS su "Violenza e Salute" e con le sollecitazioni lanciate ai governi di tutto il mondo da Sérgio Paulo Pinheiro, Esperto indipendente delle Nazioni Unite che ha guidato lo Studio mondiale sulla Violenza verso i bambini e le bambine.

Tutte le dimensioni del governo delle politiche sono state quindi sostenute e sperimentate: la dimensione legislativa, quella di programmazione sociale e sanitaria, quella educativa e promozionale, quella della ricerca e dello sviluppo delle conoscenze. È stato creato sapere, sono stati istituiti e sviluppati servizi, sono state fornite risposte concrete e positive ai bisogni, ma lo sforzo da fare è ancora grande perché se diamo uno sguardo alle reali condizioni di bambini ed adolescenti in Italia, vediamo che ci sono ancora bambini il cui diritto al futuro è stato rubato perché vittime di abuso e sfruttamento sessuale, oppure perché esposti ad altre forme gravi di violenza, quali trascuratezza affettiva e materiale, maltrattamento fisico, o ad essere testimoni di violenze familiari da parte del padre o di conviventi sulla madre o su altri fratelli.
Occorre inoltre riconoscere che le condizioni dei minori, su scala nazionale, non sono omogenee; i problemi dei bambini dei territori del nord Italia sono molto diversi dai problemi dei bambini del Sud; allo stesso modo i problemi dei bambini delle aree rurali differiscono da quelli di chi cresce nelle grandi città e, nelle città, i problemi dei bambini che vivono nei centri urbani sono differenti da quelli di coloro che vivono in aree periferiche.

La periodica ricognizione richiesta al comma 1 dell'art. 17 della legge 269/98 rappresenta quindi un appuntamento utile per verificare lo stato degli interventi, i passi avanti compiuti, ma anche i ritardi e le incongruenze non solamente nella sfera specifica della lotta contro le varie forme di sfruttamento sessuale di bambini e bambine richiamate dalle leggi nn. 269/98 e 38/2006, ma anche in quella del contrasto a tutte le altre forme di violenza che alle prime si intrecciano e che fanno parte dell'esperienza dei bambini.
L'analisi che segue si basa, in primo luogo, su una ricognizione e raccolta di informazioni qualitative e quantitative che il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha realizzato ad hoc per questo lavoro coinvolgendo Regioni, Città riservatarie, soggetti della società civile, nonché Procure e Tribunali ordinari e per i minorenni, contattati grazie alla collaborazione del Ministero della giustizia per effettuare una rilevazione specifica in materia di applicazione di norme procedurali e processuali per l'ascolto del minorenne vittima di reati sessuali. I risultati delle attività di reperimento condotte, sono stati integrati con informazioni che il Centro nazionale raccoglie quale esito di altre ricognizioni periodiche (per es. la Relazione sullo stato di applicazione della legge n.285/97 o la Relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001), e nello svolgimento delle proprie attività istituzionali di ricerca, indagine, documentazione.

Questa quinta edizione della Relazione ha potuto beneficiare anche degli esiti di un processo di analisi del complesso sistema italiano di prevenzione del disagio e di protezione dei bambini a rischio e vittime di violenze, che fu avviato nell'autunno del 2006 su iniziativa del Ministro per la Famiglia accogliendo un invito a collaborare rivolto all'Italia dal Consiglio d'Europa nel quadro dell'attuazione sperimentale del Programma di Azione Bambini e Violenza.
L'adesione dell'Italia a questa iniziativa ha implicato la realizzazione di un'analisi che ha tenuto insieme l'interdipendenza esistente tra politiche per il benessere di bambini e famiglie e politiche per contrastare il "malessere" degli stessi. Come descritto in uno dei prossimi paragrafi, il percorso ricognitivo si è concluso con un Seminario nazionale, svoltosi a Firenze il 22 ottobre 2007, che ha riunito oltre ottanta esperti ed esperte dei settori sociale, educativo sanitario e giudiziario, amministratori regionali e locali, rappresentanti dell'associazionismo e delle ONG. Gli apporti dei partecipanti e le conclusioni del Seminario sono diventati materiali preziosi anche per questa Relazione, e di essi si terrà conto nell'analizzare le criticità del sistema e nel sottolineare aspetti positivi e potenzialità di sviluppo.

In questa edizione della Relazione al Parlamento sarà posta una particolare attenzione alla dimensione della prevenzione primaria e alle azioni volte al rafforzamento delle competenze genitoriali, delle risorse positive delle comunità locali e delle reti formali e informali di famiglie. Perché nelle moderne società occidentali il rischio non coincide più con le aree di povertà o multiproblematicità. Se nelle società meno sviluppate appare ovvio che il bambino a rischio sia quello che appartiene a gruppi sociali svantaggiati (povertà, analfabetismo, scadente assistenza, basse opportunità di vita), nelle società sviluppate il bambino a rischio è quello che vive in un contesto sociale e soprattutto relazionale che non è in grado di produrre risorse capaci di soddisfare i suoi bisogni evolutivi sul piano affettivo e mentale. Deve quindi diventare possibile assumere una visione in qualche modo olistica, ecologica, del sistema degli interventi, perché per la prevenzione è indispensabile verificare quali sono le risorse che favoriscono l'agio relazionale, cognitivo ed emotivo dei bambini e della relazione bambino/a – genitori.

Ma di quale prevenzione si parla? Quale approccio si sta rivelando il più fecondo?
Negli ultimi 10 anni, le statistiche giudiziarie relative alle denunce dei reati di abuso e sfruttamento sessuali hanno registrato un incremento che segnala una crescita non tanto del fenomeno in sé quanto della sua visibilità e riconoscibilità non solo da parte delle forze dell'ordine, ma in primo luogo delle agenzie sociali ed educative che operano a contatto con i bambini e le famiglie. È comunque consapevolezza condivisa e confermata da ricerche recenti[2], che i numeri ufficiali sottostimano le reali dimensioni delle varie manifestazioni del fenomeno, sino a legittimare la definizione di «epidemia silenziosa» (*silent epidemic*) che ad esso, in particolare all'abuso sessuale, è stata data dall'American Medical Association (AMA) nel 1995.
Interrogarsi su quali siano gli approcci preventivi adottati e quali iniziative siano state assunte ha perciò un rilievo enorme per capire quale sia la capacità delle istituzioni, dei servizi e delle comunità locali di rispondere nel modo più efficace possibile innanzi a eventi che si configurano come violazioni dei diritti umani, con conseguenze gravi a breve e a lungo termine sulla salute fisica, psicologica e sociale degli individui. Conseguenze che si traducono in costi individuali, familiari e sociali che gravano sulle generazioni attuali e future.
Alla funzione preventiva primaria in questo lavoro è attribuito il significato di strategie e programmi che hanno come intento quello di evitare l'abuso al bambino prima che esso si verifichi, quindi la riduzione dell'incidenza del fenomeno. Essa si deve perseguire attraverso azioni a livello sociale, es. attraverso la promozione di una cultura per la tutela dell'infanzia, l'offerta di servizi di sostegno ai futuri genitori nella fase pre-natale, di supporto alla genitorialità e alla relazione educativa genitore-bambino per l'individuazione precoce delle situazioni a rischio e il rafforzamento delle risorse positive che i datori di cure possono mettere in campo per

[2] Zerilli et al., 2002; Pellai et al., 2004; Bianchi, Moretti, 2006; Istat, 2006; Barlucchi, 2007

superare momenti di crisi di cui si teme l'evoluzione verso condizioni di pregiudizio per i bambini. Questa accezione del concetto di prevenzione ridona senso al concetto della comunità educante, cioè l'esigenza che tutti gli attori che hanno a che fare con i bambini siano messi nelle condizioni di avere consapevolezza della loro responsabilità educativa; un concetto che è ancora alla base di qualsiasi progetto di promozione delle reti familiari e di sostegno alla genitorialità.

Gli elementi raccolti testimoniano certamente una diffusa consapevolezza circa la necessità di agire sulle condizioni di rischio e di rafforzare le competenze protettive dei sistemi familiari e sociali, nonché di auto protezione degli individui. Tuttavia è urgente segnalare anche una caduta della tensione culturale che in questi anni aveva fatto da motore al diffondersi di progetti e attività a livello nazionale. Molte azioni di prevenzione, quali la formazione degli operatori o la realizzazione di progetti di empowerment delle competenze accuditive dei datori di cura e delle competenze socio affettive dei bambini e degli adolescenti, non sono diventate azioni di sistema, da mettere a routine. Contro queste cause di "ammalamento" dei bambini, non si sono affermati modelli di prevenzione diffusi e sistematici come è avvenuto per altre cause di malattia dell'infanzia, talvolta con minor incidenza sulla popolazione infantile. Molte esperienze sono ancora progetti temporanei sui quali non si applicano procedure in qualche modo standardizzate di valutazione, ciò alimenta il rischio che si agisca sull'onda dell'emergenza quasi ripartendo ogni volta da zero e ricorrendo ad una falsa prevenzione basata su campagne che lanciano indiscriminatamente messaggi allarmistici ad adulti e bambini. Le buone pratiche nel paese sono diffuse e vanno valorizzate ma vanno fatte uscire da nicchie di eccellenza per interessare anche altri contesti e supportare altre esperienze meno sviluppate ma non per questo meno vitali e importanti. È necessario, infatti, superare il rischio di autoreferenzialità.
Come osservato durante il Seminario nazionale ricordato in precedenza, quando la riflessione sui processi e i contesti normali di crescita e di sviluppo di bambini e adolescenti incrocia le problematiche del disagio e del maltrattamento, l'applicazione di una prospettiva preventiva nei contesti di normalità solleva tre temi più ricorrenti: il sostegno alla genitorialità nascente, il ruolo della scuola e la promozione di uno spazio partecipativo di bambini e adolescenti attraverso associazioni e altri forme di aggregazione.
Rispetto alle giovani coppie che si apprestano a fare famiglia e a diventare genitori si registra un rischio di isolamento e solitudine che possono far degenerare le normali difficoltà di accudimento in più gravi difficoltà nella relazione genitore – bambino, portare al cronicizzarsi di sofferenze psicologiche nella madre o far sembrare prive di soluzioni le difficoltà di assestamento della coppia innanzi ai cambiamenti che impone la nascita di un figlio. Per contrastare e superare i meccanismi di trasmissione intergenerazionale dei modelli di relazioni violenti è quindi necessario anche un lavoro tempestivo di sostegno alla genitorialità nascente e in alcuni passaggi chiave del ciclo di vita della famiglia attraverso la mobilitazione delle risorse positive a livello individuale, familiare e sociale, nonché attraverso alleanze fattive tra tutte le componenti dei settori pubblici e della società civile che si relazionano ai bambini e alle famiglie, si pensi per esempio al ruolo strategico della pediatria, dei servizi educativi per la prima infanzia, della scuola in genere, ma anche dell'associazionismo familiare e delle reti informali di vicinato.
In ambiente scolastico, contesto di appartenenza per tutti i minori, a fronte delle numerose iniziative realizzate, come peraltro illustrato nel presente rapporto, rimane da meglio delineare e definire (sia sotto l'aspetto giuridico che, in particolare, nelle circolari d'attuazione) la circolazione di informazione sia relative alla fase preventiva (primo ascolto in caso di violenze di diverso tipo e individuazione dei segnali di disagio) sia relative a minori che già hanno subito violenze e per i quali è necessario un comportamento di particolare attenzione da parte dei docenti. A questo riguardo una prassi raccomandata è l'adozione di un approccio integrato tra strutture sociosanitarie, educative e giudiziarie al fine di conoscere le possibilità e i limiti del comportamento di ognuno e trarre giovamento dall'intervento delle altre strutture. Nei contesti a forte struttura gerarchica, come ad es. la scuola, è forse opportuno indicare quali informazioni

debbano essere date al docente (che si trova a diretto contatto con il bambino o l'adolescente) e quali debbano rimanere riservate al Dirigente Scolastico (che, nei fatti, non ha di solito rapporti diretti).
L'appartenenza ad associazioni ricreative o gruppi aggregativi locali può rappresentare un'occasione preventiva importante nell'ottica, da una parte, della costruzione dell'autostima dei bambini e dei ragazzi e, dall'altra di rinforzare nei genitori la fiducia rispetto alla capacità dei loro figli, che poi è l'altra faccia della medaglia. Le esperienze associative favoriscono processi partecipativi che, come nello scoutismo, propongono ai ragazzi la sperimentazione di relazioni di scambio tra pari e con adulti che possono favorire la valorizzazione delle differenze, anche di genere, e il mettersi alla prova in una dimensione collettiva in cui essi sperimentano una dissonanza positiva rispetto ad eventuali condotte violente subite o agite.
Nonostante un ampio sviluppo del tessuto associativo, almeno nelle regioni del Nord e del Centro Italia, alcuni punti critici diminuiscono le potenzialità di tali esperienze, in primo luogo il fatto che, pur continuando a dichiarare che i bambini, i ragazzi sono soggetti di diritti, spesso li si mantiene in una posizione di fruitori, attivi magari ma comunque sempre fruitori, di qualcosa proposto da altri, confinando sovente la loro partecipazione in una dimensione prestazionale che finisce per escludere ed emarginare i più deboli e i "meno dotati".

Infine, le informazioni raccolte quest'anno confermano la presenza di alcuni snodi critici sui quali è indispensabile ripensare una strategia complessiva dell'Italia, se ne anticipano alcuni:

1. ci sono buone leggi ma non è uniforme la loro applicazione, specialmente quando al centro dei procedimenti giudiziari ci sono bambini e adolescenti, con il conseguente rischio di un effetto iatrogeno della segnalazione;
2. le Amministrazioni centrali dimostrano un indubbio attivismo su questo fronte, la disamina delle attività comunicate è segnale del raggiunto livello di maturazione da parte delle istituzioni italiane, oggi sempre più capaci di conciliare interventi sul campo, ricerca e sperimentazione, anche a livello europeo ed internazionale. Lo snodo critico è quindi il raccordo sistematico: in questo senso il Comitato CICLOPE e l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile hanno tutte le potenzialità per adempiere non solo ad una funzione di coordinamento e di scambio, ma anche di documentazione utilizzando il supporto tecnico scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza,che potrebbe trasferire a questo settore l'esperienza maturata nella gestione di banche dati sui progetti ex lege 285/97. Il quadro che la Relazione tenta di ricostruire rivela, infatti, l'urgenza di creare un vero e proprio sistema informativo, da aggiornare periodicamente, sulle attività che vedono la partecipazione, a vario titolo, delle amministrazioni centrali con specifiche competenze in materia di prevenzione, tutela, protezione delle vittime e repressione dei reati; a tale esigenza potrà rispondere efficacemente l'avvio della banca dati dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.
3. dare continuità agli interventi di prevenzione e di assistenza e articolarli per fasce di rischio, molti sono i punti di attenzione da valorizzare per incontrare le famiglie anche prima che il pericolo si manifesti e produca danno. In questo senso il progetto di rilancio dei consultori[3] può essere un'occasione per ripensare la rete dei servizi, ampliando gli interventi di sostegno anche a valenza preventiva, senza perdere la centralità delle prestazioni specialistiche che con questa casistica devono saper posizionarsi in incroci faticosi con le esigenze giudiziarie di tutela e trattare l'estrema complessità degli effetti post traumatici a breve e lungo termine;
4. la lotta alla tratta e allo sfruttamento sessuale di minorenni nel circuito della prostituzione ha segnato uno sviluppo, anche esemplare, di norme di pratiche di intervento, ma il problema permane e per certi aspetti si può dire che si è aggravato perché le nuove forme

[3] L'Intesa per il rilancio dei consultori familiari è stata approvata in sede di Conferenza Unificata il 20 settembre 2007.

di sfruttamento delle minorenni nei circuiti prostituzionali si sono spostati in luoghi al chiuso, più difficilmente intercettabili dagli operatori e dalle forze dell'ordine. Seguendo le logiche del mercato persiste quindi una domanda di prestazioni sessuali da parte di minorenni che non può più restare ai margini dell'attenzione dei servizi e delle istituzioni sia per gli aspetti repressivi sia per quelli preventivi, anche di tipo culturale, e trattamentali. Tra l'altro, l'Italia esporta questa domanda anche in altre parti del mondo: gli italiani, infatti, contribuiscono ad alimentare i flussi dei turisti del sesso che in tanti paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina comportano lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti.

## Sezione I - Attività a livello nazionale

A livello centrale le competenze sull'infanzia e l'adolescenza sono divise tra i vari Ministeri (il Ministero della Solidarietà Sociale, il Ministero per le Politiche per la Famiglia, il Ministero delle Politiche giovanili e delle Attività Sportive, il Ministero dei Diritti e delle Pari Opportunità, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, il Ministero dell'Interno, il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero della Giustizia, il Ministero della Pubblica Istruzione, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero della Salute). L'ampio numero dei Ministeri con competenze sull'infanzia e sull'adolescenza ha reso indispensabile una costante ed efficace azione di coordinamento tra i vari dicasteri. In particolare si evidenzia che con la creazione del Ministero per le Politiche della Famiglia e l'attribuzione di alcune competenze di concerto tra il suddetto Ministero e il Ministero della Solidarietà Sociale (come la nomina dei membri del nuovo Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, nonché la ridefinizione delle strutture di responsabilità del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza), è stato creato un primo livello strutturale di raccordo nel quadro di un'architettura indubbiamente molto complessa. Si segnala, in tal senso, che in data 15 marzo 2007 la Commissione parlamentare per l'infanzia ha avviato un'indagine conoscitiva in materia di strumenti di coordinamento istituzionale delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza.
Occorre poi ricordare che il Decreto del presidente del consiglio dei ministri 15 giugno 2006 delega talune funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri al **Ministro delle politiche per la famiglia**, dando a questi incarico di promuovere e coordinare le azioni di Governo volte a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le problematiche generazionali, nonché ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia in ogni ambito (misure di sostegno alla famiglia, contrasto della crisi demografica, sostegno alla maternità, paternità e natalità, misure per la conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia). La competenza del Ministro delle politiche per la famiglia si estende inoltre anche all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento nella materia delle adozioni dei minori italiani e stranieri, delle funzioni di coordinamento dell'attività del Governo nell'ambito dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, dell' Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e analisi dell'infanzia e dell'adolescenza. Il Ministro delle politiche per la famiglia rappresenta inoltre il Governo italiano in tutti gli organismi internazionali e comunitari aventi competenza in materia di tutela della famiglia, anche ai fini della formazione e dell'attuazione della normativa comunitaria.

Le principali iniziative realizzate e promosse a livello centrale non saranno quindi presentate ed esaminate per Ministero di competenza, bensì seguendo uno schema funzionale nel quale la tripartizione della prevenzione discussa sinora è stata re – interpretata per maggiore chiarezza su quattro funzioni :

- Prevenzione primaria
- Protezione e assistenza
- Azioni di contrasto e repressione dei reati
- Monitoraggio del fenomeno

Si tratta di un'articolazione che intende assimilare l'azione delle amministrazioni centrali alle operazioni che gli operatori mettono in campo nella presa in carico di un bambino vittima di abuso e sfruttamento sessuale, proponendo come sfondo lo stesso schema logico fase/funzione che sta a fondamento degli interventi dell'operatore. Uno schema che, sinteticamente, si compone di quattro fasi/funzioni tra loro logicamente e temporalmente interconnesse:

1. rilevazione, come individuazione e lettura dei segnali di malessere dei bambini e dei rischi per la loro crescita, che sono riconducibili a condotte pregiudizievoli. È

la fase/funzione della raccolta delle informazioni finalizzate a capire "come sta" quel bambino e come vive nella sua dimensione di vita.

2. protezione, è la fase/funzione che serve ad arrestare il comportamento maltrattante/abusante, modulato in relazione alla gravità dello stesso, anche attraverso il coinvolgimento dell'autorità giudiziaria con una segnalazione qualificata[4], cioè supportata da una adeguata raccolta di informazioni sul sospetto riferito, lo stato del bambino e caratteristiche del suo contesto di vita.
3. valutazione/accertamento, è il percorso volto a verificare e valutare, attraverso una diagnosi multidisciplinare (si tratta infatti di costruire una valutazione multicentrica badata sulla raccolta di informazioni ed elementi diagnostici sugli aspetti sociali, medici, psicologici, educativi) e dinamica (in quanto è una verifica delle capacità di risposta agli input di cambiamenti da parte del bambino e del risorse familiari residue) circa lo stato del bambino, il danno prodotto dal trauma, e dal punto di vista giudiziario la qualificazione del reato commesso e chi è il reo.
4. Cura, intesa come offerta di esperienze sociali, educative e terapeutiche "riparative" per il bambino, potenziamento delle risorse protettive familiari e relazionali, valutazione e trattamento, se possibile, degli autori delle violenze e loro reintegrazione e stabilizzazione del contesto sociale di riferimento.

## I.1. Prevenzione primaria

a. Strutture di coordinamento

In una prospettiva di prevenzione, le strutture di coordinamento a tematica generale sull'infanzia e l'adolescenza oppure specializzate, sono espressioni di una modalità di lavoro "a rete" che è ormai raccomandata in tutti gli atti e documenti di indirizzo che si occupano di programmi e strategie per la promozione dei diritti e delle condizioni di vita delle nuove generazioni, a partire dalla madre di tutti gli atti successivi, cioè la Convezione ONU sui diritti del fanciullo del 1989.
La loro collocazione tra gli strumenti di prevenzione è giustificata dal fatto che solo l'integrazione delle risorse di conoscenza e, professionali e istituzionali può consentire di perseguire realisticamente obiettivi di efficacia nelle azioni che si mettono in campo. La mancanza di coordinamento genera sovrapposizioni, incoerenze, conflitti e sprechi di risorse che vanno nettamente a sfavore delle finalità che si intende perseguire, anzi generando immobilismo e inefficacia, l'assenza di chiarezza e di cooperazione tra gli attori in gioco non può che rallentare gli interventi, lasciare prive di protezione le vittime e quindi favorire l'impunità dei reati.
Come è noto, in Italia una logica di governo delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza fondata sul principio del coordinamento si afferma alla fine degli anni Novanta con l'approvazione della legge n. 451/97, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia*, che decide la costituzione di:

- la **Commissione parlamentare per l'infanzia**, organismo con compiti di indirizzo e di controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, che nel corso degli anni ha dedicato un'attenzione importante ai temi della violenza all'infanzia e della protezione di bambini e bambine in difficoltà. Recente iniziativa che si colloca in questo campo è stato l'organizzazione di un Seminario di studio con l'esperto

[4] La segnalazione va intesa come intervento qualificato che ha lo scopo di non esporre rischiosamente i bambini e le famiglie; prevenire i danni "iatrogeni" causati da segnalazioni improprie; facilitare il lavoro della Magistratura che deve valutare la possibilità di recupero delle relazioni familiari; ridurre la ripetizione degli interventi facilitando le successive azioni specialistiche (Giordano M., Miola F., 2004; Caffo E., Camerini G. B., Florit G., 2002)

indipendente delle Nazioni Unite, Paulo Sérgio Pinheiro, che ha illustrato lo Studio da lui curato sulla violenza sui bambini e le raccomandazioni in esso contenute;

- **l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**, un organismo formato da rappresentanti dei Ministeri, delle parti sociali, delle principali Associazioni e ONG italiane impegnate nella promozione dei diritti di bambine e bambine e da esperti di settore. L'Osservatorio è un luogo di confronto e proposta tra i suoi compiti rientra anche la redazione del Piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza. Inoltre, con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, la cui sede è presso l'Istituto degli Innocenti, esso prepara la relazione biennale che riguarda la situazione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e, ogni cinque anni, l'Osservatorio redige lo schema del rapporto previsto dall'articolo 44 della Convenzione sui diritti del fanciullo di New York del 1989, ratificato dall'Italia con la Legge n. 176 del 27 maggio 1991. Dal 7 agosto è in vigore il nuovo regolamento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.169 del 23 luglio 2007 con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 103 del 2007, che riguarda il riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia. Il nuovo Osservatorio si è ufficialmente insediato il 31 ottobre 2007 con una riunione, co-presieduta dai Ministri della Solidarietà Sociale e della Famiglia, che ha avuto tra i punti all'ordine del giorno una prima riflessione sul nuovo Piano Nazionale d'Azione che dovrà uniformarsi ai principi normativi della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia rappresentano poiché, in particolare, il nuovo Piano intende ribadire: il principio del superiore interesse del minore d'età; la centralità delle relazioni familiari, sociali ed ambientali di ciascun bambino e ragazzo; il diritto alla protezione ed alla partecipazione; il diritto alla non discriminazione, in virtù del quale maggiore attenzione va rivolta ai minorenni in condizione di debolezza e di fragilità determinata da qualsiasi causa.
- il **Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza**, è una struttura chiamata a supportare l'azione Ministeri aventi competenza in materia di infanzia e di adolescenza, in particolare il Ministero delle politiche per la famiglia e il Ministero della Solidarietà sociale, e a sostenere le funzioni dell'Osservatorio nazionale. Le attività di ricerca, indagine e studio realizzate dal Centro nazionale hanno contribuito ad ampliare la conoscenza del fenomeno e a monitorare l'impegno ad esseo dedicato da parte delle Amministrazioni centrali, regionali e locali. Da ascrivere alla dimensione del coordinamento che può favorire risorse per la prevenzione primaria e la rilevazione precoce anche la gestione del Segretariato della **Rete degli Osservatori Europei sull'infanzia, ChildONEurope** (European Network of National Observatories on Childhood), una scelta che costituisce un segnale importante della volontà di spostare anche in un quadro europeo ed internazionale l'azione politico – istituzionale dell'Italia in questo settore a partire dalla constatazione che oramai la cooperazione a questo livello un valore aggiunto fondamentale.

*Strutture di coordinamento specializzate sul tema della pedofilia*

Un indubbio passo avanti verso una maggiore visibilità del problema della violenza contro i bambini è rappresentato dalla creazione di focal point specialistici, in Italia è il caso del **Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia (CICLOPE),** struttura che ha il con il compito di svolgere "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" che l'art. 17 della legge n.269/98 attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Comitato Ciclope, coordinato oggi dal

Ministro delle politiche per la famiglia, riunisce rappresentanti del Garante nazionale per la Privacy e di dodici Ministeri. Con la creazione del Comitato CICLOPE l'Italia ha fatto un passo avanti nel dare attuazione agli impegni presi anche in sede internazionale e per promuovere politiche interne volte a combattere l'abuso e lo sfruttamento sessuale.

Tra le funzioni istitutive del comitato rientrano quelle di coordinare le attività di prevenzione poste in essere dalle pubbliche amministrazioni centrali di governo e di favorire meccanismi di assistenza, anche assistenza legale, alle vittime di abuso e sfruttamento sessuale. Il CICLOPE agisce come una struttura di collegamento tra i diversi Uffici di governo, anche con il fine di facilitare la cooperazione con il terzo settore, le ONG e la società civile. Tra suoi obiettivi operativi rientra anche quello di mantenere un collegamento a livello europeo e internazionale.

Allo scopo di agire anche sul piano della comunicazione, è incluso tra i membri un rappresentante della RAI – radiotelevisione italiana.

La legge n. 38/2006, entrata in vigore il 6 febbraio 2006 ha introdotto due nuovi istituti: **l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile**, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento delle Pari Opportunità) e passato, con il nuovo Governo, tra le competenze del Dipartimento per le Politiche della Famiglia; e il **Centro nazionale per il contrasto della pedo-pornografia sulla rete Internet**, istituito presso il Ministero dell'Interno, Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni.

L'**Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile** ha il compito di realizzare il monitoraggio delle attività svolte in questo settore da tutte le Pubbliche Amministrazioni e di pervenire ad una lettura completa ed approfondita del fenomeno finalizzata all'elaborazione di strategie per la prevenzione e la repressione della pedofilia nonché per il sostegno alle vittime. La legge autorizza, infatti, l'istituzione presso l'Osservatorio di una banca dati per raccogliere, con l'apporto dei dati forniti dalle amministrazioni, tutte le informazioni utili per l'analisi del fenomeno e degli interventi attuati. Il Centro nazionale di documentazione è stato individuato quale strumento di supporto tecnico scientifico anche per l'Osservatorio contro la pedofilia. L'istituzione dell'Osservatorio nasce dall'esigenza di superare l'attuale frammentarietà delle informazioni disponibili, cercando di integrarle in un sistema informativo più coordinato.

Il modello operativo che disegna l'attività del nuovo Osservatorio e la costituzione della banca dati si sviluppa secondo tre fasi di lavoro principali:

- reperimento dei dati;
- elaborazione dei dati ottenuti;
- confronto con gli operatori e con coloro che si occupano a diverso titolo e con diverse professionalità del fenomeno.

A questo proposito è importante segnalare che nel dicembre 2007, i protocolli d'intesa per la creazione della banca dati sono stati firmati dai Ministri delle Politiche per la Famiglia, dell'Interno, della Giustizia e per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione. Per poter raccogliere tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno appare, infatti, fondamentale e non sostituibile l'apporto dei dati forniti sia dagli Uffici del Ministero dell'Interno sia dagli Uffici del Ministero della Giustizia. Con questo accordo i Ministri si impegnano a intraprendere gli interventi necessari per la progettazione, la costituzione e la gestione della Banca Dati, che una volta a regime costituirà una fonte attendibile di dati completi e confrontabili. Alla stesura dei protocolli hanno dato una collaborazione fattiva tutti i Ministeri interessati, che hanno garantito una consulenza di alto livello dal punto di vista tecnico e del coordinamento istituzionale, anche grazie al coinvolgimento di esperti del Sistema Informativo Interforze (SDI) del Ministero dell'Interno e del Sistema Informativo di gestione dei Registri Penali (ReGe) del Ministero della Giustizia, sotto la supervisione del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) del Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione.

Il **Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete INTERNET**, ha il compito di raccogliere tutte le segnalazioni, provenienti anche dagli organi di polizia stranieri e da soggetti pubblici e privati impegnati nella lotta alla pornografia minorile, riguardanti siti che diffondono materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori avvalendosi della rete INTERNET e di altre reti di comunicazione, nonché i gestori e gli eventuali beneficiari dei relativi pagamenti. Alle predette segnalazioni sono tenuti gli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria. Ferme restando le iniziative e le determinazioni dell'autorità giudiziaria, in caso di riscontro positivo il sito segnalato, nonché i nominativi dei gestori e dei beneficiari dei relativi pagamenti, sono inseriti in un elenco costantemente aggiornato. Il Centro è tenuto a comunicare alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le Politiche della Famiglia, gli elementi informativi e i dati statistici relativi alla pedopornografia sulla rete INTERNET. I fornitori dei servizi resi attraverso reti di comunicazione elettronica sono obbligati, fermo restando quanto previsto da altre leggi o regolamenti di settore, a segnalare al Centro, qualora ne vengano a conoscenza, le imprese o i soggetti che, a qualunque titolo, diffondono, distribuiscono o fanno commercio, anche in via telematica, di materiale pedopornografico, nonché a comunicare senza indugio al Centro, che ne faccia richiesta, ogni informazione relativa ai contratti con tali imprese o soggetti. I fornitori di connettività alla rete INTERNET, al fine di impedire l'accesso ai siti segnalati dal Centro, sono obbligati ad utilizzare gli strumenti di filtraggio e le relative soluzioni tecnologiche conformi ai requisiti individuati con decreto, sentite le associazioni maggiormente rappresentative dei fornitori di connettività della rete INTERNET. Con il medesimo decreto viene altresì indicato il termine entro il quale i fornitori di connettività alla rete INTERNET devono dotarsi degli strumenti di filtraggio. Il Centro trasmette all'Ufficio italiano dei cambi (UIC), per la successiva comunicazione alle banche, agli istituti di moneta elettronica, a Poste italiane Spa e agli intermediari finanziari che prestano servizi di pagamento, le informazioni relative ai soggetti beneficiari di pagamenti effettuati per la commercializzazione di materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori sulla rete INTERNET e sulle altre reti di comunicazione. Le banche, gli istituti di moneta elettronica, Poste italiane Spa e gli intermediari finanziari che prestano servizi di pagamento comunicano all'UIC ogni informazione disponibile relativa a rapporti e ad operazioni riconducibili alla commercializzazione di materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori. Per quanto concerne la creazione di una **black list** di siti pedopornografici (prevista dalla legge n. 38/2006), il Centro nazionale, a seguito del c.d. Decreto Gentiloni del 2 gennaio 2007, dovrebbe trasmettere la *blacklist* dei siti pedo-pornografici agli *Internet Service Provider* (ISP), affinché questi ne inibiscano la navigazione entro tempi stabiliti. È invece ancora in via di redazione la procedura che prevede, sempre ex Legge 38/2006, che il Centro nazionale, per esigenze connesse alle investigazioni, possa richiedere al sistema bancario nazionale, attraverso l'Ufficio Italiano Cambi, informazioni circa transazioni finanziarie relative all'acquisto di materiale pedo-pornografico.

Presso il Ministero dell'Interno è poi stata creata un'importante struttura di monitoraggio e coordinamento: l'**Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi**.
L' Osservatorio è stato voluto dal Ministro dell'Interno come "un ulteriore tassello per intensificare il sistema di prevenzione e contrasto dei fenomeni della tratta di esseri umani e di sfruttamento della
prostituzione". Nel decreto istitutivo del 18 gennaio 2007, gli è stato affidato il compito di studiare
le misure già esistenti, anche quelle di assistenza e tutela delle vittime, e di formulare pareri e proposte per favorirne il miglioramento. L'Osservatorio, presieduto dal Sottosegretario di Stato Avv. Marcella LUCIDI e incardinato nel Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha lavorato con la collaborazione di rappresentanti del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, dei Ministeri degli Affari Esteri, della Solidarietà Sociale, della Giustizia e delle Pari Opportunità e operatori delle organizzazioni non governative maggiormente impegnate nel settore

dell'assistenza e tutela delle vittime di sfruttamento sessuale. Su richiesta dell'Osservatorio, il Gabinetto del Ministro dell'Interno ha chiesto a ciascuna Prefettura informazioni in merito alla prostituzione e ai delitti connessi, invitando a coglierne i caratteri prevalenti sul relativo territorio e a descrivere i progetti esistenti. Un aspetto importante che emerge dai contributi delle Prefetture, come viene riportato nella Relazione illustrativa sulle attività svolte dall'Osservatorio nel primo semestre 2007 e come si rileva dalla ricognizione effettuata per la redazione della presente Relazione, è lo sviluppo in alcune città qualificati progetti di collaborazione tra istituzioni ed enti di tutela, a dimostrazione che "laddove esiste una sinergia tra i diversi soggetti che, ciascuno a proprio titolo, da anni sono impegnati e con professionalità nel campo della gestione dell'accoglienza, della assistenza, della mediazione culturale e dell'integrazione sociale, l'applicazione delle norme, la lotta allo sfruttamento e l'individuazione di alternative possibili per le vittime che intendono "uscire dal giro" determina risultati concreti".

La Relazione dell'Osservatorio si sofferma anche nell'esame della componente minorile dell'universo della prostituzione coatta, sovente connessa alla tratta di esseri umani. A tal proposito si individuano alcune priorità di azione atte a qualificare l'azione del governo italiano in questo settore. Si riconosce pertanto che la tutela delle giovani vittime deve essere un impegno prioritario e a tal riguardo l'Osservatorio propone di agire su un doppio livello, quello della repressione dei reati e quello della sensibilizzazione dell'opinione pubblica attraverso:

- la realizzazione di una campagna informativa diffusa sul fenomeno della prostituzione minorile e sul reato con cui è sanzionata;
- uno specifico impegno delle forze di polizia per la prevenzione e il contrasto del reato di cui all'art. 600 bis c.p., sia nella parte riguardante lo sfruttamento e l'induzione alla prostituzione minorile che per ciò che attiene il reato commesso dal "cliente";
- estensione dell' inescusabilità dell'*error aetatis* della vittima (già prevista per la violenza sessuale, relativamente a vittima minore dei 14 anni) ai reati di schiavitù, tratta, prostituzione minorile, sfruttamento sessuale, commessi in danno di minori. Tale modifica consentirebbe infatti di evitare l'impunità di coloro che adducano pretestuosamente l'errore sull'età della vittima, che non dovrebbe invece ammettere scusante alcuna;
- introduzione di una disciplina speciale della prescrizione dei reati di sfruttamento sessuale, tratta, abuso sessuale, prostituzione, commessi in danno di minori, con decorrenza del termine di prescrizione dal compimento della maggiore età da parte della vittima Per questi reati, infatti, il decorso del tempo consente al minore di rielaborare il trauma subito e necessariamente rimosso. La modifica della disciplina della prescrizione si renderebbe poi opportuna anche in ragione della riduzione del termine di prescrizione previsto in generale a seguito della legge 251/2005;
- previsione della possibilità per il Tribunale di disporre, nei confronti delle persone che risultano pericolose per l'integrità fisica o morale dei minori (art. 4 l. 1423/1956) anche ulteriori misure di prevenzione, quali il divieto di accesso ai luoghi frequentati da minori;
- introduzione, quali misure cautelari, del divieto di avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa nei confronti di imputati per reati di prostituzione minorile, tratta, riduzione in schiavitù in danno di minori, nonché dell'allontanamento dalla casa familiare quando l'imputato sia un familiare della vittima;
- considerare, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno ex articolo 18, comma 7, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, irrilevanti tutte le condanne che sono state emesse qualora riguardino reati commessi durante la minore età.

*La collaborazione con la società civile e il Terzo settore*

La collaborazione con le ONG e la società civile avviene come partecipazione alle attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia l'adolescenza e dell'Osservatorio per il contrasto della

pedofilia e della pornografia minorile nel quale saranno nominati anche rappresentanti delle maggiori organizzazioni che si occupano di questi temi. Si ricorda inoltre, che nella prassi parlamentare italiana è prevista la possibilità di convocare in audizione esperti e rappresentanti di organizzazioni nazionali o con particolare esperienza nel settore in esame, questo è avvenuto anche in occasione della disamina di disegni di legge o la conduzione di indagini tematiche da parte, per esempio, della Commissione Bicamerale per l'infanzia.

La società civile è quindi coinvolta con funzioni di :
- consultazione
- contributo all'analisi teorico – pratica dei problemi
- formulazione di proposte di riforma o di azione
- collaborazione alla realizzazione di progetti specifici
- fornitura di expertise

Un'importante azione di stimolo è svolta adesso più stabilmente dal Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti del fanciullo (composto da 62 organizzazioni coordinate da Save the Children – Italia) che nel 2001 presentò al Comitato ONU un proprio rapporto supplementare sull'attuazione della Convenzione e da allora ha assunto l'impegno di proseguire nell'opera di monitoraggio, realizzando annualmente un Rapporto di aggiornamento che costituisce un'occasione per un confronto puntuale e costruttivo con le istituzioni che in Italia sono responsabili delle politiche per l'infanzia. I risultati del Rapporto annuale sono stati presentati pubblicamente anche alla presenza dei Ministeri interessati; i contenuti del Rapporto 2007 sono stati discussi recentemente in occasione di un'audizione speciale con la Commissione Bicamerale per l'infanzia.
Altra importante rete che svolge funzione di advocacy sui diritti dell'infanzia nei confronti del Parlamento e delle Amministrazioni centrali e regionali (come si spiegherà nel capitolo dedicato all'analisi del contributo offerto dal Terzo settore e del le ONG) è il **PIDIDA**, un coordinamento di Associazioni, ONG, e in generale le realtà del Terzo Settore che operano per la promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e nel mondo.

b. Azioni di informazione, regolamentazione e di indirizzo

*La prevenzione e il contrasto della pedopornografia online. Le attività di informazione e di sensibilizzazione sui fenomeni criminosi che coinvolgono bambini e adolescenti.*

In materia di informazione istituzionale, nell'anno 2006 il Comitato tecnico dell'Osservatorio pedofilia del Comitato CICLOPE, con sede presso il dipartimento delle politiche per la famiglia, ha pubblicato un volume dal titolo "L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile: una finestra sul mondo dell'infanzia perduta". Tale testo analizza e discute in dettaglio i seguenti temi:

- Il quadro normativo internazionale ed europeo in materia di abusi sessuali sui minori. Analisi delle principali innovazioni introdotte dalla Decisione Quadro del Consiglio dell'Unione Europea.
- Analisi comparata delle legislazioni vigenti in materia di abusi sessuali sui minori nei seguenti Paesi: Italia (con aggiornamento sulla nuova legge appena introdotta) Spagna, Francia, Germania, Regno Unito, Belgio, Estonia.
- Analisi comparata dei piani d'azione per la lotta alla pedofilia adottati nei seguenti Paesi: Italia, Spagna, Inghilterra, Germania

- Focus sull'Italia: gli organismi istituzionali impegnati nella lotta alla pedofilia. Il ruolo centrale del Dipartimento per le Pari Opportunità come sede operativa del nuovo Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

In materia, occorre evidenziare che la **Polizia postale ha il compito di contrastare la pedopornografia online.** In particolare, con l'attivazione del **Centro nazionale per il contrasto alla pedopornografia sulla rete Internet**, previsto dalla legge n. 38 del 6 febbraio 2006, a supporto di questa attività, il 29 gennaio 2007 è stato siglato un **accordo di paternariato per la fornitura di tecnologie all'avanguardia** tra **Polizia e Telecom** per contrastare la pedopornografia sul web. Per monitorare la rete internet e oscurare la navigazione verso i siti pedopornografici, la Polizia di Stato si avvale di tecnologie all'avanguardia in grado i tracciare il mercato a pagamento delle immagini che raffigurano minori abusati sessualmente, attraverso la raccolta di tutte le informazioni provenienti da istituzioni, provider, organizzazioni non governative e cittadini.
La disponibilità delle tecnologie necessarie è stata assicurata dall'accordo suddetto, che prevede la fornitura da parte di Telecom Italia S.p.A. di hardware, software e connettività ad elevata prestazione. Attraverso il suddetto accordo vengono assicurati alla Polizia Postale più **strumenti tecnologici e viene semplificata la cooperazione internazionale: l**a disponibilità di tecnologie altamente specialistiche permetterà al Centro nazionale di fornire il proprio contributo investigativo e d'intelligence alla cooperazione internazionale di polizia, attraverso canali comunicativi d'avanguardia. L'accordo rappresenta anche una nuova fase di collaborazione tra la Polizia di Stato e il settore privato della gestione delle comunicazioni secondo i più avanzati criteri di partenariato, come risposta globale di sicurezza ai cittadini.
Il 18 giugno 2007 è stato inoltre firmato uno specifico protocollo d'intesa tra **Polizia e Telefono azzurro** per potenziare la collaborazione nell'opera di prevenzione e contrasto della pedopornografia on line. In particolare, l'accordo (firmato dal direttore centrale della Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato, dal direttore del Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni e dal presidente di Telefono Azzurro) prevede la realizzazione congiunta di campagne informative e di sensibilizzazione, corsi di formazione per gli operatori e un database in cui far convergere tutte le segnalazioni relative a siti e servizi Internet con contenuti pedo-pornografici, illegali o comunque inadatti ai minori raccolte da Telefono Azzurro attraverso la **hotline "Hot114".** Il progetto Hot114, nato nell'ambito del programma Safer Internet promosso dalla Commissione Europea, è stato avviato il 1 aprile 2005 e mette a disposizione di chi naviga in Internet un servizio (accessibile sia tramite Internet che da telefonia fissa) che consente, 24 ore su 24 e in modo anonimo, di segnalare contenuti pedopornografici o potenzialmente pericolosi per bambini e adolescenti, per contrastarne la diffusione e limitarne l'accessibilità in rete. L'hotline italiana fa anche parte del **network internazionale** "Inhope", cofinanzato dalla Commissione europea, che promuove attualmente la cooperazione tra 28 hotline di tutto il mondo. **In 2 anni di attività la hotline** ha ricevuto, infatti, oltre **mille segnalazioni,** di cui il **59,4%** relative al web, il 20% alla posta elettronica, il **14,2%** al file-sharing e il **5,5%** alle chat - line, mentre **l'attività investigativa della Polizia** ha portato negli ultimi sei anni alla chiusura di **155** siti web pedofili in Italia e alla segnalazione di **10.366** siti analoghi all'estero. Dati che vanno ad aggiungersi alle **3.326** perquisizioni e ai **185** arresti per pedofilia on line, oltre alla costante attività di monitoraggio. In base alle informazioni fornite, gli Stati Uniti risultano essere il paese che ospita il maggior numero di server con i materiali illegali segnalati a "Hot114", seguito da Russia (11,5%), Italia (8,7%), Olanda (1,2%), Germania (0,9%), Francia (0,7%) e Regno Unito (0,7%), ma nella maggioranza delle segnalazioni il paese è' sconosciuto (11,8%) o mancano del tutto indicazioni in proposito (25,4%). In base al recente accordo, le segnalazioni confluiranno al **Centro nazionale per il contrasto alla pedo-pornografia su Internet,** istituito presso la Polizia delle comunicazioni dalla legge n. 38 del 2006 ("Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedo-pornografia anche a mezzo Internet") con il compito

di raccogliere tutte le informazioni sui siti che diffondono materiale pedopornografico e di comunicare i dati all'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile per la predisposizione del Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia. Le informazioni raccolte saranno, inoltre, utilizzate per creare una "black list" di indirizzi cui sarà impossibile accedere con provider italiani.

Inoltre, è in via di perfezionamento un accordo tra il Servizio della Polizia Postale e l'associazione "Save the Children" per la costituzione di un network di esperti a supporto dell'attività di analisi del materiale pedopornografico veicolato in internet, con finalità d'individuazione dei minori vittime.

La Onlus Telefono Azzurro, invece, collabora con la Polizia Postale nell'attuazione di **progetti di sensibilizzazione** degli utenti e **progetti di formazione** congiunta in tema di contrasto alla pedo pornografia. **Progetto EDEN** (Educazione Didattica per la E - Navigation), cui il Servizio Polizia Postale partecipa in partnership con il CNR, "Telefono Azzurro", "Save the Children", nel quadro del programma "Safer Internet" finanziato dalla Commissione Europea. Il progetto EDEN ha quali obiettivi la promozione della partecipazione diretta di bambini, bambine e adolescenti nella definizione e realizzazione di progetti contro l'abuso sessuale e allo sfruttamento sessuale e consiste nella creazione di un sito per gli istituti scolastici in cui gli alunni, sotto la guida dei docenti, pubblicano gli elaborati multimediali da loro preparati sulla "navigazione sicura", da condividere con gli utenti della rete. Il progetto nasce dal desiderio di stimolare un uso più responsabile dei mezzi che consentono di navigare e comunicare nel cyber-spazio, i computer ed i telefonini ne sono un classico esempio. Spesso i ragazzi navigano in internet senza la guida di genitori o insegnanti, è quindi importante che sappiano utilizzare questi strumenti in modo consapevole e responsabile. EDEN vuole sviluppare nei ragazzi queste abilità facendo leva sulla loro curiosità, proponendo l'uso di strumenti innovativi per l'elaborazione in gruppo di contenuti che saranno visibili on-line e sui quali i ragazzi potranno esprimere il loro giudizio (http://eden.saferinternet.it/).

Il **Ministro delle comunicazioni**, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni della Pubblica Amministrazione, ha recentemente approvato il **decreto 8 gennaio 2007 (pubblicato nella G.U. 29 gennaio 2007, n. 23)** mediante il quale sono stati individuati i requisiti tecnici degli strumenti di filtraggio che i fornitori di connettività alla rete Internet devono utilizzare al fine di impedire l'accesso ai siti segnalati dal Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia istituito dall'art. 14 bis della legge 269/1998, come modificato dalla legge 38/2006.
Finalità ed oggetto del decreto è la definizione dei requisiti tecnici degli strumenti di filtraggio che i fornitori di connettività alla rete internet devono utilizzare al fine di impedire l'accesso ai siti segnalati dal Centro nazionale per il contrasto alla pedopornografia. Il decreto è dunque rivolto ai "fornitori di connettività della rete internet", ovvero ai soggetti che consentono all'utente l'allacciamento alla rete internet o ad altre reti di comunicazione elettronica o agli operatori che in relazione ad essa forniscono servizi di comunicazione elettronica. A tali soggetti viene imposto di installare gli strumenti di filtraggio in base alle caratteristiche tecniche ed alla gerarchia della porzione di rete da loro amministrata, nonché di informare il Centro sopra indicato ed il Ministero delle comunicazioni dell'avvenuta attivazione degli strumenti di filtraggio conformi ai requisiti del decreto. Il decreto stabilisce inoltre che, ferma restando l'eventuale responsabilità penale dei fornitori di connettività alla rete Internet, le violazioni di cui all'art. 14 quater della legge 269/1998 come modificata dalla legge 38/2006, sono punite con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 50.000 a 250.000 euro da parte degli Ispettorati territoriali del Ministero delle comunicazioni.
Sono infine contemplate dal decreto attività di controllo e di verifica periodica: con cadenza semestrale è prevista da parte del Ministero delle comunicazioni, della Presidenza del consiglio

dei Ministri – Dipartimento per le innovazioni e le tecnologie e del Ministero dell'Interno – Centro nazionale per il contrasto alla pedopornografia, la verifica dei risultati ottenuti dalle attività regolate dal decreto, nonché la verifica delle tecnologie adottate e della loro congruenza con gli scopi della legge 38/2006. All'esito dei risultati delle verifiche, è poi espressamente stabilito che il Ministro delle comunicazioni ed il Ministro per le riforme e le innovazioni della Pubblica Amministrazione, sentiti i rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative dei fornitori di connettività alla rete Internet, possano procedere alle opportune modifiche del decreto.
All'interno del piano messo in atto per la tutela dei minori, iniziato con la firma del suddetto decreto ministeriale, rientra una campagna di sensibilizzazione promossa dal Ministero delle Comunicazioni con il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio, rivolta ai genitori con figli di età compresa tra i 9 e i 14 anni, il cui concetto creativo è "Il miglior modo per aiutare tuo figlio a non fare un uso sbagliato delle tecnologie, è conoscerle". La campagna si articola in due periodi, giugno-luglio e settembre 2007 sulle principali emittenti radiotelevisive nazionali, sui giornali e sui principali portali internet. In particolare, è stato prodotto uno spot TV da 30 secondi, rivolto a genitori e ragazzi, sulla necessità di condividere l'esperienza della navigazione in rete e che, in tono amichevole ed ironico, sprona i genitori ad interessarsi al mondo del computer.

Il Ministero delle comunicazioni collabora con Save the Children al **progetto Stop.it**, a fronte anche del decreto già firmato nel settembre 2006, con il quale la ONG era stata individuata quale soggetto partner del Ministero sulle politiche a tutela dei minori. Il progetto Stop-It consta essenzialmente di un sito che offre la possibilità agli utenti di Internet di segnalare:

- la presenza di materiale pedo-pornografico in rete (siti, pagine web, spazi liberi su portali, ecc.);
- episodi di utilizzo della rete al fine di diffondere e distribuire materiale pedo-pornografico (chat, newsgroup, e-mail indesiderate (spamming), programmi di file sharing, etc.).

Stop-It si caratterizza come un canale non-istituzionale, supplementare a quello che viene offerto dalle Forze dell'Ordine. A differenza delle forze di Polizia, Stop-It non effettua ricerca pro-attiva di materiale pedo-pornografico: tale attività è infatti espressamente vietata nel nostro paese, e questo sia per non sovrapporsi ad eventuali attività investigative della Polizia, che per evitare l'aumento indiretto della domanda di tali contenuti all'interno dei principali motori di ricerca su Internet.
È utile segnalare a questo proposito che nel Febbraio 2005 il Comitato di Garanzia Internet e Minori presso il Ministero delle comunicazioni ha prodotto e diffuso **Linee guida per le attività delle ONG in materia di monitoraggio di siti pedopornografici** rivolto alle Associazioni coinvolte nel contrasto alla pedo-pornografia in Internet. Le linee guida prevedono che le organizzazioni che ricevono segnalazioni debbano inviare le segnalazioni alla Polizia "senza verificare in nessun modo il contenuto del sito e senza scaricare il materiale in esso contenuto". In base a tali linee guida, Stop-It, in accordo con la Polizia, ha definito un nuovo protocollo operativo che ha portato alla riorganizzazione del lavoro svolto sin dal 2002. Stop-It è parte di un progetto internazionale gestito da INHOPE, un' associazione internazionale di hotline che lottano contro il contenuto illegale su Internet. Le hotline di Inhope, permettono agli utenti di segnalare contenuti ritenuti illegali, che casualmente incontrano navigando su internet. La segnalazione viene fatta principalmente tramite e-mail oppure attraverso un modulo da compilare on-line. Dall'ultimo rapporto relativo al trend delle segnalazioni (www.inhope.org per scaricare la versione in inglese: 2007 Global Internet Trend Report), del network, si evidenzia che tra il settembre 2004 e dicembre 2006 il network delle hotline ha ricevuto 900.000 segnalazioni con un aumento medio nell'ultimo quadrimestre del 2006 di 2300 segnalazioni al mese e con una percentuale del 21% sul totale delle segnalazioni, per quanto riguarda la presenza di contenuti illegali.

Sempre in relazione ai temi specifici della pedopornografia, il Ministero delle comunicazioni ha finanziato la realizzazione di un sito **www.tiseiconnesso.it** rivolto prevalentemente ai ragazzi, ma con una sezione anche per i genitori ed una per gli insegnanti, per informarli sulle precauzioni necessarie nell'utilizzo delle nuove tecnologie (internet e cellulari). Save the Children Italia ha curato tutti i contenuti del sito in base al suo impegno e alla sua esperienza pluriennale sul campo con i ragazzi in materia di minori e nuove tecnologie. Il sito offre spunti di riflessione e informazioni necessarie ad una navigazione sicura, che non poggi solo sugli strumenti tecnici per proteggere i computer, ma anche e soprattutto sulla consapevolezza di chi usa le nuove tecnologie rispetto alle proprie modalità e motivazioni di utilizzo. Particolare attenzione è dedicata a spiegare, anche attraverso i video realizzati da altri paesi del mondo, la cautela necessaria in caso di incontri nella rete e nelle chat.
Oltre alla realizzazione di tale sito, il Ministero sta sostenendo una serie di iniziative capaci di spiegare ai bambini e agli adolescenti i pericoli che possono derivare da un uso non consapevole delle nuove tecnologie.
A livello comunitario, il Ministero ha concordato con il Commissario Frattini la costituzione di un Tavolo di Coordinamento degli Stati membri con l'obiettivo di costruire un quadro normativo omogeneo capace di prevedere interventi coordinati delle Polizie delle Comunicazioni.

Anche sul sito della Polizia di Stato e su quello dell'Arma dei Carabinieri è presente uno spazio informativo su Internet dedicato a bambini e adolescenti allo scopo di portarli a conoscenza dei più importanti temi sociali attraverso l'illustrazione di favole, fiabe e fumetti.
Sul fronte dell'informazione, come descritto ampiamente anche in passate edizione della presente Relazione, si deve ricordare il lavoro che la Polizia di Stato e i Carabinieri realizzano direttamente a contatto con bambini e adolescenti recandosi nelle scuole per incontri sui temi della pedofilia e dell'abuso sessuale. È un lavoro che oggi è ancora più intenso grazie alla presenza delle forze dell'ordine in numerosissimi tavoli di coordinamento territoriale che facilitano la conoscenza tra i rappresentanti dei vari settori e quindi anche la progettazione di attività in comune.
A testimonianza della volontà di creare collaborazioni interistituzionale si cita a titolo esemplificativo che nell'aprile 2007 il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri ha **diramato una circolare** con la quale è stato disposto che i vari Comandi Provinciali in materia di tutela delle vittime vulnerabili pongano una specifica attenzione agli episodi di violenza e minacce che caratterizzano i dissidi privati negli ambienti domestici, nelle relazioni sentimentali e nei rapporti di vicinato, istaurando, dopo la denuncia da parte della presunta vittima, contatti diretti con le parti coinvolte allo scopo di dissuadere dell'intenzione di "farsi giustizia da sé", evitando conseguenze molto gravi.

Anche il Ministero della Giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile ha sostenuto iniziative volte informare su ciò che realizza il Ministero per la tutela dei minori, immaginando di avere come interlocutori non solo operatori del settore, ma anche genitori e ragazzi. Il lancio del sito **giustiziaminorile.it** ha consentito la pubblicazione delle attività, iniziative e progetti riguardanti i minori, conferendo un'ampia visibilità al settore nei confronti di tutti gli altri ambiti istituzionali e non, che a diverso titolo si occupano, o sono interessati, alle materie concernenti il fenomeno della devianza, della protezione dell'infanzia e dell'adolescenza.
Nel corso del 2006 il Dipartimento ha svolto anche attività di **promozione dei diritti dei minori,** orientata, oltre che verso azioni volte a costruire occasioni di convergenza istituzionale nei confronti di alcune problematiche, quali, ad esempio, i minori stranieri non accompagnati, anche verso l'approfondimento propedeutico di particolari aspetti emergenti attraverso iniziative di studio e ricerche specifiche.

Come segnalato dal Ministero, si è concluso uno studio comparativo tra la normativa italiana e quella dei maggiori Paesi europei in tema di tutela di minori vittime di reato e di mediazione penale.
Anche l'attività degli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni che, ai sensi dell'art.11 della legge 66/96, devono prestare assistenza e sostegno ai minori vittime di reato di violenza sessuale, è stata oggetto di un più **puntuale progetto di monitoraggio.**
Le iniziative intraprese con la Direzione Centrale Anticrimine – Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, frutto di un rapporto di intensa collaborazione che va avanti da diversi anni, hanno condotto alla realizzazione – a febbraio 2006 – di un **Seminario sui temi della sottrazione internazionale dei minori, sullo sfruttamento dei minori da parte della criminalità organizzata e sui minori vittime ed autori di reati sessuali.** Anche le pratiche di mediazione penale, applicate in taluni casi di violenza sessuale di minorenni ai danni di altri minorenni, continuano ad essere oggetto di **ricerca e monitoraggio** finalizzati alla esplorazione degli assetti organizzativi e gestionali degli Uffici per la mediazione, sorti in diverse realtà operative e frutto di importanti collaborazioni interistituzionali tra Autorità Giudiziaria Minorile, Servizi minorili ed Enti Locali. Nell'ottica di implementare le attività in tale ambito e, al contempo, fornire un modello operativo alle figure professionali che prestano la loro attività presso gli Uffici per la Mediazione, il **progetto "Incontro"** finanziato con i fondi strutturali PON 2000–2006, ha avuto come obiettivo quello di diffondere la cultura della mediazione, la formazione dei mediatori, la realizzazione di un sistema integrato tra Istituzioni, Enti pubblici e privati.
Dal Dipartimento per la giustizia minorile, nel periodo in esame, è stato affrontato anche il tema della violenza sessuale che coinvolge i minorenni sia come vittime che come autori di reato, quindi con uno speciale approfondimento incentrato sui minori abusanti e sui *"sex offenders"*. È stato condotta un'apposita ricerca in collaborazione col Dipartimento di Psicologia dell'Università di Torino ha inteso indagare vari aspetti, tra cui l'esistenza di elementi comuni (psicologici, sociali ambientali), riscontrabili nei *"sex offenders"*.
Infine, nel gennaio 2008, il Capo del Dipartimento, Carmela Cavallo, e il Presidente di Telefono Azzurro, Ernesto Caffo, hanno stipulato un **Protocollo d'Intesa** per migliorare la presa in carico dei minorenni, vittime e autori di reati attraverso la qualificazione delle procedure di ascolto e valutazione delle esigenze del minorenne e con l'avvio di iniziative innovative di informazione e sensibilizzazione. Con la stipula del protocollo, il Dipartimento per la Giustizia Minorile - Direzione generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari - e il Telefono Azzurro si impegnano, ognuno per quanto di specifica competenza, a svolgere un'attività di prevenzione primaria, secondaria e terziaria al fine di diffondere una cultura di tutela rafforzata a favore dei minorenni che vivono in situazioni di rischio che possano indurli alla commissione di reati o facilitarne la reiterazione. L'accordo ha carattere sperimentale ed avrà la durata di tre anni.

Dal 1991 al 1999 **il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione**, con la Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze, sulla base dei contributi erogati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in virtù della legge 216/91 (che prevedeva interventi in favore dei minori a rischio coinvolgimento in attività criminose), ha coordinato a livello centrale e ha finanziato progetti (attività di accoglienza di minori in comunità, interventi di sostegno alla famiglia, interventi per la realizzazione di centri di incontro ed interventi nell'ambito delle strutture scolastiche) presentati dagli enti pubblici e da soggetti privati operanti nel sociale tramite le Prefetture-Uffici territoriali del Governo. Mentre la legge 216/1991 non è stata rifinanziata, la normativa successiva (legge 285/1997) ha assegnato alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano la realizzazione di attività in materia di infanzia e di adolescenza.
Si rileva in proposito che la **Polizia di Stato** ha promosso numerose iniziative a tutela dei bambini, grazie anche alla costituzione degli uffici minori presso le Questure, che hanno portato alla stipula di importanti protocolli di intesa con le Province, i Comuni e i Tribunali per i minorenni. Sono stati, inoltre, avviati progetti con altre istituzioni e organizzazioni che si

occupano di contrastare la violenza e i maltrattamenti sui bambini, e stabilite intese per tutelare i più piccoli e aiutarli nel loro percorso di crescita.
Tutte le Questure italiane sono in vari modo impegnate, specialmente attraverso la partecipazione a incontri presso istituti scolastici primari e secondari di I e II grado. Inoltre, attraverso i siti **www.poliziadistato.it** e **www.commissariatodips.it**, vengono indicate sezioni di consultazione con indicazioni di cautela nella navigazione in internet per le famiglie ed i minori.
Il Dipartimento della P.S ha promosso iniziative finalizzate a favorire la partecipazione diretta di bambini, bambine e adolescenti, in particolare, nell'ambito delle iniziative volte alla diffusione ed al potenziamento dell'educazione alla convivenza civile, alla partecipazione e alla cultura alla legalità, il Dipartimento della P.S. in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione e con il Comitato italiano per l'UNICEF, già dal 2001, ha promosso un concorso rivolto agli alunni che frequentano le scuole secondarie di 1° e 2° grado dal titolo **"Il Poliziotto un amico in più"**. L'iniziativa intende favorire lo sviluppo di una cultura della legalità, del rispetto dei diritti umani, della tolleranza, della solidarietà e dei valori su cui si fonda una società civile, considerata indispensabile per garantire il bene prezioso della sicurezza e della pacifica convivenza. Per l'anno scolastico 2005/2006, in particolare, il concorso ha avuto come titolo "L'UNICA DIFFERENZA È IL RISPETTO", ed ha avuto come tema la sensibilizzazione dei ragazzi alle varie forme di rispetto di se stessi e degli altri, delle regole, dell'autorità e di qualsivoglia tipo di differenza (di sesso, razza, lingua, religione).
Prosegue anche l'attività di formazione interna degli operatori appartenenti alle Amministrazioni centrali più impegnate nel contrasto del fenomeno. In particolare, il Dipartimento della P.S ha promosso eventi formativi e di aggiornamento sui temi della violenza all'infanzia (e in particolare dell'abuso e dello sfruttamento sessuali):

- presso la Scuola di Polizia Giudiziaria e Amministrativa di Brescia, sono stati organizzati 7 *Corsi di addestramento* per 195 operatori della Polizia di Stato impegnati nel contrasto dei reati ad opera ed in danno dei minori, in servizio presso le Sezioni specializzate delle Squadre Mobili;
- in collaborazione con il Dipartimento della Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia, nel mese di febbraio 2006, è stato organizzato un *Seminario di aggiornamento* destinato al personale degli Uffici Minori delle Questure ed a quello dei Servizi sociali della Giustizia Minorile, sul tema degli abusi sessuali in danno di minori;
- nel mese di novembre 2006, la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato ha organizzato, presso l'Aula Palatucci, sita nella sede della citata Direzione, una giornata di studio sul tema *"Pedofilia ed altri reati a sfondo sessuale"*, con la partecipazione di docenti universitari, medici, magistrati ed operatori della Polizia di Stato specializzati nella tematica.

Il **Ministero della Pubblica Istruzione** partecipa con propri rappresentanti alle attività del Comitato Interministeriale per la lotta alla pedofilia (CICLOPE). Per l'acquisizione di dati puntuali su azioni di prevenzione e contrasto a fenomeni di maltrattamento, violenza e abuso nei confronti dei minori, nonché in merito ad iniziative di prevenzione e sensibilizzazione avviate dagli organi periferici dell'Amministrazione e dalle istituzioni scolastiche, in data 28 giugno 2007, il **Dipartimento per l'Istruzione, Direzione Generale per lo Studente Ufficio Secondo**, ha inviato una circolare ai Direttori degli Uffici Scolastici Regionali, dove si chiedeva la loro collaborazione nel fornire dati quantitativi in possesso dei rispettivi uffici, relativi a casi di sfruttamento, abuso sessuale dei minori e pedopornografia che siano stati acquisiti a seguito di eventuali indagini ispettive a carico del personale della scuola, effettuate a partire dal febbraio 2006, cioè dall'entrata in vigore della legge n. 38/2006 recante disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo internet.
Sempre con la collaborazione degli Uffici Scolastici Regionali, inoltre, il Dipartimento sta preparando un report di sintesi sulle iniziative messe in atto nell'ambito dei vari territori

regionali per la prevenzione del fenomeno e la sensibilizzazione della realtà sociale interna ed esterna alla scuola.

Nell'ambito di piani di azione specifici sui temi della violenza all'infanzia ed, in particolare, dell'abuso e dello sfruttamento sessuali, il Ministero dell'Istruzione con la collaborazione dei Ministeri delle Comunicazioni, Lavoro e Politiche Sociali e Pari Opportunità, ha realizzato, all'interno della **Campagna Emergenza Infanzia 114** affidata al Telefono Azzurro, una campagna informativa per diffondere la conoscenza del servizio 114 presso insegnanti, studenti e genitori nelle scuole. L'obiettivo è stato quello di sensibilizzare sia i docenti che i ragazzi alla segnalazione di situazioni di emergenza o pericolo in cui possono trovarsi bambini e adolescenti, situazioni che vengono gestite dal 114 Emergenza Infanzia in una logica di rete - attivando e coordinandosi con le istituzioni del territorio. Analogo rilievo e diffusione è data al servizio di segnalazione di contenuti illeciti e illegali presenti sui media (internet, carta stampata, televisione, radio) che mettono a disagio bambini e adolescenti. Il servizio è accessibile, anche in forma anonima, dal sito http://www.114.it/.

Nell'ambito dell'informazione e della sensibilizzazione sui fattori di rischio del maltrattamento e della violenza, il MIUR ed il Ministero della Salute hanno pubblicato e distribuito una raccolta di sei opuscoli, dal titolo **"Missione salute",** studiati per gli studenti dei primi due anni del ciclo secondario, con allegato un manuale che propone ai docenti alcuni possibili itinerari didattici. Tra gli elaborati di maggior interesse per la presente ricognizione si possono annoverare quello sul problema delle droghe e del doping e quello sulle relazioni interpersonali e la sessualità. Fra le attività rivolte a prevenire o a curare gli effetti a breve e lungo termine dei maltrattamenti e delle violenze sessuali di cui possono essere vittime i bambini vanno incluse anche quelle che mirano a favorire una riduzione del rischio e/o la rilevazione precoce di questi fenomeni. In tale ambito, i Contratto Collettivo Nazionale dei Lavoratori della Scuola 2002-2005 ha riproposto all'art. 9 il finanziamento di progetti e dei docenti che svolgono il proprio servizio in scuole situate nelle **aree socio-geografiche a** forte **rischio** di devianza giovanile e di criminalità minorile e dove la dispersione scolastica raggiunge livelli significativi e superiori alla media nazionale.

I progetti finanziati hanno riguardato finora 28 province delle regioni Campania, Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia e le aree metropolitane di Roma, Milano, Torino e Genova. Il monitoraggio dei Progetti dello scorso triennio ha evidenziato lo stretto rapporto delle scuole con il territorio e la capacità di interazione con soggetti esterni alla scuola, che spesso determina il successo di interventi che hanno anche una forte natura preventiva rispetto alla rilevazione precoce di segnale di rischio e di disagio o del possibile coinvolgimento di ragazzi e ragazze nei circuiti della illegalità e dello sfruttamento.

Come indicato dal Ministero, altri elementi significativi per il successo di questi interventi sono:

- la condivisione di una **cultura comune** e lo sviluppo di necessarie **corresponsabilità**
- il **coinvolgimento attivo**, oltre alla scuola, di tutti i soggetti istituzionali e territoriali a cominciare dalle **famiglie**
- la **pluralità di approcci** per le differenti tipologie di disagio
- la **flessibilità organizzativa** e la **riorganizzazione didattica e dei curricoli**
- **l'approccio laboratoriale** finalizzato a valorizzare l'apprendimento non formale e informale, oltre che quello formale
- la **rimotivazione** del personale coinvolto anche attraverso una **formazione - intervento**, che nasca dai bisogni e sia finalizzata a risolvere problemi reali
- la **riqualificazione del personale** per **l'acquisizione di competenze** relative alla progettazione, alla dimensione relazionale, al monitoraggio e valutazione dei percorsi e dei processi, alla costruzione di un sistema di interventi formativi integrati, soprattutto nelle aree di disagio
- **la rete**, struttura concettuale e culturale di riferimento, intesa sia come **rete interistituzionale** e sia come **rete di scuole.**

Gli sforzi di costituire sistemi di collegamento con servizi e altre istituzioni del territorio rispondono alla volontà di evitare che la scuola si isoli dal contesto, chiudendosi in se stessa e quindi smarrendo la sua missione di aiuto ai ragazzi in difficoltà e alle loro famiglie. La rete ha valore, infatti, nel momento in cui essa attiva l'intero territorio in tutte le sue espressioni educative, sociali, di benessere e di solidarietà. Sotto questo aspetto la rete è anche una struttura di partecipazione e di promozione della cittadinanza dei giovani e di tutti i cittadini che, attraverso attività educative, possono migliorare la propria vita e la propria partecipazione. L'azione "in rete" implica modalità di interazione, di comunicazione, di scambio, di collaborazione ( progettazione, gestione, controllo, documentazione, organizzazione, ecc) che utilizzino mezzi, strumenti e canali tipici della rete.
Fra le politiche di intervento per la prevenzione rientra anche il **Protocollo d'Intesa** del Giugno 2005, con validità triennale, stipulato fra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e l'**Opera Nomadi,** che lavora per la salvaguardia e la valorizzazione, con ogni possibile forma di intervento, del patrimonio culturale e sociale delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti. In tale protocollo si prevede che vengano promosse iniziative per contrastare il fenomeno dell'abbandono scolastico e della dispersione scolastica per i minori e che si attivino, in collaborazione con gli Uffici Scolastici Regionali e le istituzioni scolastiche autonome, iniziative atte a favorire l'inserimento e l'integrazione dei suddetti minori, tenendo conto delle realtà territoriali per le quali transitano e nelle quali gravitano le comunità; che si promuovano, inoltre, iniziative di formazione specifiche per il personale docente e gli operatori scolastici per una migliore comprensione della lingua e della cultura rom, ai fini dell'efficacia della rete.
Il Dipartimento diritti e pari opportunità ha collaborato alla attuazione del **progetto "TrattaNo"**, finanziato nell'ambito del programma Equal, finalizzato a realizzare una maggiore sensibilizzazione e comunicazione sulle tematiche della tratta degli esseri umani, soprattutto a fini di sfruttamento sessuale. In questo ambito è stata realizzata la promozione dell'elaborazione delle "**Linee guida per il trattamento dell'informazione in tema di tratta di esseri umani**", presentate al pubblico in una conferenza stampa del 17 luglio 2007.
Con tali Linee guida si è cercato di stringere un patto tra media (Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti, Federazione nazionale della stampa italiana, e Segretariato sociale della Rai) e Istituzioni per la realizzazione di una informazione sul tema corretta e documentata, lontana da sensazionalismi facili e logori stereotipi, capace cioè di spiegare e di far capire cos'è il fenomeno della tratta degli esseri umani e come riconoscerlo, chi sono le vittime, quali le cause.
Le predette linee guida sono reperibili al seguente indirizzo web: http://www.pariopportunita.gov.it/Pari_Opportunita/UserFiles/PrimoPiano/linee_guida_tratta_e_informazione_doc.pdf

*Informazione e coordinamento anche a livello locale*
**Per quanto riguarda il coinvolgimento delle Prefetture, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione** dà impulso alle azioni dei prefetti in provincia. Il problema della pedofilia viene affrontato dai Prefetti anche attraverso il coordinamento delle politiche e delle azioni delle amministrazioni interessate al settore dei minori. Occorre prioritariamente una stretta collaborazione e integrazione non solo tra i servizi assistenziali del territorio ma anche tra questi e le istituzioni (politiche, giudiziarie, amministrative e formative) che hanno il compito di tutelare i soggetti in età evolutiva. Lo strumento per mettere in rete gli attori già presenti e operanti nel territorio è il Comitato provinciale per la pubblica amministrazione, presieduto dal prefetto. Gli obiettivi cui tende il Comitato, anche supportato da un gruppo tecnico più ristretto, sono:

- promuovere protocolli tra tutte le amministrazioni per definire modalità comuni di intervento operativo;
- garantire lo svolgimento delle iniziative di formazione proposte dal comitato di coordinamento previsto dalla legge 269/98 d'intesa con l'Osservatorio nazionale per

l'infanzia e l'adolescenza e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza;
- realizzare attività di informazione nelle scuole e nelle altre agenzie educative;
- monitorare le diverse forme di abuso sui minori, anche al fine di favorire la raccolta dei dati da parte del Centro nazionale;
- promuovere, d'intesa con gli enti locali, ogni utile iniziativa di diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e di miglioramento delle condizioni di reale godimento di tali diritti.

Le azioni intraprese dai Prefetti sono comunicate al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze - tenuta ad assicurare la circolarità delle informazioni sulle iniziative ed esperienze che abbiano già dato localmente risultati concreti.

Il Dipartimento, sulla base delle attività di impulso e di coordinamento svolte dai Comitati provinciali (oggi Conferenze permanenti), ha effettuato un monitoraggio del fenomeno della pedofilia e della violenza sessuale sui minori, le cui risultanze sono state trasmesse con a tutti gli Uffici territoriali del Governo e ad altri uffici interessati.

La Direzione Centrale Anticrimine ha inoltre redatto numerosi atti di indirizzo e stipulato accordi e protocolli d'intesa in materia. In particolare, si ricordano:

- la Lettera circolare per i Questori della Repubblica n. 225A/A/13-2005, del 26 settembre 2005, contenente direttive per gli Uffici Minori delle Divisioni Anticrimine delle Questure, circa la raccolta delle segnalazioni concernenti reati di tipo sessuale, da inviare al Servizio Centrale Operativo;
- la Lettera circolare per i Questori della Repubblica n. 225A/P1-MAS-2006-1348-34577, del 9 giugno 2006, concernente la suddivisone delle competenze tra le Sezioni specializzate nei reati in danno di minori delle Squadre Mobili, deputate alle attività di tipo investigativo e gli Uffici Minori delle Divisioni Anticrimine delle Questure, ai quali sono attribuiti compiti di monitoraggio del fenomeno nel territorio di riferimento, nonché attività di prevenzione;
- la Lettera circolare per i Questori della Repubblica n. 225A/Z-MAS-2006-13483, del 3 luglio 2006, concernente direttive circa l'attività di monitoraggio del fenomeno dei "minori scomparsi".

Inoltre, merita segnalare il fatto che le Questure, in attuazione delle direttive impartite dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, hanno stipulato Protocolli d'Intesa con le Istituzioni pubbliche e private che, a livello locale, a vario titolo, si occupano delle problematiche in argomento. In particolare:

- il 31 maggio 2005, è stato firmato il protocollo d'intesa tra la **Questura di Pisa,** la Provincia, la Prefettura, il Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri, la Società della Salute della Valdera, la A.S.L. 5 di Pisa, i Sindaci dei 15 Comuni Consorziati della Valdera, per la realizzazione del progetto "Emergenza sociale minori";
- il 26 giugno 2005, è stato firmato il "Protocollo operativo tra i rappresentanti delle Istituzioni Locali partecipanti alla Conferenza provinciale sul tema tutela dei minori ed i rappresentanti del sistema dell'informazione" tra la **Questura di Modena,** il Comando Provinciale dei Carabinieri, il Comando Provinciale della Guardia di Finanza, la Prefettura, la Provincia, il Comuni di Carpi, Castelfranco Emilia, Mirandola, Modena, Sassuolo, Pavullo N/F, Vignola, il Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Vignola (MO), le scuole autonome ed il Centro Servizi Amministrativi di Modena, il Tribunale Civile e Penale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale, l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, l'Azienda U.S.L. di Modena, l'Azienda Policlinico di Modena, l'Associazione S.O.S.-Il Telefono Azzurro "Linea nazionale per la prevenzione

dell'abuso all'infanzia", il Forum provinciale del "Terzo settore" di Modena, l'Ordine regionale dei giornalisti, l'Associazione modenese della stampa;

- dal 14 settembre 2005 all'ottobre 2006, è stato attivo il "Progetto Stella – dalla parte dei più deboli", servizio telefonico gratuito promosso dalla **Questura di Cuneo** e dalla Provincia, in collaborazione con il servizio di psicologia infantile della locale ASL 15, i Servizi sociali e le Associazioni di volontariato locali;
- il 7 novembre 2005, è stato firmato il "Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della pedofilia, della violenza e del maltrattamento sui minori nella provincia di Potenza" tra la **Questura di Potenza, il Compartimento Polizia Postale e delle Comunicazioni della Basilicata**, il Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri, il Comando Provinciale della Guardia di Finanza, la Prefettura, la Regione Basilicata, la Provincia, il Comune, la Corte d'Appello di Potenza, la Procura Generale presso la Corte d'Appello, il Tribunale per i Minorenni di Potenza, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, l'Ufficio Scolastico regionale, il Centro Servizi Amministrativi di Potenza, la Direzione del Centro per la Giustizia Minorile per la Calabria e la Basilicata, l'Amministrazione Penitenziaria, l'ANCI – Basilicata, l'A.S.L. 1 di Venosa, l'A.S.L. 2 di Potenza, l'A.S.L. 3 di Lagonegro, l'Azienda Ospedaliera San Carlo di Potenza, il Centro Studi per la diagnosi e la terapia del disagio infantile e familiare presso la Provincia di Potenza, la Consulta Diocesana per la pastorale giovanile, S.O.S. – Telefono Azzurro Onlus, l'Associazione Genitori A.GE. di Potenza, il Comitato Provinciale UNICEF di Potenza, la Cooperativa sociale "L'Aquilone" di Potenza, la Cooperativa sociale "Petaso" di Rionero in Vulture, l'Associazione per la Pace – Centro di ascolto ed intervento sugli abusi e il maltrattamento ai minori, il Centro socio-educativo Associazione "Emmanuel" di Potenza, l'Associazione "Irfedi" Onlus;
- nel mese di maggio 2006, la Provincia di Foggia ha promosso il progetto *"Aquilone – assistenza a favore di vittime di reati di mantenimento in schiavitù e di tratta di persone"*, avvalendosi della collaborazione della **Questura di Foggia**, della Prefettura, del Comando Provinciale dei Carabinieri, della Regione Puglia, della Provincia di Lecce, della ASL FG/3 Foggia-Lucera, dell'Azienda Ospedaliera Universitaria di Foggia, dell'Università degli Studi di Foggia, dell'Associazione degli Industriali di Capitanata, della Camera di Commercio Industria ed Agricoltura Artigianato di Foggia, della Caritas Diocesana di Foggia, della Coop. Sociale a r.l. "Il Filo di Arianna" di San Severo (FG), dell'Associazione Progetto Futuro Uno di Foggia (Centro Tabot, San Giovanni Rotondo), dell'Associazione Mondo Nuovo di Lucera (FG), dell'Associazione P.A.S.E.R. "F. Imhoff" di Manfredonia (FG), della Congregazione delle Figlie della Carità di San Vincenzo de' Paoli di Cagliari, del Centro Servizi per il Volontariato di Capitanata (FG);
- il 13 dicembre 2006, è stato firmato il "Protocollo d'intesa per la realizzazione di interventi integrati contro la violenza, i maltrattamenti e gli abusi sessuali in danno di minori" tra la **Questura di Cagliari**, la Prefettura, la Regione Autonoma Sardegna, il Comune, la Provincia, la Provincia di Carbonia-Iglesias, la Provincia del Medio-Campidano, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari, il Tribunale per i Minorenni di Cagliari, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, il Centro per la Giustizia Minorile di Cagliari, il Centro Servizi Amministrativi per la Provincia, l'Associazione "Rompere il silenzio";
- l'11 maggio 2007, è stato firmato il "Protocollo di intesa per l'emersione delle situazioni di disagio minorile derivante da maltrattamenti e violenze in generale – Prevenzione e gestione delle relative criticità" tra la **Questura di Pordenone**, il Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri, il Comando Provinciale della

Guardia di Finanza, la Prefettura, la Procura della Repubblica presso il Tribunale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Trieste, la Provincia di Pordenone, il Tutore pubblico dei Minori della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, i Comuni capofila Ambiti Distrettuali di Pordenone, Azzano Decimo, Sacile, San Vito al Tagliamento e Maniaco, l'Azienda per i Servizi Sanitari n. 6 "Friuli Occidentale", l'Azienda Ospedaliera "Santa Maria degli Angeli", l'Ufficio Scolastico Provinciale di Pordenone, le Scuole statali e paritarie, i Pediatri di famiglia, la Caritas Diocesana, l'Associazione "Il Noce", il Consultorio Familiare "Noncello", l'Associazione Italiana per l'Educazione Demografica – AIED, il Comitato Internazionale Associazioni per la Tutela dei Diritti dei Minori – CIATDM, il Comitato Provinciale UNICEF di Pordenone;

- il 15 maggio 2007, è stato firmato il "Protocollo interistituzionale d'intesa per l'adozione di interventi coordinati per la prevenzione e il contrasto dei maltrattamenti e degli abusi sui minori" tra la **Questura di Como**, la Prefettura, il Comune, la Provincia, la Conferenza dei Sindaci della ASL della provincia di Como, la Procura della Repubblica, il Comando Provinciale dei Carabinieri, l'Ufficio scolastico provinciale di Como, l'ASL della provincia di Como, l'Azienda Ospedaliera S. Anna, l'Ospedale Valduce, la Camera Penale di Como e di Lecco, l'Ordine dei Medici, il Coordinamento comasco delle realtà di accoglienza per minori, il Forum comasco delle associazioni familiari, il Forum comasco del "Terzo settore", le Associazioni Genitori: MOIGE di Como;
- il 14 luglio 2007, è stato firmato il *"Procollo d'intesa per la segnalazione e la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori"*, tra la **Questura di Vercelli**, la ASL 11 di Vercelli – Dipartimento Materno Infantile, Dipartimento di Territorio, Dipartimento Salute Mentale, Dipartimento Dipendenze – gli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, il Comune, il C.I.S.A.S. di Santhià, la Comunità Montana Valsesia, i Comuni Consorziati di Borgosesia e Serravalle, il Consorzio C.A.S.A. di Gattinara

*Interventi su altre aree di vulnerabilità:i minori straneri non accompagnati e richiedenti asilo*

La questione dei minori stranieri non accompagnati è importante e allo stesso tempo complessa: la materia è disciplinata in parte da leggi che regolano il flusso migratorio e in parte dalla normativa riguardante i minori. Con DLGS 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, e DPCM del 9 dicembre 1999, n. 535, è stato istituito e regolamentato il Comitato per i minori stranieri – attualmente presso il Ministero della Solidarietà sociale – attribuendogli i compiti di: accertare lo *status* del minore non accompagnato; svolgere attività di impulso e di ricerca per promuovere l'individuazione dei familiari dei minori 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 e internazionali; proporre la stipula di apposite convenzioni con gli organismi predetti; adottare, ai fini di protezione e di garanzia del diritto all'unità familiare, il provvedimento di rimpatrio assistito dei minori presenti non accompagnati; provvedere al censimento dei minori presenti non accompagnati; vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati giunti sul territorio dello Stato; coordinare le attività delle amministrazioni interessate. Ogni minore straniero non accompagnato che giunge in Italia deve essere segnalato al Comitato per i minori stranieri che decide se dar luogo al suo rimpatrio : in attesa di tale decisione, il minore dovrebbe beneficiare di un permesso di soggiorno in genere "per minore età" che non gli consente di esercitare alcuna attività lavorativa.

Il lavoro sul campo sta rilevando che sempre un maggior numero di minori stranieri non accompagnati che arrivano sul nostro territorio possono finire nella rete dello sfruttamento a fini lavorativi o sessuali pur di conseguire l'obiettivo del loro arrivo in Italia: procurarsi un reddito

per il loro mantenimento e spesso anche per il mantenimento delle loro famiglie, con le quali non raramente hanno condiviso il progetto migratorio. Un segnale importante di attenzione alla realtà dei minori stranieri non accompagnati è sicuramente stata la Circolare del Ministro dell'Interno del 9.7.2007 che ha richiamato il ricorso al "favor minoris" in caso di dubbio sulla minore età dello straniero.

Per quanto riguarda la **Direttiva sui minori stranieri non accompagnati richiedenti Asilo,** diventata operativa dal giorno 8 marzo 2007, essa rafforza la presa in carico dei minori migranti da parte delle istituzioni, favorisce la presentazione della richiesta d'asilo e riduce i tempi d'attesa - per il suo affidamento ad un servizio appositamente dedicato - dall'arrivo del minore in Italia fino alla consegna della sua domanda d'asilo da parte del tutore. Obiettivo è evitare che il ragazzo scappi e finisca nella rete dello sfruttamento senza alcuna tutela giuridica ma, soprattutto, che diventi un invisibile. La direttiva stabilisce che, all'arrivo in frontiera, il minore sia subito affidato al **Sistema Nazionale di Protezione per Richiedenti Asilo** (e non ad una struttura generica): tale sistema di protezione, infatti, oltre ad avere una quota di posti che ogni anno vengono destinati alle categorie vulnerabili, ha competenza e formazione per seguire il minore aiutandolo nella difficile fase di inserimento in un contesto culturale nuovo e diverso.
Inoltre, è stabilito che al momento dell'arrivo siano subito date al minore tutte le informazioni necessarie sui suoi diritti e le opportunità legali esistenti e che sia sufficiente una sua manifestazione di volontà per attivare la procedura. In sostanza, dunque, la direttiva contribuisce ad individuare percorsi e luoghi di aiuto ai minori stranieri, assicurando che i tempi di intervento in loro favore siano rapidi per fornirgli, così, la tutela di cui hanno bisogno.

Nel luglio del 2007 si è svolto a Roma anche il Convegno "*Minori stranieri non accompagnati: percorsi di protezione e pratiche di integrazione*", voluto dal Ministero **dell'Interno e dal Ministero della Solidarietà Sociale.** Durante l'incontro, **il sottosegretario all'Interno con delega all'immigrazione ha sottolineato che i**l numero dei migranti minori non accompagnati è in continua crescita e che i minori migranti sono esposti ad una forte vulnerabilità.
Secondo i dati forniti dal Ministero, nel 2006 sono sbarcati sulle nostre coste 1.335 minorenni, di cui 972 non accompagnati. Nei primi sei mesi del 2007 gli sbarchi ci hanno consegnato 529 minori di cui 446 arrivati da soli.
Nel 2006 sono stati 34 i minori che hanno chiesto asilo. Alla fine di maggio 2007 sono stati 29.
Inoltre, il rapporto Anci 2006 indica un'alta percentuale (il 53%) di minori stranieri non accompagnati privi di qualunque permesso di soggiorno, condizione che non consente di assegnare loro uno statuto di legalità e di accompagnarli in un percorso di tutela e garanzia di diritti.

La questione di una maggiore protezione dei ragazzi e delle ragazze stranieri che arrivano soli in Italia è stata pertanto affrontata, attraverso:

**A - il disegno di legge Amato-Ferrero sull'immigrazione.** All'interno del ddl vengono inserite talune proposte dirette alla tutela dei minori migranti, quali: 1) un apposito **Programma nazionale per l'accoglienza e la tutela dei minori stranieri** che sostenga finanziariamente l'azione degli enti locali nella presa in carico dei minori stranieri e anche di chi nel frattempo diventa maggiorenne; 2) **la modifica della vigente normativa** per rivedere la durata dei progetti di integrazione sociale e civile per i minori stranieri non accompagnati; 3) **la garanzia della conversione, al raggiungimento della maggiore età, del permesso di soggiorno** per minore età in permesso di soggiorno per studio, lavoro subordinato o autonomo, accesso al lavoro; 4) solo nel caso in cui non ricorrano le condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno, **l'istituzione di un Piano per il rimpatrio volontario assistito che faciliti il reinserimento del giovane straniero nel paese di origine.**

**B - una circolare emanata il 9 luglio dal Ministro Amato e inviata ai Questori, che introduce nuovi criteri per accertarne le generalità e che prevede il ricorso al "favor**

**minoris"**. In particolare, poiché in caso d'età incerta si corre il rischio di adottare erroneamente provvedimenti gravemente lesivi dei diritti dei minori ( quali l'espulsione, il respingimento o il trattenimento in un Centro di Permanenza Temporanea), il migrante è sottoposto all'esame per l'accertamento dell'età, consistente nella misurazione del polso, che però ha un margine di errore fino a due anni. Ecco perché con la circolare suddetta viene introdotta la presunzione della minore età in caso di perizia incerta: in tal modo, infatti, il giovane minorenne viene subito inserito in un percorso di tutela e protezione, riducendo così il rischio che finisca in una rete di sfruttamento.

In materia di minori stranieri non accompagnati la competenza principale spetta agli Enti locali, l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) si è fatta recentemente promotrice di alcune ricerche ad hoc, nel 2006 è stato presentato il primo rapporto sui Minori stranieri non accompagnati, nel quale sono commentati i dati raccolti mediante una rilevazione effettuata dall'ANCI stessa. Il 15% dei Comuni che hanno risposto al questionario, ovvero 346 comuni, hanno dichiarato di aver preso in carico minori stranieri non accompagnati nel biennio 2002-2003 per un totale di 5663 nel 2002 e 6455 minori nell'anno 2003.
All'origine dell'indagine c'è la consapevolezza che la mancanza di dati certi e aggiornati sulla presenza di minori stranieri non accompagnati sia uno degli elementi che, impedendone di fatto una lettura complessiva e di carattere nazionale, influisce negativamente sulla possibilità di esprimere una politica comune di governo, lasciando gli enti locali ad affrontare in solitudine sia il carico economico per l'erogazione di servizi sia i problemi legati all'interpretazione dell'ambigua legislazione di riferimento. A questa esigenza, si aggiunge la necessità di un maggior rafforzamento della "rete" dei soggetti istituzionali interessati dal fenomeno attraverso un'azione coordinata (anche sulla scorta dei buoni risultati raggiunti dal Programma Nazionale Asilo) che valorizzi e metta a sistema, in un quadro di coordinamento e diffusione nazionale, le sperimentazioni e buone prassi avanzate dalle singole amministrazioni.

*Il bullismo: nuova area di attenzione*
Gli episodi di bullismo e di violenza ai danni di cose e di insegnanti sono diventati oggetto di maggiore attenzione nel periodo preso in esame da questa Relazione. È quindi stato naturale che molte Amministrazioni centrali segnalassero iniziative su questa materia, che riteniamo utile riportare perché inevitabilmente si collegano anche ad aspetti che riguardano la protezione di minorenni da ogni forma di violenza.
Se, come vedremo, è il Ministero della pubblica Istruzione quello più impegnato in "prima linea", anche altri Ministeri hanno dato il loro contributo. Per esempio, il Ministero dell'Interno è intervenuto in relazione al fenomeno del bullismo attraverso il Comitato interministeriale contro la discriminazione e l'antisemitismo, organismo interministeriale presieduto dal Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno e composto da rappresentanti di 13 amministrazioni dello Stato, che ha il compito di monitorare sui pericoli di regressione verso forme d'intolleranza, razzismo, xenofobia, antisemitismo e di individuare gli strumenti educativi per contrastare efficacemente ogni forma di violenza. Rispetto all'allarme suscitato dai ripetuti episodi di bullismo, il Comitato ha proposto specifiche iniziative mirate alla condivisione delle regole e della solidarietà, da realizzarsi anche tramite la creazione di spazi di ascolto e di incontro basati sull'uso delle nuove tecnologie informatiche. Le istituzioni hanno così creato strumenti particolarmente vicini agli adolescenti, come un sito dedicato del Ministero della Pubblica Istruzione e un blog, che rappresentano il primo passo di un percorso d'integrazione e di tolleranza all'interno di un grande laboratorio virtuale che sia "con" e non "per" i ragazzi. **Il sito della Polizia di Stato,** inoltre, offre una serie di consigli per i giovani, per gli adulti e per gli insegnanti utili a fronteggiare il fenomeno, contenuti nel dossier **"Bullismo che fare?"**.

Su questa materia, il Ministero ha segnalato che in varie parti d'Italia anche **Prefetture e Questure** sono in prima linea accanto alle famiglie con campagne di comunicazione sociale, diffusione di opuscoli e brochure, visite nelle scuole.
Anche l'Arma dei carabinieri ha incluso il bullismo tra i fenomeni cui gli operatori devono prestare attenzione a livello locale, sollecitandoli a prendere contatto con gli "Osservatori permanenti sul bullismo", recentemente costituiti presso gli Uffici Scolastici Regionali, al fine di monitorare il fenomeno e orientare le attività nello specifico settore, ma anche per partecipare ai percorsi educativi, in funzione preventiva, incontrando gli studenti per promuovere il valore e la pratica della legalità.

Il **Ministero dell'Istruzione** è stato particolarmente attivo in merito a questo problema, che nel corso degli anni ha assunto le caratteristiche di un fenomeno emergente cui è necessario rispondere con interventi finalizzati. Per sensibilizzare i ragazzi e le famiglie, il Ministero ha promosso la campagna nazionale contro la violenza **"Smonta il bullo"**; partita nel febbraio 2007, la campagna è anche il frutto di proposte che le stesse scuole hanno fatto arrivare al Ministero per contribuire alla stesura del **Piano nazionale per la prevenzione e la lotta al bullismo**. Alla stesura del piano e alla diffusione della campagna hanno inoltre contribuito enti locali, Asl, associazioni del terzo settore ed il mondo accademico.
A livello nazionale, il Piano prevede, infatti, l'organizzazione di:

- una **Campagna di comunicazione** differenziata rivolta agli studenti, ai dirigenti scolastici, ai dicenti, al personale ATA e alle famiglie, che prevede azioni mirate per ogni ordine e grado di scuola, e che coinvolgesse stampa, radio e televisione.

- un **Osservatorio Permanente in ogni Regione**, istituito grazie a fondi appositamente dedicati dagli Uffici Scolastici Regionali, con il compito di lavorare in stretta collaborazione con le istituzioni locali alla realizzazione di attività di prevenzione e per la valorizzazione del patrimonio di buone pratiche e di competenze che si sono sviluppate nel territorio. Gli Osservatori, inoltre, dovranno garantire la rilevazione e il monitoraggio costante del fenomeno, il collegamento con le diverse istituzioni che si occupano di educazione alla legalità e la verifica delle attività svolte dai vari soggetti. Essi, infine, sono tenuti a favorire la promozione e il monitoraggio dei percorsi di informazione e aggiornamento destinati alle diverse componenti della comunità scolastica.

- l'**istituzione del Numero verde nazionale 800 66 96 96**, che funziona con 10 postazioni di ascolto seguite da una task force di esperti (psicologi, insegnanti, genitori e personale del Ministero) e attivo dal lunedì al venerdì dalle 10 alle 13 e dalle 14 alle 19: a questo numero si possono segnalare casi, chiedere informazioni generali sul fenomeno e su come comportarsi in situazioni critiche. Solo nei primi due mesi di vita, il numero verde ha ricevuto circa 120 chiamate al giorno, di cui il 37,5 per cento arriva dai genitori, il 31,4 per cento dagli insegnanti (segno che la scuola ha preso coscienza della gravità del fenomeno), il 23,2 dagli studenti (si tratta soprattutto di vittime che per la prima volta confessano i propri problemi) e il 7,9 da altro personale scolastico. Circa il 69% delle chiamate denuncia prepotenza, violenza o episodi isolati, mentre il 31% è di carattere informativo.

Le informazioni raccolte dal Ministero, anche attraverso il Numero verde, confermano che la maggior parte degli episodi di bullismo avvengono nella scuola secondaria di primo grado o, addirittura, nella scuola primaria, con un importante decremento man mano che cresce l'età e che si passa a un grado superiore d'istruzione.
Le vittime di solito sono ragazzi o ragazze che vengono percepiti come vulnerabili per caratteristiche di tipo psicologico (timidi, pochi amici), psicofisico e psicopatologico (handicap), etnico e sociale (non vestono abiti firmati). I maschi sono coloro che vengono maggiormente

presi di mira, così come maschi sono i cosiddetti "bulli". Tra le conseguenze (ma anche tra i sintomi forti di disagio) ansia, insicurezza, crisi di pianto, tic nervosi, mal di pancia, isolamento, calo del rendimento scolastico, paura di parlare con i compagni, rinuncia alle attività extra-scolastiche.

Il Piano ha previsto anche:

- **la creazione del Sito internet** www.smontailbullo.it, punto di raccordo, di raccolta e divulgazione delle informazioni provenienti dagli osservatori e dagli operatori del numero verde, nonché vetrina per le azioni e le campagne promosse dalle scuole. Tale sito registra circa 1100 contatti al giorno.
- **la previsione di sanzioni da parte delle scuole, commisurate alla gravità degli atti commessi e** finalizzate essenzialmente al recupero dei bambini e dei ragazzi coinvolti.
- **il contrasto della diffusione attraverso i mezzi di comunicazione e le reti informatiche delle immagini che riprendono atti di bullismo**. A tal fine saranno elaborati e promossi, d'intesa con le Forze dell'Ordine, le Associazioni a tutela dell'infanzia e gli organi competenti, specifici protocolli di comportamento per favorire nei ragazzi, assidui frequentatori della rete, comportamenti di salvaguardia e contrasto, segnalando alla polizia postale tutti i video e le foto illegali e lesivi dei soggetti coinvolti. Nei fenomeni di bullismo e, in generale, di violenza giovanile ha assunto particolare rilievo l'utilizzo di videogame, tuttavia il videogioco, nonostante alcune realizzazioni in netto contrasto con i principi dell'educazione alla legalità, può essere visto anche come opportunità educativa, strumento di socializzazione e non di mera alienazione o diseducazione, ecco quindi che il Ministero ha voluto firmare una dichiarazione d'intenti con l'Aesvi, (Associazione degli editori di software videoludico), "con l'obiettivo di collaborare a una più diffusa conoscenza del codice Pegi, il codice di autoregolamentazione adottato su scala europea dalle ditte produttrici di videogame, che prevede una serie di icone informative sul contenuto dei videogiochi e sull'età sconsigliata".Con riferimento alla problematica dell'utilizzo di internet da parte dei minori verranno promosse, in collaborazione con il Ministero delle Comunicazioni e la partecipazione di diverse istituzioni e degli stessi operatori di Internet, iniziative informative relativamente alla diffusione e alla conoscenza del Codice di autoregolamentazione "Internet e minori".
- Il Ministero della Pubblica Istruzione, infine, si attiverà, in collaborazione con il Ministero delle Comunicazioni e il comitato "Tv e minori", per istituire un **tavolo con le principali emittenti televisive a diffusione nazionale e regionale**, nonché con le principali case di produzione cinematografiche e televisive, per elaborare una strategia di analisi della programmazione attuale e per interrogarsi sulle possibili iniziative da intraprendere per contenere il fenomeno della violenza in TV ed offrire occasioni di riflessione e discussione anche utilizzando materiale cinematografico e televisivo già esistente o da realizzare. L'attenzione a questo tema è parte integrante della strategia contro il bullismo in quanto si ritiene che immagini che enfatizzano il ricorso a comportamenti aggressivi e di sopraffazione agiscano come fattori normalizzanti rispetto all'assunzione di tali comportamenti anche da parte dei ragazzi.

*Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Media e Minori: attività di autoregolamentazione e vigilanza*

All'interno del Ministero delle Comunicazioni, il **Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Media e Minori** (decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007 n.72), già Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e Minori (novembre 2002), con risoluzione n.68/06 del 7 novembre 2006, aveva dichiarato violazione del Codice nella trasmissione "TG2 – Dieci minuti" del 4 ottobre 2006, dedicata al "partito dei pedofili" proposto in Olanda, in quanto le interviste con i promotori del movimento olandese,

benché registrate e quindi suscettibili di essere filtrate in sede di montaggio, contenevano crudi particolari sul rapporto sessuale con i minori. La scelta di trattare un argomento di tanta scabrosa delicatezza in fascia di "televisione per tutti", secondo il Comitato, avrebbe richiesto comunque estrema cautela per riguardo ai ragazzi presenti davanti al teleschermo, in orario tra l'altro non lontano all'appuntamento serale con i cartoni animati. Pertanto, si era richiesto di dare chiara e adeguata notizia della suddetta risoluzione in un notiziario della rete di massimo o buon ascolto.

In contrasto con la "ratio" che ispira il Codice di autoregolamentazione, è stato valutato, inoltre, con risoluzione n.97/07 del 24 luglio 2007, il videoservizio diffuso il 18 luglio 2007 su canale 5 intorno alle 20 in apertura dell'edizione della sera del TG5 e dedicato agli accertamenti peritali sull'attendibilità dei bambini della scuola materna "Olga Rovere" di Rignano Flaminio presunti vittime di abusi. Considerata la delicatezza, non solo giudiziaria, della vicenda comunque coinvolgente minori in ambiente scolastico nei primi anni di vita, il Comitato aveva rilevato che l'enfasi nell'impaginazione e nella presentazione (che annunciava diffusione in esclusiva di "una parte dei colloqui" con i bambini di Rignano e prometteva "Vedremo proprio le loro testimonianze"), ma soprattutto il coinvolgimento visivo di piccoli protagonisti in qualche modo individuabili, quanto meno in una cerchia circoscritta e tutt'altro che indistinta. Nella suddetta risoluzione, oltre a richiedere che l'emittente in questione ne desse notizia in un proprio notiziario, si rivolgeva a tutte le emittenti a trattare vicende come quelle di Rignano Flaminio col rispetto primariamente dovuto a giovanissime, indifese persone, da tenere al riparo da ogni strumentalizzazione.

Il Comitato, con delibera n.57/05 del 13 dicembre 2005 sull'utilizzazione dei minori in televisione, richiamava le emittenti e gli autori di programmi al senso di responsabilità perché il rispetto per persone nei primi anni di vita prevalga su ogni interesse. Si sottolineavano gli aspetti negativi che si possono ravvisare nei tentativi di "adultizzare" i bambini, di metterli di fronte a suggestioni maliziose, di coinvolgerli in situazioni stressanti soprattutto concernenti i genitori, oppure in competizioni che possono dei bimbi-prodigio o, all'opposto, dei vinti. La delibera sottolineava la particolare attenzione che richiedono i programmi in diretta, nei quali i minori possono essere coinvolti in situazioni non prevedibili e non controllabili, sconsigliando, inoltre, l'utilizzazione, tanto più se sistematica, di minori in orario serale, con possibile pregiudizio per gli obblighi scolastici, e in ogni caso se protratti oltre il limite della "televisione per tutti" (h.22.30).

Con Documento dell'8 marzo 2005 sull'immagine di minori stranieri, il Comitato rivolgeva un pressante invito alle emittenti firmatarie del Codice di autoregolamentazione TV e minori, affinché considerassero sempre ogni bambino, quale che sia la sua condizione personale, sociale, religiosa o di appartenenza etnica e geografica, come uguale soggetto di diritti inviolabili e che pertanto nella diffusione di immagini dei minori, siano essi italiani o stranieri, si attenessero con le stesse modalità alle regole del Codice. Il Comitato poneva all'attenzione delle emittenti il problema dell'uso diffuso, essenzialmente nei telegiornali, di immagini "in chiaro" di minori stranieri in servizi relativi a temi critici come lo sfruttamento sessuale di minori di paesi esotici, la violenza della guerra e del terrorismo, che, con l'evoluzione dei sistemi di comunicazioni, rischiano di rendere identificabili i minori con violazione della loro privacy. Se infatti la normativa nazionale ed internazionale ha sancito il diritto del bambino a fare e ricevere comunicazione, ha altresì affermato il diritto dello stesso ad essere tutelato nella sua dignità di persona.

## I.2 Assistenza e protezione

Le Amministrazioni centrali sono direttamente responsabili o sostengono finanziariamente piani di intervento e progetti per l'assistenza e la protezione delle vittime.
La rilevazione condotta permette di mettere a fuoco alcune azioni finalizzate che contribuiscono al sistema di tutela dei bambini e degli adolescenti vittime di sfruttamento sessuale e, più in generale, di violenza.

### I.2.1. Azioni di servizio: progetti di iniziativa governativa

#### *2.1.1. La linea pubblica gratuita di Pronto soccorso per i minori : Servizio pubblico 114 Emergenza Infanzia*

**a. Caratteristiche del Servizio Emergenza Infanzia 114**

Il servizio telefonico connesso al codice di pubblica emergenza "114", è stato inizialmente individuato e definito dal Decreto interministeriale 14 ottobre 2002.
Il Servizio, a seguito di un bando pubblico, è stato affidato per la fase di sperimentazione a Telefono Azzurro che ha stipulato in data 26 febbraio 2003 una Convenzione di affidamento - in qualità di Ente gestore - con i Ministeri delle Comunicazioni, del Lavoro e delle Politiche Sociali e per le Pari Opportunità. Il periodo di sperimentazione, inizialmente previsto dal decreto 14 ottobre 2002 della durata di tre mesi (art. 2, comma 1), poi prorogato a sei, ha riguardato tre aree ritenute significative sia per rappresentatività statistica che per presenza di consolidate strutture operative: i Comuni di Milano e Palermo, la Provincia di Treviso. Conclusasi la sperimentazione, è stato disposto l'avvio definitivo del servizio con Decreto Interministeriale del Ministro delle Comunicazioni, del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro per le Pari Opportunità del 6 agosto 2003, pubblicato in G.U. del 29 agosto 2003 n. 200.
Con una selezione aperta, indetta con avviso pubblicato in G.U. n. 219 del 20 settembre 2003, il servizio in fase definitiva è stato affidato, per la durata di tre anni decorrenti dal 10 novembre 2003, all'Associazione "S.O.S. Il Telefono Azzurro ONLUS", con la quale il Ministero delle Comunicazioni ha stipulato una convenzione in data 7 novembre 2003. Con questo nuovo mandato, è stato assunto il compito di estendere progressivamente il Servizio 114 a tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità indicate nel Decreto 6 agosto 2003, un obiettivo raggiunto al 31 dicembre 2005.
Nella prima fase (novembre 2003 - maggio 2004) il servizio è stato esteso alle Regioni nelle cui Province era precedentemente avvenuta la sperimentazione, ovvero, Lombardia, Veneto e Sicilia; nella seconda fase (maggio - dicembre 2004) il Servizio è stato esteso a Piemonte, Emilia Romagna e Lazio; e, infine, nella terza fase (dicembre 2005) il servizio è stato esteso alle restanti Regioni.
A seguito di procedura di selezione indetta con l'Avviso pubblicato sul sito istituzionale del Ministero delle Comunicazioni e mediante Comunicato, nella Gazzetta Ufficiale n. 225 del 2 novembre 2006, la gestione del Servizio telefonico 114 è stata nuovamente affidata, per la durata di tre anni decorrenti dal 1 gennaio 2007, all'Associazione "S.O.S. - Il Telefono Azzurro ONLUS", con la quale il Ministero delle Comunicazioni ha stipulato una convenzione in data 22 dicembre 2006. Con questo nuovo mandato, Telefono Azzurro si è assunto il compito di gestire il Servizio 114, nel rispetto di quanto prescritto nel Decreto 6 agosto 2003, e ulteriormente specificato nel predetto Avviso, e secondo le modalità operative descritte nel Progetto presentato dal Gestore. Il servizio è oggi promosso dal Ministero delle Comunicazioni in collaborazione con il Ministero della Solidarietà Sociale, il Dipartimento Politiche per la Famiglia, il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità.

Il Servizio Emergenza Infanzia 114 risponde a standard di protezione determinati a livello europeo e internazionale per dare efficacia alle strategie nazionali e sovranazionali contro la violenza all'infanzia; le linee telefoniche di aiuto all'infanzia sono state infatti individuate quali meccanismi che ottimizzano l'intervento in situazioni di emergenza e di facilitazione dell'accesso ai servizi di consulenza e aiuto per bambini e adolescenti in situazioni di disagio, familiari e operatori dei servizi. La recente Comunicazione sui diritti dei bambini adottata dalla Commissione europea individua tra gli obiettivi a breve termine l'attribuzione in tutta l'UE di un numero di telefono unico a sei cifre (il 116xyz) alle linee di assistenza ai minori e di un altro numero per hotline dedicate alla ricerca dei minori scomparsi o alle vittime di sfruttamento sessuale.
Una delle prospettive di sviluppo del servizio 114 appare essere quella di avviare tutte le azioni opportune per rendere il numero di emergenza 114, al pari delle altre numerazioni di emergenza (112, 113 e 118), accessibile agli utenti della telefonia mobile.

*Il sito www.114.it*
Il sito del 114 Emergenza Infanzia costituisce un punto di riferimento fondamentale per tutti coloro che vogliono conoscere e approfondire come funziona il Servizio 114 e le tematiche/problematiche dell'emergenza.
Il sito ospita anche la sezione dedicata al Progetto HOT114 che consente all'utente di segnalare on line contenuti illegali e potenzialmente pericolosi per i minori, attività che è ricompresa, peraltro, nel mandato conferito all'Ente gestore del Servizio 114.

**b. Prestazioni attuali del servizio**
Il Servizio Emergenza Infanzia 114 si rivolge a:

- ✓ BAMBINI O ADOLESCENTI, in situazioni di pericolo immediato per la loro incolumità;
- ✓ PRIVATI CITTADINI, che vogliono segnalare un caso di presunta emergenza;
- ✓ SERVIZI ED ISTITUZIONI del territorio coinvolte nella tutela di bambini e adolescenti.

Il Servizio 114 è stato sviluppato attraverso la realizzazione di due poli di risposta telefonica che consentono all'utenza di accedere al servizio. Tali centrali operative sono dislocate su Palermo e Milano e sono state predisposte per funzionare in maniera indipendente e comunque in sinergia fra loro. Nei primi quattro mesi del 2007 è stata data continuità alle attività già in essere con il precedente mandato.
Il personale impiegato rispettivamente nelle due centrali operative varia numericamente in quanto le centrali sono state organizzate al fine di:
- accogliere le richieste pervenute dall'utenza mantenendo un elevato livello di servizio
- ottimizzare i costi di gestione e di personale impiegato nel servizio
- mantenere uno standard elevato di qualità nella gestione dell'emergenza.

Questo significa che il personale impiegato ad esempio in una centrale è in grado sia di compensare il lavoro dell'altra, sia di intervenire in maniera simmetrica rispetto ai servizi erogati.
Le principali caratteristiche del Servizio erogato dalle centrali operative in questo quadrimestre sono riassumibili in:

- accessibilità 24 ore su 24, tutti i giorni dell'anno;
- gratuito per il chiamante;
- in grado di attivare immediatamente le istituzioni territoriali preposte alla salvaguardia dei bambini e adolescenti in situazione di grave disagio/emergenza;
- finalizzato a fornire assistenza psicologica nonché consulenza psico-pedagogica per situazioni di disagio/emergenza che possono nuocere allo sviluppo psico-fisico di

bambini e adolescenti, anche mediante la valorizzazione della rete dei servizi presenti a livello locale.
- organizzato con risorse umane e tecnologiche modulari in sintonia con la quantità di chiamate in entrata;
- dotato di sistemi in grado di tracciare gli eventi emersi e di identificare il miglior strumento locale di intervento, attraverso una mappatura dei servizi e delle istituzioni presenti sul territorio;
- erogato da personale altamente qualificato e specificamente selezionato e formato.

Per il Servizio 114 sono state impostate tutte le fasi per l'implementazione di un Sistema di Gestione per la Qualità secondo le indicazioni e i suggerimenti offerti dalla DNV (Ente certificatore), coordinando i processi descritti nella normativa UNI EN ISO 9001:2000 e supportando tutti gli aspetti gestionali ed organizzativi dell'Ente per l'implementazione delle procedure e degli aspetti relativi alla Privacy (D.L.S. 196/03).
Telefono Azzurro gestisce il servizio 114 sulla base di un manuale contenente tutte le procedure operative di emergenza e della gestione della privacy, strutturate secondo la vigente normativa ISO9001 UNI EN ISO Vision 2000, contribuendo alla costruzione di un manuale relativo alle procedure gestionali. Allo stato attuale sono stati prodotti dei manuali delle procedure gestionali e delle procedure operative. Le procedure gestionali descrivono l'assetto e l'organizzazione del servizio, le modalità di gestione della chiamata - dalla comunicazione dell'informativa della privacy all'identificazione della tipologia del caso pervenuto -, le modalità e gli obiettivi dell'attivazione dei servizi del territorio e le indicazioni per il follow up.
Le procedure operative descrivono il percorso di attivazione specifico per ogni determinata tipologia di emergenza/disagio. Rispetto ai primi mesi di attività, attualmente le procedure operative del Servizio 114 prevedono un quadro molto più ampio di problematiche che riguardano l'infanzia: sono state elaborate procedure per la gestione di casi di bullismo, di disagio legate a condizioni di lavoro minorile o di sfruttamento del lavoro minorile, di situazioni di pregiudizio in cui sono coinvolti i bambini nomadi (es. accattonaggio).
Nel primo quadrimestre 2007 il Manuale delle Procedure Operative del Servizio 114 è stato oggetto di continue modifiche e aggiornamenti che hanno avuto, ed hanno, come obiettivo principale, quello di tradurre in procedura la variabilità della casistica che perviene sulle linee e la prassi acquisita nella gestione dei casi.

**Elenco delle procedure operative aggiornato al 6 aprile 2007**

*Numero e nome della procedura operativa*
- ✓ P.O. n. 1 Abuso Sessuale
- ✓ P.O. n. 2 Abuso Fisico
- ✓ P.O. n. 3 Violenza Domestica
- ✓ P.O. n. 4 Emergenza Sanitaria
- ✓ P.O. n. 5 Segnalazione di Minore in Casa da Solo
- ✓ P.O. n. 6 Scomparsa di Minore/Avvistamento di Minore Scomparso
- ✓ P.O. n. 7 Fuga da casa
- ✓ P.O. n. 8 Sottrazione di minore
- ✓ P.O. n. 9 Sottrazione internazionale di minore
- ✓ P.O. n. 10 Rapimento di minore
- ✓ P.O. n. 11 Minore straniero non accompagnato
- ✓ P.O. n. 12 Segnalazione nomadi
- ✓ P.O. n. 13 Tentato suicidio di minore
- ✓ P.O. n. 14 Interruzione di gravidanza
- ✓ P.O. n. 15 Bullismo
- ✓ P.O. n. 16 Minore autore di reato
- ✓ P.O. n. 17 Lavoro minorile/ Sfruttamento del lavoro minorile
- ✓ P.O. n. 18 Segnalazione di contenuti illeciti e/o nocivi nei media
- ✓ P.O. n. 19 Segnalazione internet

*Il modello di risposta telefonica*

Il modello di risposta del Servizio è definito, quindi, partendo dalla considerazione che l'obiettivo immediato, per chi ha il compito di intervenire, è duplice: da una parte, la valutazione della criticità della situazione in sé, al fine di attivare un servizio territoriale per la presa in carico del caso nelle modalità e nei tempi più opportuni; dall'altra, la capacità di fornire quel supporto psicologico immediato necessario per contenere quella situazione di squilibrio che caratterizza il disagio e l'emergenza.

Al fine di rispondere efficacemente a questi obiettivi, il modello di risposta è costruito su tre livelli successivi:

1. Operatore di risposta telefonico (ORT) (livello 1)
2. Capoturno – Operatore di risposta telefonica senior (livello 2)
3. Responsabile di centrale/supporto specialistico (livello 3)

Livello 1 - Operatore di risposta telefonica (ORT)

L'utente che chiama viene accolto dall'Operatore di Risposta Telefonico (ORT), che accoglie, valuta, filtra le telefonate e offre un primo livello di ascolto volto a stabilire un rapporto di fiducia e disponibilità. L'ORT fornisce brevi chiarimenti o informazioni, apre un dossier e gestisce la chiamata; l'ORT, infatti, deve gestire anche chiamate non pertinenti o di informazione generica, che comunemente pervengono alle linee gratuite e ai servizi pubblici. Se la chiamata richiede un'analisi, una consulenza psicologica o psico-pedagogica, questa viene gestita dall'ORT affiancato dalla figura del Capoturno, operatore di risposta senior esperto di disagio e emergenza, che lo supervisiona nella chiamata, si occupa della presa in carico, dell'attivazione della rete e infine del monitoraggio del percorso attivato. Il primo livello di risposta è affidato ad un gruppo di operatori della centrale operativa tutti addestrati sulle procedure specifiche del Servizio.

Livello 2 – Capoturno (Operatore di risposta telefonica senior)

Se la segnalazione riguarda effettivamente un caso di disagio e di emergenza, supera la fase di filtro e viene gestita con l'affiancamento del Capoturno, operatore specializzato capace di gestire la situazione di disagio e di emergenza in collaborazione con il territorio e formato sulla gestione della consulenza psicologica, psicopedagogica, sociale e legale. Durante questa fase l'ascolto viene finalizzato alla risoluzione del problema espresso, anche attraverso la segnalazione alle strutture territoriali. Un primo confronto avviene con le Istituzioni contattate nel momento dell'emergenza: dopo una prima fase di accordo e di condivisione del caso, ci si confronta in merito ad eventuali altre strutture da contattare, ritenute idonee alla presa in carico del caso a medio e lungo termine, ad esempio: Servizi sociali del Comune; Servizi socio-sanitari della ASL (Neuropsichiatria infantile; Consultorio familiare; etc.); Questura (Ufficio Minori e Squadra Mobile); Caserma dei Carabinieri; Procure presso il Tribunale per i Minorenni e il Tribunale Ordinario. In caso di necessità di effettivo intervento di strutture operative sul territorio, è sempre disponibile una risorsa dedicata al contatto con le agenzie o i servizi demandati all'intervento immediato in emergenza secondo regole e protocolli definiti (112, 113, 115, 118).

Il Capoturno ha, altresì, il compito di seguire l'iter dei casi, supervisionando la stesura della relazione da inviare alle strutture contattate (contenente tutti le informazioni e i dati raccolti dall'ORT durante la chiamata), verificando nella relazione con le Agenzie locali e in collaborazione con le strutture territoriali del 114 il prosieguo del caso. Il Capoturno, inoltre, gestisce le segnalazioni di quelle situazioni di disagio derivanti da immagini, messaggi e dialoghi diffusi attraverso i mezzi di comunicazione di massa o reti telematiche, che possano nuocere allo sviluppo psico-fisico di bambini ed adolescenti. Queste segnalazioni, infatti, sono ricevute e filtrate dall'ORT analogamente a quanto accade per le altre tipologie di chiamate.

Livello 3 - Responsabili di centrale/ supporto specialistico

Nel caso in cui la situazione presentata dall'utente non rientri tra quelle previste dalle procedure già definite, o qualora pervengano al Servizio casi di particolare complessità, il Capoturno può avvalersi, in base a specifiche procedure di reperibilità, del Responsabile di Centrale e di altri specialisti esperti nelle diverse tematiche dell'emergenza, che sono in grado di supportarlo nella gestione dei casi più complessi.

Il corretto funzionamento della struttura è garantito comunque da una équipe multidisciplinare di supporto all'attività degli operatori, costituita da figure tecniche-professionali quali consulenti legali, consulenti sui temi dell'emergenza, esperti di multiculturalità; informatici, etc.

La gestione dei casi in situazione di disagio e di emergenza richiede non solo un sistema tecnologico innovativo e funzionale, procedure ben definite concordate con le istituzioni e i servizi del territorio, ma soprattutto la preparazione professionale di operatori e consulenti.

Un'attenzione particolare è stata data al problema della gestione dei casi di disagio e di emergenza in cui sono coinvolti bambini stranieri e nomadi. Il tema della multiculturalità e della multietnicità ha caratterizzato un numero significativo di casi di disagio e di emergenza durante questi anni di gestione del servizio.

*La mappatura delle agenzie del territorio*

Uno degli strumenti messi a punto per garantire la qualità del servizio è la banca dati delle agenzie del territorio. Nel momento in cui la gestione di un caso necessita di un coinvolgimento di un servizio, l'operatore deve potere disporre di uno strumento in grado di reperire prontamente tali informazioni. Già nella gestione precedente del Servizio era stata implementata la banca dati contenente la mappatura dei principali servizi pubblici di emergenza e non del territorio italiano. Nei primi quattro mesi del 2007 si è provveduto quindi all'aggiornamento dei dati relativi alle agenzie inserite nel database.

La logica di costruzione utilizzata nel data base è di tipo gerarchico. Per collocare correttamente ogni agenzia è necessario ad esempio indicare:

- la macro area di appartenenza (es. Servizio Sanitario Nazionale, Forze dell'Ordine)
- il servizio di primo livello da cui dipende (es. il Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri dipende dal Comando Regionale di riferimento)
- la denominazione dell'agenzia (es. Questura di Milano)
- i recapiti e le informazioni sulla competenza territoriale
- il tipo di servizio svolto dall'agenzia.

In base alla provenienza della chiamata l'operatore ha il compito di attivare le agenzie competenti per quello specifico territorio.

**Tipologia dei servizi e delle istituzioni**

La mappatura delle agenzie territoriali riguarda varie tipologie di servizi e istituzioni di seguito elencate:

1. Forze dell'ordine e di Pubblica Sicurezza (Squadra Mobile e Ufficio Minori presso la Questura, Polizia Ferroviaria, Polizia Stradale, Polizia Postale, Carabinieri, Guardia di Finanza, Vigili del Fuoco, Polizia Municipale, etc.);
2. Procure della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni e il Tribunale Ordinario;
3. Tribunale per i Minorenni e Tribunale Ordinario;
4. Strutture sanitarie di emergenza (118, guardia medica, pronto soccorso pediatrico; etc);
5. Servizi socio-sanitari (ASL e Servizi Sociali dei Comuni, Consultori Familiari e Materno Infantili, Servizi di Neuropsichiatria Infantile, etc.);
6. Uffici Territoriali del Governo;
7. Tutore Pubblico dei minori;

8. Centro di Giustizia Minorile (Centri di Prima Accoglienza e Istituti Penali Minorili, Ufficio Servizi Sociali Minorili);
9. Scuole e C.S.A (Centro Servizi Amministrativi);
10. Enti Locali (Regione, Provincia, Comune).

Allo stato attuale sono presenti nel database circa 15.000 agenzie e servizi.

*Le attività di decentramento*

Lo sviluppo naturale del progetto del Servizio 114 prevede la decentralizzazione della risposta telefonica in appositi centri regionali a cui giungono le richieste di intervento in emergenza a seconda delle diverse aree di competenza. La presenza di uno specifico centro territoriale, infatti, consente la messa in atto di attività e relazioni con le altre agenzie del territorio, il confronto sui modelli di gestione dell'emergenza e l'avvio di interazione e collaborazione tra questi centri periferici ed i servizi territoriali preposti alla tutela dell'infanzia (servizi sociali dei Comuni, ASL, Scuole, Forze dell'ordine e di Pubblica Sicurezza, Procure e Tribunali, ecc.), al fine di creare una rete di sostegno multidimensionale ai bambini e agli adolescenti coinvolti in situazioni di grave disagio grazie al coinvolgimento dei principali *stakeholders* del progetto.
In tale prospettiva, Telefono Azzurro ha già avviato le attività di decentramento rispettivamente nelle città di Firenze, Padova e Napoli.

*La collaborazione con il Ministero dell'Interno*

Il 22 settembre 2004, SOS Telefono Azzurro ONLUS firma un Protocollo di intesa con il Ministero dell'Interno impegnandosi (art. 6) - in qualità di Ente Gestore del Servizio 114 - in collaborazione con le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo, anche attraverso le Conferenze Permanenti, già sensibilizzate con una Circolare del Ministero dell'Interno del 3 ottobre 2000, a promuovere delle iniziative atte a mobilitare i soggetti pubblici e privati in grado di contribuire, per specifiche competenze in ambito sanitario e sociale, all'elaborazione di strategie operative.
A seguito della firma del Protocollo e di una Circolare del Ministero dell'Interno del 27 settembre 2004 (Prot. n. 17272/113/Uff. VI) inviata a tutti gli Uffici Territoriali del Governo sul territorio nazionale, ha inizio l'impegno congiunto tra il Servizio 114 e le 103 Prefetture, attraverso la partecipazione alle Conferenze Permanenti, in cui oltre agli operatori 114 sono presenti anche gli altri servizi territoriali dell'emergenza (servizi sociosanitari, procure e tribunali, forze di polizia, etc.).
Una seconda Circolare, emessa in data 14 aprile 2005 dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze del Ministero dell'Interno (Prot. N. 245/05), invita gli UTG Capoluogo di Regione ad utilizzare le Conferenze Permanenti al fine di promuovere il coordinamento a livello regionale, di tutte le Agenzie coinvolte nella gestione dell'Emergenza. L'obiettivo principale è quello di promuovere e costruire dei piani di coordinamento a livello regionale.
Telefono Azzurro, a seguito della firma del Protocollo di Intesa con il Ministero dell'Interno, ha collaudato la collaborazione con il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale della Polizia Criminale. Tale cooperazione ha dato avvio a collaborazioni operative centrate su una attenta riflessione sulle principali problematiche che coinvolgono bambini e adolescenti italiani e stranieri a livello locale, ma anche e soprattutto su una diretta interazione nella gestione dei casi.

*Accordi con gli enti locali*

Sono stati sottoscritti Protocolli d'intesa con alcune Regioni, tra cui Lombardia, Lazio, Molise e Abruzzo, nonché con alcune realtà locali, per il tramite degli Uffici territoriali del Governo, come Modena, Pavia, Como, finalizzati a definire gli aspetti della collaborazione tra il 114 e le

istituzioni territoriali, consentire al 114 di lavorare in Rete con le articolazioni locali e avere supporto nella promozione e diffusione del servizio tra i cittadini.

*Il sistema informatizzato per la raccolta delle informazioni*
Il servizio è stato strutturato per la raccolta delle informazioni relative alla gestione del caso pervenuto e al fine di monitorare le attività svolte; sono state sviluppate apposite schede che fungono per la rilevazione dei dati qualitativi e la raccolta delle informazioni. L'intero progetto si basa su un sistema informatizzato integrato con le attività di gestione della risposta telefonica.
La soluzione applicativa si compone, quindi, di tre database:
- Registrazione dei contatti rilevati dal centralino.
- Gestione delle chiamate in ingresso. Contiene il dettaglio delle telefonate, in termini di codice operatore, giorno e ora.
- Gestione delle chiamate a livello di caso. Contiene tutti i dati, le attività, i pareri e gli studi che costituiscono la storia di un bambino o adolescente e del suo caso. Tale organizzazione dei dati consente agli operatori di aprire la cartella virtuale del bambino, di valutare la storia pregressa, le attività svolte alla data e, solo in caso di effettiva necessità, contattare chi intervenuto sul caso.

### *2.1.2 Le altre due linee di ascolto per le vittime di violenza e tratta*

***A.*** *Il servizio di accoglienza telefonica 1522 dedicato al supporto, alla protezione e all'assistenza delle donne vittime di maltrattamenti e violenze.* Il servizio Antiviolenza Donna, a cui risponde personale esclusivamente femminile specificatamente formato ed operante 24 ore su 24 per 365 giorni all'anno, è accessibile gratuitamente per tutte/tutti le/i cittadine/i dall'intero territorio nazionale, da rete fissa e mobile. Il servizio rappresenta un'opportunità di assistenza anche per i figli e le figlie delle donne che subiscono violenza domestica, in quanto minori vittime di violenza assistita intrafamiliare. Il 1522 offre un servizio di accoglienza telefonica specializzato (ascolto, analisi della domanda, prime indicazioni e suggerimenti utili, informazioni legali) e l'orientamento per l'accesso ai servizi del privato sociale, socio-sanitari, forze dell'ordine e centri antiviolenza, presenti nel territorio di riferimento. Il servizio, multilingue ed attivo 24 ore su 24 per 365 giorni l'anno, fornisce una prima risposta alle vittime e sostiene l'emersione della domanda di aiuto, consentendo alle stesse un graduale avvicinamento ai servizi con l'assoluta garanzia dell'anonimato. È stato, inoltre, realizzato un sito (www.antiviolenzadonna.it) nell'ambito del progetto promosso dal dipartimento "Rete Nazionale Antiviolenza", finalizzato a coinvolgere una serie di attori attivi nella lotta al fenomeno della violenza (Enti Locali e Centri Antiviolenza già parte del progetto Urban, e anche le Amministrazioni Centrali dello Stato). Sono parte della rete, infatti, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Ministero del Lavoro, il Ministero della Solidarietà Sociale, il Ministero della Salute, la Conferenza Stato – Regioni, il Comando generale della Guardia di Finanza, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, l'ISTAT.

***B.*** *Il Numero Verde nazionale anti-Tratta* è uno strumento fondamentale per consentire alle vittime, adulte e minorenni, di entrare in contatto con coloro che possono aiutarle. Il servizio Numero Verde 800 290 290 – avviato formalmente alla fine del mese di Luglio 2000 - si compone di una postazione centrale (con operatori attivi giorno/notte) e di 14 postazioni locali (con operatori attivi per circa sei ore a turno). I titolari delle postazioni locali del Numero Verde sono gli Enti locali; questi ultimi, per la loro operatività, si avvalgono della collaborazione di organizzazioni non profit e di operatori esperti. Le postazioni sono dislocate in diverse macro-aree a carattere regionale ed interregionale, dove sono attivi contestualmente i progetti di protezione sociale: si realizza così un'importante attività di raccordo e di connessione tra i servizi e le vittime. Da agosto 2000 a giugno 2006 sono arrivate un totale di 494.474 chiamate.

## I.2.2. Gli interventi sul territorio: una panoramica

### *2.2.1 L'accoglienza per la prevenzione: impegni recenti del dipartimento per la giustizia minorile a sostegno di minorenni vittime e autori di reati*

Per quanto concerne il **Ministero della Giustizia**, occorre anzitutto mettere in evidenza che il **Dipartimento per la Giustizia Minorile**, nell'ambito delle attribuzioni di competenza, ha continuato a perseguire obiettivi e finalità incentrati sul recupero, sulla tutela e protezione giuridica del minore. Particolare attenzione è stata rivolta, pertanto, al minore deviante, oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità Giudiziaria per la presa in carico presso i Servizi Minorili della Giustizia o destinatario di un provvedimento giudiziario da eseguirsi presso i medesimi, quale principale compito istituzionale devoluto dalla legge. Secondo una prassi ormai consolidata di collaborazione interistituzionale e di intervento di rete, si è continuato ad orientare le politiche ed i programmi di azione privilegiando il raccordo e la collaborazione con altre Amministrazioni, Enti pubblici e privati ed Enti locali per offrire ai minori del circuito penale interventi sempre più incisivi e mirati.
Attenzione merita anche l'impatto della normativa sull'indulto nel sistema di giustizia minorile. In attuazione della legge di concessione dell'indulto del 31 luglio 2006 n. 241, hanno beneficiato dell'indulto, alla data del 5 novembre 2006, 427 minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi Minorili. Si è registrato un drastico calo dei detenuti negli Istituti Penali per i Minorenni. I Servizi minorili sono stati sensibilizzati a **curare la fase della dimissione**, concertando con l'Ente Locale un **programma di presa in carico** tale da favorire il reingresso del minore nel contesto sociale, attraverso l'avvio e la prosecuzione di percorsi di inclusione sociale e di inserimento lavorativo.

Secondo i dati che emergono dalle rilevazioni contenute nella **Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2006 Dipartimento per la giustizia minorile,** presentata in occasione dell'Inaugurazione dell'anno giudiziario 2007, le rilevazioni e le analisi statistiche condotte sui flussi di utenza dei servizi minorili fanno emergere che nel 2005 sono stati registrati 3655 ingressi nei Centri di Prima Accoglienza e, nel primo semestre del 2006, si sono verificati 1782 ingressi; in base ai dati del 2005 risulta che il 58 % degli ingressi è costituito da stranieri. Negli Istituti Penali per i Minorenni si registrano 1489 ingressi nel 2005 e 745 nel primo semestre 2006. La presenza media giornaliera è di 477 unità nel 2005 e di 470 nel primo semestre del 2006; di questi, il 54 % è costituito da stranieri, in maggioranza di nazionalità romena. I soggetti segnalati dall'Autorità Giudiziaria Minorile agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni sono stati 21.642 nel 2005 e 10.547 nel primo semestre 2006. I soggetti presi in carico dagli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni, nel 2005, sono stati circa 14.000. Il numero dei collocamenti in comunità risulta in continua ascesa, infatti, sono stati registrati 1926 collocamenti di cui 968 italiani, 807 stranieri e 151 nomadi.
Negli **Istituti Penali per i Minorenni** del Centro–Nord l'utenza è caratterizzata da una prevalenza di detenuti stranieri (al Sud si registrano più italiani) in esecuzione pena con un numero elevato di ultradiciottenni che, quasi sempre, arrivano alla detenzione al termine di lunghi percorsi fallimentari non di rado collegati alla criminalità organizzata. In tutte le realtà territoriali emerge, quale fenomeno in preoccupante ascesa, quello dell'assimilazione da parte della cultura nomade di alcuni comportamenti devianti propri della cultura occidentale. Infatti, accanto ai reati contro il patrimonio, si registra una significativa percentuale di reati legati all'uso ed allo spaccio di sostanze stupefacenti con casi di tossicomanie evidenti. Per garantire la continuità trattamentale ai giovani adulti, d'intesa con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, è stata emanata, a **luglio 2006, una circolare** con la quale vengono disciplinate le procedure per il passaggio delle competenze dal settore minorile al settore adulti dei giovani sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria Minorile.
Si evidenzia, inoltre, il problema dei minorenni con problematiche psicopatologiche,

caratterizzati da comportamenti altamente auto ed etero–aggressivi, che richiedono interventi specialistici in stretta connessione con la competenza clinica, in particolare quelli caratterizzati da una doppia problematica nei quali al disturbo di personalità si aggiunge l'abuso di sostanze stupefacenti. Tale tipologia di utenza comporta non soltanto notevoli problemi in termini di gestione trattamentale e di sicurezza all'interno degli istituti, ma anche un notevole aggravio di spesa per l'elevato costo del loro collocamento in Comunità specialistiche idonee al loro trattamento. Con l'obiettivo di ridefinire il modello organizzativo e funzionale degli Istituti Penali per i Minorenni, è stata emanata, nell'ambito di uno **specifico piano di azione esecutivo, la Circolare "Organizzazione e gestione tecnica degli Istituti Penali per i Minorenni",** avviando contestualmente un monitoraggio del nuovo modello proposto. La funzionalità degli Istituti Penali per i Minorenni è, comunque, fortemente penalizzata dalla cronica carenza di personale dell'area educativa e psicologica e della Polizia Penitenziaria.

Su tutto il territorio nazionale si è registrato, nell'ultimo anno, un incremento del ricorso alla misura del **collocamento in comunità**, disposta dalla Magistratura Minorile attenta agli aspetti educativi e riparativi della pena. L'incremento del numero dei collocamenti in comunità, oltre a comportare un aumento della spesa prevista, ha avuto riflessi sull'operatività dei Servizi minorili chiamati a percorrere con i minori strade costruttive e riabilitanti in attuazione del principio della graduazione della risposta penale. Iniziative di rilievo volte a migliorare la funzionalità del settore hanno riguardato l'emanazione della Circolare, relativa ai collocamenti in comunità, nella quale si sensibilizzano i Servizi a sollecitare la presa in carico della spesa, totale o parziale, da parte degli Enti Territoriali, specialmente per i collocamenti dei minori in comunità terapeutiche o psichiatriche. È stato, inoltre, predisposto un **sistema informativo automatizzato** per il monitoraggio dei minori collocati in comunità finalizzato ad agevolare l'operatività e la conoscenza del fenomeno, nell'analisi dei bisogni dei minori e della contestuale ricerca delle strutture idonee.
Nell'ambito di un'attività che si caratterizza principalmente in termini di accoglienza e sostegno temporaneo nei confronti dei minori arrestati o fermati, che transitano per il tempo necessario al provvedimento di convalida o di rilascio, è stato avviato un progetto inteso ad individuare gli elementi che caratterizzano con maggiore evidenza la specificità dell'attività svolta e basato sulla valorizzazione delle prassi operative avviate negli anni, al fine di trarre elementi utili per la definizione di un modello organizzativo, gestionale ed operativo comune per i **Centri di accoglienza.**

Per quanto concerne la c.d. **Area penale esterna (Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni ed il Sistema integrato di Servizi)**, il principale obiettivo perseguito nel settore è stato il miglioramento del raccordo con le altre Istituzioni pubbliche e con tutte le agenzie del territorio al fine di incrementare il sistema integrato dei Servizi e promuovere la costruzione di progetti educativi per il recupero dei minorenni sottoposti a provvedimenti penali. Per la materia socio–assistenziale e sanitaria, viste le novità introdotte dalla Riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, si è registrata una difficoltà nella creazione di collaborazioni tra più soggetti istituzionali e organismi di riferimento sul territorio con i quali sperimentare la nuova cultura del decentramento amministrativo e per dare attuazione alla legge 8 novembre 2000, n. 328, relativa ai "Piani di zona". Nonostante le difficoltà, vi sono state, tuttavia, significative esperienze pilota in alcune Regioni, con la realizzazione di corsi *work–experience*, borse lavoro, progettualità educative integrate e collocamenti in Comunità socio–educative e terapeutiche del privato sociale, con spesa a carico degli Enti locali. Sempre in un'ottica di lavoro congiunto in tema di politiche giovanili sono andate avanti le iniziative intraprese sulla base di ben 13 Protocolli d'Intesa stipulati con le Regioni (Toscana, Trento, Abruzzo, Liguria, Emilia Romagna, Lombardia, Campania, Umbria, Marche, Veneto, Calabria, Basilicata e Sardegna, e in procinto di rinnovo con Lazio e Piemonte), oggetto, peraltro, di specifico monitoraggio ai fini della valutazione degli esiti.

Protocolli d'Intesa ed accordi sono inoltre intervenuti con altre Istituzioni pubbliche (MIUR, Croce Rossa italiana, Comando Generale delle Capitanerie di Porto) e associazioni di volontariato per varie iniziative di attivazione di risorse esterne che coinvolgono anche i minori ristretti in Istituto e nelle Comunità, per progetti di e–learning per corsi di informatica, conseguimento di patentini per la guida di ciclomotori, inserimenti socio–lavorativi, formazione professionale ed educazione alla legalità. Continua ad essere forte e significativa la presenza dell'Associazionismo attraverso il volontariato ed il Terzo settore per la condivisione e la progettazione di interventi integrati.
Al fine di sostenere l'operatività e la qualità degli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni, considerato il ruolo fondamentale degli stessi, quali attori coinvolti nelle politiche sociali a livello locale, è stata emanata la **Circolare "Organizzazione e gestione tecnica degli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni".**

Si ricorda inoltre che l'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni di Catania ha siglato con il centro "La Ginestra" dell'A.S.L. n. 3 di Catania un accordo operativo (24 marzo 2006) in materia di prevenzione e trattamento di minori abusanti e abusati senza alcun onere per l'Amministrazione della Giustizia Minorile, che prevede l'intervento da parte dell'Assistente Sociale dell'USSM nei confronti del minore imputato di abuso sessuale, in quanto sottoposto a procedimento penale ai sensi della legge 66/1996. Le azioni previste dall'accordo riguardano un percorso integrato per aiutare il minore imputato del reato di abuso sessuale a riconoscere il proprio ruolo responsabile del reato e permettergli di avviare la crescita personologica e così ricondurlo al processo di ricomposizione della propria identità; la promozione del lavoro di rete per una migliore integrazione e cooperazione fra tutte le istituzioni e le associazioni che intervengono nel percorso della presa in carico del minore vittima di abuso sessuale, individuazione di servizi e centri che operino in ambito di sostegno alle vittime di abuso e violenza; la promozione di attività di studio e ricerca all'interno di ciascun servizio sulla tematica "abuso" ed incontri operativi-formativi congiunti. Gli obiettivi che si intendono raggiungere sono la promozione, il potenziamento e la strutturazione della collaborazione interistituzionale ed interdisciplinare a favore dei minorenni abusanti, con riferimento agli interventi di sostegno, osservazione, assistenza e trattamento e l'individuazione di eventuali servizi e centri per la prevenzione ed il trattamento dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori. L'accordo sarà sottoposto a verifiche semestrali e sarà adottato in via sperimentale per la durata di dodici mesi.

Inoltre, il Centro specialistico multiprofessionale provinciale "Il Faro", finalizzato alla prevenzione ed al contrasto di azioni di maltrattamento e di abuso sessuale sui minori, continuerà la sua collaborazione con i servizi della Giustizia minorile grazie al rinnovo della convenzione, sottoscritta a luglio del 2005, tra il Centro per la Giustizia Minorile di Bologna e gli enti locali. L'importante accordo renderà possibile, fino a giugno 2008, la presa in carico congiunta dei minori, vittime o autori di reato, coinvolti in episodi di abuso e permetterà agli operatori di usufruire di attività formative.

### *2.2.2 La cura della salute e la protezione dell'integrità psicofisica*

Nella questione inerente la prevenzione e il contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori è prioritario considerare, in una visione politica globale, l'aspetto socio-sanitario della problematica, caratterizzata dall'esigenza di far emergere i casi, di analizzare il contesto socio-economico in cui essi si verificano, di assicurare la presa in carico psicologica, medica e sociale delle vittime, di garantire il recupero della salute psicofisica della vittima ed il successivo reinserimento nella vita sociale, di rafforzare il ruolo dei centri e delle strutture di sostegno a favore delle vittime di abusi. In questo settore gli interventi preventivi efficaci, di tipo primario, secondario o terziario, dovrebbero in ogni caso avere un carattere multidisciplinare, prevedendo,

pertanto, la capacità da parte di ogni singolo soggetto coinvolto d'interagire adeguatamente con soggetti appartenenti ad altre discipline, in una azione congiunta di costruzione, promozione e tutela della "cultura dell'infanzia".

Fondamentali, infatti, sono i rapporti di collaborazione che le èquipes socio-psicologiche instaurano con i Consultori Familiari, con la Pediatria di comunità, con i Sert, con i Servizi di salute mentale e di neuropsichiatria infantile, con i reparti ostetrici dei Presidi ospedalieri, con i reparti di Pronto Soccorso e con le scuole di ogni ordine e grado (asili-nido, scuole materne, scuole dell'obbligo, istituti superiori).

Tali collaborazioni, più o meno strutturate, permettono di fruire di una rete di osservatori che accrescono la vigilanza sul territorio ed incrementano la possibilità di intervenire tempestivamente sia in caso di rischio che di danno conclamato.

È importante sottolineare quanto la salute dei bambini sia strettamente legata al benessere psicofisico delle loro madri.

La tutela della salute materno-infantile si conferma come uno degli obiettivi prioritari della programmazione sanitaria. Al fine di garantire unità, efficienza e coerenza negli interventi dell'area materno-infantile, vista l'afferenza in essa di molteplici discipline tra loro omogenee, affini e complementari, il **Progetto Obiettivo materno-infantile** (D.M. 24 aprile 2000 pubblicato sulla G. U. n.131 del 7 giugno 2000 s.o.) prevede l'organizzazione di tutti gli interventi utili alla realizzazione di un sistema integrato di servizi alla persona; pertanto, la promozione della salute, il Percorso nascita e l'assistenza nell'età evolutiva (infanzia ed adolescenza), hanno trovato particolare attenzione nel citato Progetto.

Nel Progetto Obiettivo materno-infantile è presente una sezione relativa al tema del maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale dei minori che predispone azioni e strategie necessarie per affrontare in modo adeguato tale delicata problematica; nell'ambito dell'organizzazione dei servizi in rete, individua nel servizio sociale e nel consultorio familiare il collegamento funzionale con le altre competenze collegate in rete sul territorio (pediatria ospedaliera, pediatria di comunità, pediatria di libera scelta, neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza, SERT e servizio di psichiatria adulti).

Il Progetto Obiettivo individua, tra l'altro, nelle strategie da adottare, il rilevamento dei dati, al fine di far emergere il fenomeno, indagarlo e conoscerlo sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo e quindi integrare i dati raccolti tramite l'autorità giudiziaria, i dati relativi ai casi conosciuti dall'area sociale, dall'area sanitaria (pronto soccorso, pediatri di libera scelta e medici di medicina generale, ecc.) con i dati provenienti da altre fonti (linee telefoniche di aiuto, centri specializzati pubblici e privati).

L'impegno del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) in ambito materno-infantile si è notevolmente ampliato passando, dalla prevenzione e cura delle malattie, alla tutela e cura dell'insieme bambino-famiglia. Questo passaggio è stato possibile sia grazie ai notevoli miglioramenti nei servizi sanitari di base, quali ad esempio la pediatria di libera scelta, che alla acquisizione di nuove conoscenze scientifiche sullo sviluppo infantile.

Nella Definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza, gli interventi di protezione del minore in stato d'abbandono e tutela della sua crescita, anche attraverso affidi e adozioni, e gli interventi di prevenzione, assistenza e recupero psico-terapeutico dei minori vittime d'abuso, sono definiti come prestazioni sanitarie, garantite dal Servizio Sanitario Nazionale al livello d'assistenza territoriale, ambulatoriale e domiciliare.

La logica della multisettorialità ha trovato espressione all'interno dei vari **Piani Sanitari Nazionali (PSN)**, in particolare nei PSN 2003 -2005 e 2006-2008. Tra gli obiettivi da raggiungere nell'ultimo triennio si precisa "*...educare i giovani alla promozione alla salute, all'attività motoria, ai comportamenti e stili di vita adeguati nel campo delle abitudini alimentari, alla prevenzione delle malattie a trasmissione sessuale compresa l'infezione da HIV, della tossicodipendenza e dell'alcolismo, alla procreazione responsabile, sollecitando il contributo della scuola, attivando anche interventi, in particolare nei consultori familiari e negli spazi destinati agli adolescenti, di prevenzione e di lotta ai maltrattamenti, abusi e sfruttamento*

*dei minori e alla prevenzione degli incidenti stradali e domestici*". Nell'ambito del Piano per la Promozione dello "Spazio Adolescenti" sono previste, in particolare, azioni di promozione dello spazio giovani nel consultorio ed attività coordinate con gli organi scolastici su corsi di informazione ed educazione alla salute per la prevenzione della violenza e delle malattie sessualmente trasmesse.
Tra le iniziative correlate in particolare alla promozione e alla tutela della salute materno-infantile vi è la **Legge 9 gennaio 2006, n 7**, recante **"Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile"**, con l'obiettivo della prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine sottoposte alla pratica delle mutilazioni dei genitali. Vengono così sanzionate pratiche intollerabili che colpiscono bambine e adolescenti e che violano i fondamentali dritti della persona, primo fra tutti quello alla integrità fisica. Quello delle mutilazioni genitali femminili è un fenomeno estraneo alla nostra cultura, che, tuttavia, è presente in Italia a causa della forte emigrazione dai paesi in cui ancora si praticano mutilazioni di questo genere. Pratiche di questo tipo, pregiudizievoli per la salute e lo sviluppo psicofisico dei minori, possono essere sradicate con interventi preventivi di tipo educativo e culturale.
Con le nuove regole, chiunque praticherà l'infibulazione sarà punito con la reclusione da 4 a 12 anni: la pena è aumentata di un terzo se la mutilazione viene compiuta su minorenne, nonché in tutti i casi in cui viene eseguita per fini di lucro.
La legge n. 7/2006 prevede, poi, diverse iniziative, quali una serie di campagne di informazione dirette alle comunità interessate residenti nel nostro Paese, l'istituzione di un numero verde, l'elaborazione di linee guida, destinate alle figure professionali sanitarie nonché ad altre figure professionali che operano con le comunità di immigrati provenienti da paesi dove tali pratiche sono effettuate, per realizzare una attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle bambine già sottoposte a tali pratiche.

Il 6 settembre 2006 il Ministero della salute ha istituito la *Commissione per la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile*, con il compito di:

- elaborare le Linee Guida destinate alle figure professionali sanitarie nonché ad altre figure professionali che operano con le comunità di immigrati provenienti da Paesi dove sono effettuate le pratiche di mutilazione genitale femminile per realizzare una attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a tali pratiche;
- individuare un programma di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle bambine già sottoposte a pratiche di mutilazione genitale femminile. Presupposto del lavoro della Commissione è stato un deciso rifiuto di ogni legittimazione di tradizioni culturali che contrastano con i principi che sono a fondamento della Costituzione italiana e un convinto sostegno alla formazione ai diritti umani, alla valorizzazione della dignità della persona, al sostegno all'esercizio delle libertà fondamentali delle donne. Durante i lavori della Commissione è emersa la necessità di acquisire elementi utili di programmazione sanitaria e di servizi offerti a livello regionale in materia di MGF.

Conclusa una ricognizione sui servizi istituiti a livello regionale per le donne e le bambine sottoposte a pratiche di mutilazione genitale femminile, il 29 maggio 2007 la Commissione ha presentato al Ministro il Rapporto finale, un documento costituito da due parti interdipendenti: una di carattere socio-antropologico che introduce alla tematica delle Mutilazioni genitali femminili, illustrandone le profonde motivazioni psicologiche, economiche, sociali e culturali, oltre agli strumenti giuridici che consentono di contrastarle in Italia e nel mondo in nome di diritti universali; l'altra costituita dalle vere e proprie indicazioni di tipo relazionale e medico sanitarie per operatori sanitari ed operatori sociali che, nell'esercizio della loro professione, si imbattono in queste problematiche. Tale approccio dualistico al problema ha l'intento di evitare di dare una visione del problema solo dal punto di vista medico poiché le Mutilazioni genitali femminili non sono una patologia, ma il risultato di credenze radicate nella coscienza individuale

e collettiva dalle quali non si può prescindere per una presa in carico della salute della persona. Due brevi sezione delle Linee Guida sono dedicate l'una alla mediazione culturale, l'altra alla funzione della scuola. La mediazione culturale infatti sta diventando un ausilio molto importante nella pratica medica e si ritiene che lo possa essere in modo particolare nell'affrontare problemi così delicati. La scuola, invece, è un osservatorio privilegiato del comportamento dei bambini, un luogo dove è possibile allacciare un rapporto con i genitori basato sul reciproco rispetto, sul comune interesse del bene delle bambine. L'obiettivo della proposta di Linee Guida è quello di offrire uno strumento di lavoro agli operatori sanitari, ma anche agli operatori socio-culturali, per accogliere e curare, con attenzione e professionalità, le donne e le bambine che hanno subito mutilazioni genitali, senza manifestazioni di imbarazzo, di sorpresa o di curiosità, affinché possa essere instaurato quel rapporto di fiducia medico-paziente, che è il primo passo da parte delle donne per una diversa presa di coscienza del proprio corpo e del proprio benessere, ma anche per avviare un dialogo finalizzato a prevenire che le figlie di queste stesse donne possano a loro volta essere sottoposte a mutilazioni.

Le Linee Guida sono formate da due parti interdipendenti: *una di carattere socio-antropologico* che introduce alla tematica delle mutilazioni genitali femminili, illustrando le profonde motivazioni psicologiche, economiche, sociali e culturali, le caratteristiche del fenomeno in Italia (nonostante un'obiettiva difficoltà a quantificare l'estensione del fenomeno, si stima che le *bambine potenziali vittime di escissione,* quindi con meno di 13 anni, siano *tra le 409 e le 818* sul territorio nazionale), gli strumenti giuridici disponibili per contrastarlo; l'altra costituita dalle vere e proprie *Linee Guida* per gli operatori sanitari e gli operatori socio-culturali che operano con le comunità di immigrati, perché possano affrontare correttamente queste problematiche nell'esercizio della loro professione, per assistere e riabilitare le donne che ne sono state vittime e per prevenirne il ricorso.
Nel Rapporto viene raccomandato di:
a) mettere tutte le strutture, le professioniste e i professionisti in grado di riconoscere le MGF e di rapportarsi con le cittadine portatrici di MGF, assicurando livelli di base di conoscenze su:
- linguaggio e problematiche relazionali
- tipologie di MGF
- possibili complicanze
- rete dei servizi dedicata

b) identificare un numero limitato di strutture dedicate, per consentire adeguati livelli di competenza clinica, assicurando contemporaneamente approccio multidisciplinare e adeguata preparazione chirurgica; in particolare, personale specializzato dovrebbe essere previsto per affrontare le situazioni a rischio, trattare patologie particolarmente complesse come, ad esempio, gli interventi chirurgici di *deinfibulazione* (in preparazione del parto, durante il parto o per libera scelta della donna per la sua salute e benessere)
c) programmare a livello regionale corsi di formazione per il personale e pianificare l'attivazione di strutture dedicate e la loro messa in rete.
Anche la *scuola* può giocare un ruolo molto importante nella prevenzione delle mutilazioni genitali femminili, poiché è sicuramente il luogo in cui, grazie ad una politica di incentivazione dell'accesso, passano quasi tutti i bambini figli di immigrati, regolari e non. Il Rapporto raccomanda, in tal senso, che gli insegnanti abbiano una conoscenza della tradizione delle MGF, dei Paesi nei quali è diffusa e delle motivazioni che portano molte donne a sottoporre le loro figlie a queste pratiche, della legislazione esistente in merito in Italia e negli altri Paesi. È importante che gli insegnanti sappiano riconoscere i possibili comportamenti delle bambine, il timore, l'ansia o l'aspettativa di un evento importante per la loro vita, i sintomi conseguenti ad una mutilazione avvenuta altrove e sappiano, quindi, osservare eventuali cambiamenti dei comportamenti che potrebbero essere l'espressione dell'avvenuta mutilazione.

Altra attività compiuta recentemente dal Ministero della Salute è l'istituzione della *Commissione Salute delle donne*, presieduta dal Ministro Livia Turco, insediata il giorno 8 giugno 2007 e prevista in carica per tre anni. Gli obiettivi della Commissione sono:

- l'elaborazione del Piano strategico intersettoriale per la promozione e la tutela della salute psico-fisica delle donne;
- l'elaborazione degli aspetti propedeutici della Conferenza Nazionale delle donne;
- l'approfondimento dei seguenti temi: la medicina di genere, la salute riproduttiva, il percorso di nascita, gli aspetti preventivi nelle varie fasi della vita delle donne;

- l'elaborazione, in armonia con le disposizioni contenute nel titolo V della Costituzione, di linee guida per l'aggiornamento del Progetto Obiettivo Materno Infantile, adottato con D.M. 24 aprile 2000.

Il Piano strategico intersettoriale per la promozione e la tutela della salute psico-fisica delle donne alla cui elaborazione è stata impegnata la Commissione, è una sorta di Piano strategico collegato con il Piano Sanitario Nazionale 2006-2008 nel quale per ogni argomento sono previsti strumenti di ricerca, formazione e informazione. Il Piano è finalizzato, tra l'altro a:

- sostenere Regioni ed enti locali per un miglioramento dei servizi materno-infantili per un'effettiva presa in carico di ogni specifico caso, anche attraverso l'introduzione di personale specializzato nell'assistenza domiciliare;
- promuovere campagne informative per la prevenzione della gravidanza e dell'interruzione volontaria della gravidanza;
- promuovere campagne informative per le donne straniere sull'educazione alimentare, sulla crescita del bambino dal punto di vista fisico e psicologico, sui servizi per l'infanzia disponibili sul territorio;
- promuovere politiche di sostegno alla maternità;
- e, in attuazione della legge 7/2006 sulle mutilazioni genitali femminili, promuovere la formazione specifica degli operatori sanitari e della scuola e un costante rapporto con le famiglie; prevedere, con il supporto di enti locali e servizi specializzati, misure di intervento sia di tipo preventivo che di tutela delle donne vittime di mutilazioni genitali, inquadrando gli interventi in un contesto più ampio di contrasto di tutte le forme di violenze contro le donne attraverso azioni che incidano positivamente su fattori quali istruzione, status sociale delle donne e delle bambine, discriminazione, mancanza di conoscenza dei diritti, mancanza di empowerment economico.

Per quanto riguarda lo Spazio Adolescenti, *il piano del Ministero della Salute per la promozione dello "Spazio Adolescenti" nei Consultori Familiari* prevede, in particolare, di:

- coordinare con gli organi scolastici l'offerta attiva di corsi di informazione ed educazione alla salute nelle scuole i cui programmi prevedono anche il tema della prevenzione della violenza;
- promuovere un'offerta attiva dello spazio giovani nel consultorio per dare la possibilità di approfondimento a livello individuale e/o per piccoli gruppi agli stessi studenti coinvolti nei corsi di educazione alla salute effettuati presso le scuole;
- predisporre incontri con genitori degli alunni delle scuole elementari e medie, sulle problematiche della sessualità in età adolescenziale e, più in generale, incontri di formazione-informazione finalizzati a rendere gli adulti più consapevoli ed informati delle problematiche proprie dell'adolescenza, mettendoli in grado di porsi in una posizione di ascolto attivo che favorisca la comunicazione adolescente-adulto.

Il Progetto "apertura di sportelli contro la violenza sulle donne su tutto il territorio nazionale" individua i Pronto soccorsi come ambito privilegiato per l'apertura di sportelli "dedicati" a offrire accoglienza, ascolto e informazione alle donne che vi afferiscono e che presentano caratteristiche direttamente o indirettamente collegabili ad una storia di maltrattamento e abuso. Tali sportelli dovrebbero diventare punto di riferimento nonché preziosa risorsa anche per il personale sanitario impegnato nei vari reparti. Gli sportelli avranno il compito di fornire una prima risposta, di informare sulle opzioni possibili e sulla rete esistente di servizi pubblici, del privato sociale e dell'associazionismo femminile in grado di offrire un aiuto competente, anche rispetto ai diritti legali. Avranno anche la funzione di facilitare una eventuale successiva presa in carico psicologica per la coppia, se ancora possibile, o per la donna. In ogni caso potranno offrire una funzione di supporto alla genitorialità e di salvaguardia dei bambini coinvolti. Il piano richiede che gli sportelli prevedano la presenza di mediatrici culturali a sostegno delle vittime

straniere che non siano in grado di comprendere la lingua italiana e quindi di utilizzare fattivamente le possibilità di aiuto e di intervento proposte.
L'approccio adottato nella elaborazione del Piano d'azione pone al centro la promozione della salute delle donne e dei bambini come un tema, politico e culturale insieme, perché coinvolge la responsabilità diretta delle politiche sanitarie e non, e interessa la qualità dei servizi e del modello sociale complessivo di riferimento, ma attiene anche alla professionalità degli operatori e alla consapevolezza e competenza delle persone. Conseguentemente, per promuovere efficacemente la salute delle donne e dei bambini occorre attivare politiche, risorse, servizi, professionalità, ma anche costruire socialità, favorire mutamenti nel tessuto sociale delle relazioni, prassi sociali di solidarietà, di reciprocità, libertà e responsabilità tra le donne e gli uomini.

### *2.2.3 I Progetti di protezione delle vittime di sfruttamento sessuale e tratta*

Sul tema generale della tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento sessuale il Dipartimento ha pubblicato un rapporto sull'attuazione dei programmi di assistenza ed integrazione sociale previsti dall'art. 18 t.u. immigrazione che fa il punto sull'applicazione di tali disposizioni nel nostro paese dal momento della loro entrata in vigore. Il Rapporto, intitolato **"Contro ogni schiavitù"** raccoglie gli atti del convegno tenutosi sul tema a Siracusa il 4-5- novembre 2005, al quale hanno partecipato rappresentanti delle Amministrazioni centrali, del mondo accademico, della magistratura, nonché delle autonomie locali e delle o.n.g. attive nel settore del sostegno alle vittime di tratta, soprattutto per sfruttamento sessuale.
Il Ministro per i diritti e le pari opportunità ha promosso l'adozione del **d.p.r. 237 del 19 settembre 2005**, di attuazione dell'art. 13 della **l. 228/03 (legge recante misure contro la tratta delle persone)**, che prevede la realizzazione di programmi di c.d. prima assistenza a favore delle vittime dei reati di cui agli artt. 600 e 601 c.p. (vittime dei reati di riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani), finalizzati a garantir loro, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto ed assistenza sanitaria.

Sempre con riferimento alla materia della tratta degli esseri umani, il Ministro per i diritti e le pari opportunità ha altresì promosso: la modifica dell'art. 18 t.u. immigrazione (introduzione del comma 6 bis, per effetto del d.l 300/06, convertito in legge 17/07) per far sì che i programmi di assistenza e integrazione sociale nei confronti delle vittime di tratta fossero applicabili anche ai cittadini stranieri comunitari, soprattutto per far fronte all'acquisto di tale status dall'1.01.07 da parte delle vittime provenienti dalla Romania e Bulgaria; il riordino della Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 del TU sull'immigrazione, effettuato con D.P.R. N. 102 del 14.5.07, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 167 del 20 luglio 2007: il riordino ha operato la ricostituzione della Commissione a composizione unica, sia per la valutazione dei programmi ex art. 18 t.u. immigrazione che quelli ex art. 13 l. 228/03, comprensiva quindi dei due rappresentanti designati dalla Conferenza unificata previsti dal d.p.r. 237/05 cit., e dell'inserimento, quale membro aggiunto, del rappresentante del Ministero delle Politiche per la Famiglia, in ragione dello "spacchettamento" delle deleghe; per migliorare la comprensibilità anche all'esterno delle funzioni esercitate, la Commissione è stata ridenominata "Commissione interministeriale per il sostegno delle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento".
Successivamente, il Ministro ha promosso l'adozione, nella legge 296/06 (finanziaria 2007), di disposizioni finalizzate a: 1) inserire le categorie delle persone migranti, senza fissa dimora, richiedenti asilo, persone detenute, di donne vittime di tratta a scopo sessuale e lavorativo tra quelle dei destinatari di prestazioni socio-sanitarie di assistenza domiciliare o ambulatoriale in comunità e simili rese da organismi di diritto pubblico, istituzioni sanitarie riconosciute e da Onlus che possono beneficiare di esenzione dall'IVA 3**(art. 1 Comma 312)**; 2) incrementare la dotazione finanziaria del fondo destinato alle attività di prevenzione delle mutilazioni genitali femminili di cui all'art. 3, comma 2, legge n. 7 del 2006 **(art. 1 Comma 1263);** 3) incrementare

la dotazione del Fondo per le politiche relative ai diritti e le pari opportunità **(art. 1 Comma 1261)** di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008, 2009, di cui una parte da destinare al contrasto della violenza contro le donne.
Il Ministro per i diritti e le pari opportunità ha altresì espresso il proprio concerto all'adozione della direttiva del Ministro della solidarietà sociale del 3 agosto 2007, concernente l'utilizzazione del **Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati,** in attuazione della legge finanziaria 2007 (L. 296/2006, art. 1, commi 1267 e 1268). La direttiva, registrata dalla Corte dei Conti in data 27.08.2007, definisce gli obiettivi e le aree prioritarie di intervento che saranno finanziate con il Fondo per l'anno 2007 e prevede, tra l'altro, un rafforzamento delle attività del comitato minori stranieri non accompagnati e un suo maggiore coordinamento, per le fattispecie di minori vittime di tratta, con la Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 t.u. Immigrazione.
Da ricordare, inoltre, che nel disegno di legge di delega al Governo per la modifica del t.u. immigrazione, approvato definitivamente dal Consiglio dei ministri del 29 giugno 2007, il Ministro per i diritti e pari opportunità ha fatto inserire, tra gli obiettivi da attuare con la delega, alcuni interventi per accrescere la tutela delle vittime di riduzione in schiavitù o servitù, tratta di esseri umani, violenza e grave sfruttamento, e precisamente quelli, indicati alla lettera q) dell'art. 1 del ddl:
1) la revisione della disciplina delle espulsioni che tenga conto della necessità di sospendere il provvedimento di espulsione nei casi in cui vi siano fondati elementi per ritenere che lo straniero sia stato assoggettato ad una situazione di violenza e grave sfruttamento nel territorio nazionale;
2) la revisione della disciplina e della procedura di ricongiungimento familiare che consenta l'adozione di procedure accelerate e la semplificazione dei requisiti quando i familiari dello straniero che sia stato vittima di tratta o di grave sfruttamento corrano rischi per la propria incolumità in ragione dell'assoggettamento alla situazione di violenza o grave sfruttamento di cui lo straniero stesso è vittima;
3) l'esclusione della punibilità per i reati e le infrazioni relative alla condizione di soggiorno illegale, per mancata ottemperanza all'ordine di espulsione, commessi dallo straniero in condizioni di assoggettamento alla violenza e al grave sfruttamento.

Sempre con riferimento alla tematica della tratta degli esseri umani il Dipartimento ha avviato per la prima volta i **programmi di prima assistenza a favore delle vittime dei reati di cui agli artt. 600 e 601 c.p.** (vittime dei reati di riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani), disciplinati dal d.p.r. 237 del 19 settembre 2005, e finalizzati a garantire, in via transitoria, alle vittime dei reati anzidetti, adeguate condizioni di alloggio, vitto ed assistenza sanitaria. Ciò è avvenuto nel mese di agosto del 2006, allorquando il Dipartimento ha pubblicato l'Avviso pubblico per l'erogazione del co-finanziamento statale ai soggetti abilitati alla realizzazione delle iniziative di assistenza anzidette, prevedendo un finanziamento complessivo pari a 2.500.000 euro. Prima di allora non era stata compiuta nessuna delle attività previste dal d.p.r. innanzi richiamato. Su questo Bando il Dipartimento ha co-finanziato 26 progetti.
Nel mese di agosto 2007 il Dipartimento ha emanato un secondo Avviso pubblico per l'erogazione del co-finanziamento statale ai soggetti abilitati alla realizzazione delle iniziative di assistenza anzidette (G.U. n.185 del 10 agosto 2007), mettendo nuovamente a disposizione di queste ultime la somma di 2.500.000 euro.

Nel corso del periodo considerato è altresì proseguita l'attività del Dipartimento diretta al finanziamento dei **programmi di assistenza ed integrazione sociale** di cui all'art. 18 del t.u. immigrazione, finalizzati a dare alle vittime del fenomeno della tratta degli esseri umani l'opportunità di affrancarsi dai circuiti di sfruttamento e iniziare un percorso per il recupero di condizioni normali di vita e l'integrazione nel tessuto sociale italiano.
Nel mese di febbraio 2007 è stato infatti pubblicato l'Avviso n. 8 per invitare i soggetti abilitati a presentare progetti inerenti i predetti programmi, destinando al co-finanziamento statale degli stessi una cifra pari a 4.000.000 di euro. È importante ricordare come a partire dall'Avviso n. 7

pubblicato, nel gennaio 2006, sia stata ampliata la possibilità di finanziare progetti destinati alle vittime di tratta anche per fini diversi da quello inerente lo sfruttamento sessuale.
In applicazione dell'articolo 18 D.lgs 286/98 (comma 1), il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, dal 2000 al 2007, ha bandito n. 8 Avvisi, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, per la presentazione di progetti in questo ambito e ne ha co-finanziati n. 448 che interessano l'intero territorio nazionale nel periodo 2000 - 2006.
Parallelamente, è proseguita l'attività di monitoraggio sull'andamento dei medesimi programmi finanziati nel corso degli anni precedenti. Da tale monitoraggio è emerso che nel corso degli anni è aumentato il numero dei minori vittime di tratta per sfruttamento sessuale accolti nell'ambito dei programmi di assistenza e integrazione sociale ex art. 18 t.u. immigrazione, i quali sono stati, rispettivamente:

- 70 nel periodo 2002/2003
- 118 nel periodo 2003/2004
- 139 nel periodo 2004/2005
- 196 nel periodo 2005/2006

Dalla Relazione di monitoraggio sui progetti finanziati (marzo 2007), si traggono alcune informazioni di sfondo particolarmente interessanti per qualificare meglio gli esiti del sostegno finanziario erogato.
In particolare, secondo i dati in possesso del Dipartimento, tra marzo 2000 e aprile e maggio 2006, il numero di persone che nel corso di questi anni sono entrate in contatto e hanno ricevuto una prima assistenza dagli operatori dei progetti, sono state circa 45.331. Dalle elaborazioni effettuate dalla segreteria tecnica per l'attuazione dell'art. 18 utilizzando le relazioni finali inviate dalle associazioni/enti locali che hanno partecipato ai progetti, **le persone entrate poi nei programmi di protezione sociale sono state 11.541, di cui 748 minori di anni 18.**
Le persone, adulte e minorenni, accolte negli ultimi anni sono prevalentemente di nazionalità nigeriana o est-europea; gli ultimi dati indicano, infatti, una diminuzione delle donne e delle ragazze albanesi e un aumento di presenze di persone provenienti da Romania, Moldavia e Ucraina.
Oltre a interventi di sostegno sociale, educativo, formativo, psicologico, sanitario e di avviamento al lavoro, i soggetti che sono inseriti nei programmi possono richiedere anche di fare ritorno nei loro paesi di origine, ecco perché, tra le Azioni di sistema (D.M. del 23 novembre 1999, emanato ai sensi del D.P.R. 394/99), il Dipartimento sostiene da anni un' Azione di sistema per assicurare il ritorno volontario e la reintegrazione delle vittime di tratta nei paesi di origine". L'Azione è coordinata dal Ministero dell'Interno, con l'assistenza dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). Essa si propone di rendere disponibile e praticabile l'opzione del ritorno volontario assistito tra i percorsi protetti di reinserimento socio-lavorativo nei paesi di origine delle beneficiarie dell'azione di sistema. Dalla data di inizio del programma, luglio 2001, ad oggi sono stati assistiti 160 casi di rimpatri assistiti.

Il Dipartimento, infine, nel mese di agosto 2007 ha provveduto ad attuare le previsioni di cui all'art. 3, comma 2, legge n. 7 del 2006 provvedendo all'adozione di un Avviso pubblico, pubblicato sulla G.U. del 13 agosto, per il finanziamento di progetti volti alla **prevenzione e al contrasto delle pratiche di mutilazione genitale femminile.**
Tali progetti possono riguardare le seguenti attività:
a) progetti di ricerca-azione, finalizzati allo studio del fenomeno su base territoriale, al fine di proporre modalità di intervento più efficaci;
b) campagne informative e di sensibilizzazione;
c) corsi di formazione e aggiornamento.

Possono presentare richieste di finanziamento le Regioni, gli Enti Locali e le amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale, nonché gli Organismi del Terzo Settore che abbiano tra le proprie finalità la tutela della salute o dei diritti dei migranti.

A disposizione di tali progetti è stata stanziata la somma complessiva di 4.000.000 di euro. Tale iniziativa è la prima del genere che sia stata intrapresa a livello di amministrazione centrale e fa seguito alle iniziative sul tema già messe in campo nel 2006 e nella prima parte del 2007 dal Dipartimento con la costituzione di un apposita Commissione interministeriale di studio e con l'Avvio di una campagna di sensibilizzazione a livello nazionale sulla materia in questione.

### I.2.3. Le politiche sociali per la prevenzione, l'assistenza e il reinserimento sociale delle vittime

In ambito sociale il principale strumento di indirizzo a livello nazionale in materia di politiche per l'infanzia rimane il **Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva**. Il Piano, previsto dall'art. 2, comma 2, della legge 451 del 1997, è un documento di programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza con il quale il Governo, una volta acquisito il parere della Commissione parlamentare per l'infanzia, si impegna formalmente alla realizzazione delle azioni e degli interventi di tutela in esso contenuti. Approvato in Consiglio dei Ministri, il Piano viene emanato con decreto del Presidente della Repubblica.

Il Piano nasce in sede di Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, esso quindi è il prodotto di un lavoro congiunto tra rappresentanti dei ministeri, delle regioni, degli enti locali e della società civile ivi rappresentata, da realizzarsi in stretto raccordo con le istituzioni dell'Unione Europea.

In questa cornice, il problema della violenza all'infanzia è trattato come una componente, certamente importante, di un'azione di più ampio respiro che, secondo quando stabilito dalla CRC, deve riguardare tutti gli ambienti di vita del bambino (dalla famiglia, alla scuola, al tempo libero). In esso si evidenziano le aree di priorità, i nuovi bisogni emergenti, le risposte rimaste ancora non soddisfatte e si propongono possibili linee di azione.

**Attualmente, l'Osservatorio nazionale è impegnato nella stesura del nuovo Piano nazionale per gli anni 2008-2009.**

I principi normativi della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia rappresentano il riferimento di questo Piano di Azione per l'infanzia e l'adolescenza. In particolare il nuovo Piano vuole ribadire: il principio del superiore interesse del minore d'età; la centralità delle relazioni familiari, sociali ed ambientali di ciascun bambino e ragazzo; il diritto alla protezione ed alla partecipazione; il diritto alla non discriminazione, in virtù del quale maggiore attenzione va rivolta ai minorenni in condizione di debolezza e di fragilità, qualsiasi sia la causa che l'ha determinata.

**Tre sono gli elementi di "discontinuità"** che caratterizzano l'elaborazione del Piano di Azione con il quale si intende *"promuovere la realizzazione di politiche di missione, accentuare il profilo etico delle prospettive di tutela dei minorenni e ad impegnare nella finalizzazione delle iniziative per pervenire ai risultati voluti"*. Il documento nel quale si illustra l' *ordito* attorno al quale intrecciare la *trama* del futuro piano esprime chiaramente le tre dimensioni innovative che il Piano intende privilegiare:

**a)** la priorità della esigibilità del diritto alla **partecipazione civica e sociale, per costruire un confronto** con i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze, che li consideri interlocutori diretti e coprotagonisti "nella promozione di una effettiva partecipazione, finalizzata al riconoscimento della loro cittadinanza, all'integrazione sociale e al coinvolgimento nei processi decisionali che li riguardano".

**b)** il rispetto della cultura della **differenza di genere** e dell'equità sociale per bambini e bambine, ragazzi e ragazze, per assicurare le pari opportunità ed a rimuovere ogni forma di discriminazione, anche a partire dalla promozione di procedure che tengano conto della differenza di genere nella raccolta ed elaborazione dei flussi informativi centralizzati e periferici.

**c)** costruzione di un **processo di accompagnamento e di monitoraggio permanenti** del Piano con l'obiettivo di favorire la sua corretta applicazione e valutazione.

**Le priorità d'intervento proposte sulle quali l'Osservatorio nazionale sta lavorando sono:**

- *il diritto alla partecipazione ed ad un ambiente a misura di bambino*, per promuovere una cittadinanza attiva e reale delle nuove generazioni che si traduca anche in un'opportunità per affrontare gli squilibri ancora esistenti nelle varie parti del Paese rispetto alla disponibilità di spazi liberi o strutturati di aggregazione, di risorse per il tempo libero, di servizi educativi e sociosanitari.
- *Il patto intergenerazionale*, una sfida cruciale anche per la prevenzione della violenza poiché l'attuale situazione sociale e demografica italiana rischia di far saltare la solidarietà tra generazioni, ponendo in competizione per le risorse adulti, anziani e bambini.
- *Il contrasto alla povertà*, un fattore rischio che conferma la sua potenza rispetto al pericolo che i bambini e i ragazzi siano vittimizzati nei circuiti dello sfruttamento, e questo richiede attenzione e impegno per proteggere i bambini presenti in italia e anche, in una prospettiva di cooperazione internazionale, bambini e ragazzi che vivono nei paesi che sono più spesso all'origine dei flussi di tratta che hanno il nostro paese area di transito o come meta finale.
- *La promozione di una società multiculturale*, affinché le trasformazioni in atto diventino una risorsa e un'opportunità per le future generazioni e per assicurare diritti e inclusione sociale a tute le categorie di minori a vario titolo presenti nel nostro paese ( minori stranieri accompagnati, minori stranieri non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati, ecc.)
- *Il sostegno ai diritti dei minori rom, sinti e caminanti,* è ormai evidente la necessità di attivare, a livello nazionale e a livello locale, dei processi di inclusione sociale, la convivenza, il rispetto delle norme, con particolare riguardo all'accesso all'istruzione, all'abitazione e ai servizi sanitari per dare risposte effettive alle problematiche sociali sempre più complesse o ai nuovi allarmanti fenomeni di discriminazione e di sfruttamento economico e sessuale di cui i bambini e i ragazzi rom, sinti e caminanti sono vittime.
- *Il sistema delle tutele e delle garanzie dei diritti* deve essere rafforzato e le procedure amministrative e giudiziarie civili e penali devono essere declinate a "misura di bambino", si pensi alla mancanza di meccanismi che rendano effettivo il diritto del bambini a diventare interlocutore e a trovare spazio di ascolto sia nel quadro dei servizi che in quello dei procedimenti giudiziari.
- *La rete dei servizi integrati*, pari opportunità di assistenza, cura, promozione educativa e sociale è un requisito di qualità per un sistema di tutele e garanzie che sia davvero accessibile a tutti, da qui l'esigenza di individuare dei livelli essenziali delle prestazioni per l'infanzia e l'adolescenza attraverso la collaborazione interistituzionale tra livelli di governo e l'attuazione del principio di sussidiarietà

**La programmazione delle politiche:**

La ricognizione che segue sugli strumenti finanziari che rafforzano le linee di azione perseguite dall'Italia per la prevenzione di ogni forma di violenza verso bambini e adolescenti rappresenta un tentativo, peraltro parziale, di ricomporre il complesso puzzle di risorse che il governo destina a tali finalità.

La parzialità è determinata dalla complessità dei canali di finanziamento che concorrono a sostenere azioni e progetti che indubbiamente perseguono obiettivi comuni di lotta alla violenza verso bambini e adolescenti, di seguito si riportano le indicazioni sul volume di finanziamenti attivato attraverso i Ministeri della Solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia e per i diritti e le pari opportunità.

**Il Fondo nazionale per le politiche sociali**

Nell'ambito della programmazione, la legge 328/2000 (art. 20) stabilisce la riunificazione delle principali fonti di finanziamento nazionale del settore sociale all'interno del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS). Il Fondo nazionale per le politiche sociali è stato introdotto dall'art. 59, comma 44 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (legge finanziaria per il 1998) con la finalità di razionalizzare una spesa sociale fino a quel momento frammentaria e legata ad una pluralità di interventi legislativi occasionali e settoriali. In seguito la disciplina del Fondo nazionale è stata dettata dall'art. 20 della legge 8 novembre 2000, n. 328 che pone ulteriori basi per una concreta e complessiva programmazione degli interventi (è comunque bene rilevare che si continuano a mantenere anche stanziamenti speciali) e di coordinamento con le autonomie locali.

Secondo l'art. 20, comma 7 della legge 328/2000, infatti, il Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati, d'intesa con la Conferenza unificata, provvede annualmente con proprio decreto alla ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali. L'Italia sta vivendo cambiamenti sostanziali del sistema di welfare. La riforma sanitaria (decreto legislativo 19 giugno 1999, n.229), la legge.328/2000, la riforma costituzionale (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), sono solo alcune delle principali tappe di un percorso, che sta determinando nuovi equilibri di potere tra lo Stato e le Regioni. Nei nuovi scenari che investono le strategie di prevenzione, in particolare a livello secondario e terziario, alle Regioni e alle comunità locali sono state attribuite più ampie e complesse responsabilità, cercando nuovi equilibri tra gli indirizzi nazionali e le scelte regionali e scelte locali.

È importante l'intreccio tra benessere e disagio che lega tra loro i principi guida cui ha cercato di uniformarsi in questi anni l'azione di governo, indicando che la strada da percorrere per la prevenzione dell'abuso e dello sfruttamento deve partire anche dalla promozione del benessere di bambini e adolescenti e dal consolidarsi di una cultura effettivamente rispettosa dei loro diritti. Su questo asse di azione un vulnus aperto è quello della mancata definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali da parte dello Stato[5].

È tuttavia importante sottolineare che nel DDL n. 2169 "*Misure di sensibilizzazione e prevenzione, nonché repressione dei delitti contro la persona e nell'ambito della famiglia, per l'orientamento sessuale, l'identità di genere ed ogni altra causa di discriminazione*", attualmente in discussione in Parlamento, sono stati individuati i livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali in favore delle persone e delle famiglie vittime dei delitti di cui agli articoli 572 (maltrattamenti contro familiari e conviventi), 600-bis (prostituzione minorile), 600-ter (pornografia minorile), 609-bis (violenza sessuale), 609-quater (atti sessuali con minorenne), 609-quinquies (corruzione di minorenne) e 609-octies (violenza sessuale di gruppo) del codice penale.

I livelli individuati sono i seguenti:

- l'informazione sulle misure previste dalla legislazione vigente riguardo la protezione, la sicurezza ed i diritti di assistenza e di soccorso delle vittime di violenza;
- l'esistenza di servizi cui siano chiaramente attribuite le relative competenze socio-assistenziali, dotati di personale specializzato, facilmente individuabili e raggiungibili dall'utenza;
- la previsione che i servizi siano in grado di svolgere funzioni di pronto intervento anche psicologico e di successiva presa in carico delle situazioni a medio termine, anche a fini di ricomposizione familiare;
- l'integrazione tra i servizi, qualora ne esistano diversi con competenze ripartite;

[5] L'art. 46 della legge n. 289 del 2002 aveva previsto che i livelli delle prestazioni nel campo dell'assistenza (cosiddetti LEP o LEAS ovvero LIVEAS) fossero definiti con Decreto del Presidente del consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza unificata Stato e autonomie locali, al fine di un accordo dei diversi livelli istituzionali nella individuazione delle diverse forme di assistenza erogabili e delle risorse finanziarie necessarie a tale finalità. Tale decreto non è stato ancora emanato

- la stabilità e la continuità dei servizi, siano essi pubblici o privati convenzionati, accreditati o comunque riconosciuti dalle regioni;
- la previsione di azioni di sostegno sociale, di protezione, di supporto all'istruzione, alla formazione e all'inserimento professionali;
- nei casi più gravi, nei quali sia nociva la permanenza in famiglia, l'inserimento delle vittime in comunità di tipo familiare per un periodo sufficiente a realizzare un progetto di reinserimento sociale.

Le risorse contenute nel FNPS finanziano due aree di intervento:.

- i trasferimenti economici alle persone e famiglie (quali: assegni di maternità; assegni ai nuclei familiari; agevolazioni ai genitori di persone con handicap grave; indennità a favore dei lavoratori affetti da talassemia major) che vengono gestiti attraverso l'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale;
- le risorse che contribuiscono a finanziare la rete integrata di servizi sociali territoriali; questa parte viene ripartita tra le Regioni che, a loro volta ed in base alle proprie normative e programmazioni sociali, attribuiscono le risorse ai Comuni (gli enti responsabili dell'erogazione dei servizi ai cittadini organizzati e programmati all'interno dei Piani sociali di zona, dentro i quali più Comuni possono associarsi per una gestione integrata dei propri servizi).

Con l'introduzione del FNPS non c'è più una "specializzazione" per l'infanzia nella destinazione di risorse per l'infanzia e l'adolescenza, eccetto che per la quota riservata a 15 Comuni italiani (Città riservatarie), come previsto originariamente dalla legge n. 285/97. Il Ministero della solidarietà sociale, dicastero che ha competenza in questa materia, si occupa di monitorare sia l'andamento della spesa per trasferimenti monetari, sia della spesa territoriale per servizi. A questo proposito è importante ricordare che dal 2004 viene condotta insieme all' Istat, Cisis, Ministero Economia e Finanze un'indagine censuaria sugli interventi e servizi sociale nei comuni singoli e associati.

**Tavola Riparto generale delle risorse finanziarie del FNPS per il 2007**

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---|---|---|
| Fondi destinati all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi) | 706.630.000 | 755.429.000,00 | 732.000.000 |
| Fondi destinati alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, afferenti il Fondo nazionale per le politiche sociali degli interventi di competenza regionale per le politiche sociali. | 518.000.000 | 775.000.000,00 | 745.000.000 |
| Fondi destinati ai Comuni (Finanziamento degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza di competenza comunale di cui alla legge n. 285 del 1997) | 44.466.940 | 44.466.940,00 | 44.466.940 |
| Fondi destinati al Ministero della solidarietà sociale (per la copertura degli oneri di funzionamento finalizzati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali) | 38.984.000 | 50.027.000,00 | 44.466.940 |
| **Totale** | **1.308.080.940** | **1.624.922.940,00** | **1.564.917.148** |

**Sulla quota di fondo non vincolata, nel corso degli anni si sono verificate alcune prese di posizione da parte delle Regioni a fronte di decisioni da parte dell'Esecutivo di destinare alcune quote a specifiche finalizzazioni, per esempio a sostegno di anziani, giovani o bambini.**

È intervenuta in merito la Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimi alcuni di tali vincoli di destinazione, per esempio è stato dichiarato illegittimo il decreto legge n. 269 del 2003, che

aveva vincolato una quota consistente delle risorse del Fondo al finanziamento di "politiche a favore delle famiglie, e analogo pronunciamento c'è stato su alcune disposizioni della legge n. 350 del 2003 che aveva introdotto finalizzazioni per complessivi 197 milioni di euro sulle politiche a favore della famiglia e, in particolare, degli anziani e disabili; abbattimento barriere architettoniche; integrazione scolastica dei soggetti portatori di handicap; servizi per la prima infanzia e scuola d'infanzia. Altre due sentenze della Corte sono entrate nel merito del rapporto tra Stato e Regioni e delle natura del Fondo: la sentenza n. 423/2004[6], emanata a seguito atti di impugnazione che sia pure sotto diversi angoli prospettici, censurano l'attuale sistema di disciplina e finanziamento della spesa sociale e, in particolare, le modalità di "gestione" delle risorse finanziarie del Fondo nazionale delle politiche sociali in quanto ritenute lesive dell'autonomia finanziaria delle Regioni. Con questa sentenza la Corte Costituzionale ha discusso globalmente il sistema di disciplina e di finanziamento del Fondo per le politiche sociali, collocando sia il suo ragionamento sia la rivisitazione del valore di questo strumento sullo sfondo dell'attuale fase di transizione al nuovo modello di federalismo fiscale delineato articolo 119 della Costituzione.
In particolare, la Corte sottolinea che l'art. 119 della Cost. pone, sin da ora (in attesa cioè della sua compiuta attuazione) precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie, quali, nel caso di specie, quelle rientranti nel campo dell'assistenza sociale. Lo Stato si vede riconosciuta la sua discrezionalità in materia di determinazione complessiva delle risorse e alla sua ripartizione, ma al tempo stesso, la Corte evidenzia la piena autonomia delle Regioni nella decisione in merito alla finalizzazione delle risorse del Fondo ad esse destinate.
Con la recente sentenza[7] n. 118 del 2006, la Corte ha invece affermata l'illegittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria per il 2005 (art. 1, comma 153 della legge n. 311 del 2004) con la quale una quota del Fondo nazionale i veniva utilizzata per promuovere politiche giovanili. Anche in questo caso è stato ribadito che le regioni hanno piena autonomia in materia, e che alcun vincolo può essere posto sulle risorse rientranti nella disponibilità delle regioni medesime.

**Il breve accenno agli orientamenti giurisprudenziali in materia di gestione del fondo, non deve sembrare un'inutile digressione, nella prospettiva di portare risorse specializzate per lo sviluppo a livello locale di servizi orientati essenzialmente all'assistenza delle vittime di sfruttamento e di abuso sessuale.**

*Un quadro finale sui progetti ex lege 285/97.*
**Nel periodo in esame è definitivamente concluso, a parte qualche davvero rara eccezione, tutto il secondo triennio di attuazione della legge n. 285/97.** Il Centro nazionale ha continuato quindi l'aggiornamento della Banca dati sui progetti realizzati.
Utilizzando come criterio di estrazione le aree tematiche del Thesaurus impiegato per catalogare i progetti, al 30 giugno 2007 la Banca Dati ci permette di vedere in quanti progetti ricorrono alcune tematiche e tipologie di interventi orientati alla prevenzione della violenza e all'assistenza delle vittime.
A. Il tema della **violenza intrafamiliare ed extrafamiliare** verso bambini e adolescenti si articola in:

1. Diritti dei bambini = 70
2. Violenza, maltrattamento - Prevenzione = 115 progetti
3. Violenza su bambini = 87 progetti
4. Violenza sessuale su adolescenti = 20 progetti

---

[6] LA questione di legittimità era stata proposta dalle Regioni Umbria e Reggio Emilia.
[7] La Regione Friuli-Venezia Giulia aveva proposto questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005).

Le quattro declinazione del tema, non sono però sommabili poiché non sono mutuamente esclusive, potendo ricorrere congiuntamente in un o stesso progetto come identificazione degli obiettivi che esso persegue.
Per questa specifica area tematica, dal punto vista delle azioni progettuali, la descrizione inserita in banca dati permette di individuare due fondamentali assi di attività:

- l'organizzazione di iniziative di prevenzione primaria (attività di sensibilizzazione e formazione), quali, progetti di socializzazione e promozione, attività di informazione, laboratori con ragazzi nelle scuole, percorsi di sensibilizzazione e formazione sui diritti dei bambini e la partecipazione;
- la creazione o lo sviluppo di servizi per l'accoglienza, la consulenza, l'assistenza e il trattamento.

B. Il tema del sostegno a **genitorialità fragili** (famiglie seguite dai servizi per problemi sociali o sociosanitari e famiglie monoparentali) è presente in **189** progetti che realizzano interventi per l'assistenza domiciliare, la presa in carico da parte dei servizi sociali, la realizzazione di misure di sostegno educativo domiciliare ed extradomiciliare.
C. Il tema dell'aiuto alle vittime della **tratta di esseri umani** è presente in **134** progetti, finalizzati prevalentemente all'organizzazione di iniziative di prevenzione e di reinserimento sociale.

I progetti possono avere una rilevanza territoriale limitata ad un solo Comune oppure essere parte di programmazioni sovrazonali molto ampie (sino a oltre 80 Comuni), l'entità dei finanziamenti erogati suggerisce però una tendenza alla polverizzazione delle risorse su progetti anche di piccola entità (es. 6.000 euro annui).
Il 75% dei progetti ha una durata dichiarata di 12 mesi, ma ci sono anche progetti di durata inferiore sino a sei mesi e progetti di medio periodo (35 mesi, es.).Anche in questo caso la lunga durata non è certamente garanzia di qualità, però al contempo una progettazione basata su attività solo annuali risulta inadeguata per riuscire ad affrontare e a portare a conclusione percorsi di aiuto che hanno anche valenze terapeutiche o per consolidare iniziative di sensibilizzazione e formazione di équipe.
Generalmente sono coinvolti almeno tre soggetti istituzionali, insieme ai Comuni partecipano alla realizzazione del piano di attività, in primo luogo le Aziende sanitarie locali, seguono poi in ordine di importanza Tribunale per i minorenni, Scuola e Amministrazioni provinciali, Ospedali e Centri per la giustizia minorile, Associazioni e privato sociale in genere.

**Il Fondo Nazionale delle politiche per la Famiglia**
Tra le fonti aggiuntive per il rilancio degli interventi e dei servizi per la famiglia, i bambini e gli adolescenti è il Fondo Nazionale delle politiche per la Famiglia, uno strumento introdotto nel 2006. Le risorse afferenti al Fondo per l'anno 2007, ammontano nel complesso a 220.000.000 Euro.
Ai sensi dell'art.1 della Finanziaria 2007, spetta al Ministro delle politiche per la famiglia l'emanazione del decreto che ripartisce gli stanziamenti del Fondo tra gli interventi indicati nella stessa legge, decreto che è stato emanato nel mese di luglio 2007 (Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia, Decreto, 2 Luglio 2007, Ripartizione degli stanziamenti del Fondo delle politiche per la famiglia, ai sensi dell'articolo 1, comma 1252, della legge 27 dicembre 2006, n. 296).
Il Fondo rappresenta una leva importante per rilanciare il lavoro sul territorio di servizi che hanno una forte caratterizzazione preventiva, di assistenza e cura[8].

[8] La Corte di Cassazione con nuova recente sentenza n.50/2008 è tornata sul tema della legittimità o meno dei recenti fondi messi a disposizione per lo sviluppo dei servizi socioassistenziali e di assistenza alle vittime di

Tra le finalità del fondo sono comprese, infatti:

- Realizzare il primo Piano nazionale per la famiglia, che costituisca il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti della famiglia.
- Finanziare le iniziative che puntano a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, in particolare nelle piccole e medie imprese.
- Qualificare il lavoro delle assistenti familiari, per bambini, disabili, anziani, non autosufficienti, facilitando l'incontro tra domanda e offerta, la formazione e l'inserimento nelle famiglie di queste nuove figure di lavoratori.
- Realizzare un Piano di riorganizzazione dei consultori familiari, per rilanciarne sul territorio il ruolo di strutture socio-assistenziali vicine alle famiglie in tutte le sue componenti.
- Rilanciare e sostenere le adozioni internazionali, anche con il pieno funzionamento della Commissione Adozioni Internazionali.
- Rafforzare la lotta alla pedofilia con il sostegno all'attività dell'Osservatorio nazionale per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile e la creazione della Banca Dati.
- Rilanciare il ruolo e le funzioni dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia.

**Ripartizione delle risorse secondo il Decreto del Ministro delle politiche per la famiglia, 2 Luglio 2007**

| | |
|---|---|
| **A. Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale** | |
| risorse destinate al finanziamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia | 3.000.000 euro |
| risorse destinate al sostegno dell'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia | 2.500.000 |
| risorse destinate al sostegno delle adozioni internazionali ed al pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali | 14.500.000 |
| risorse destinate all'organizzazione, della Conferenza nazionale sulla famiglia 2007 ed alla elaborazione, d'intesa con le altre amministrazioni statali competenti e con la Conferenza unificata del Piano nazionale per la famiglia | 10.000.000 |
| risorse destinate allo sviluppo di iniziative che diffondano e valorizzino i migliori progetti in materia di politiche familiari adottate da enti locali e imprese | 3.000.000 |
| risorse destinate al finanziamento delle iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro | 40.000.000 |
| **B. Interventi da attuare a seguito di intesa in sede di Conferenza Unificata** | |
| 1.riorganizzazione dei consultori familiari, finalizzata a potenziarne gli interventi sociali in favore delle famiglie | |
| 2.qualificazione del lavoro delle assistenti familiari | |
| 3.sperimentazione di iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro | |
| TOTALE punti 1,2 e 3 | 97.000.000 |

violenza, sottolineando l'importanza del rispetto del principio di leale collaborazione (sentenze nn. 201, 24 del 2007; nn. 234 e 50 del 2005) nei rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

| | |
|---|---|
| **C. Interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi, al quale concorrono gli asili nido e i servizi integrativi ed innovativi** | |
| | 50.000.000 |
| | |
| **TOTALE A,B e C** | **220.000.000 euro** |
| | |

In sede di Conferenza Unificata, il 20 settembre 2007 è stata quindi approvata l'Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali per la riduzione dei costi dei servizi per le famiglie numerose, la riorganizzazione dei consultori familiari e la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari. Le risorse del Fondo per la famiglia si aggiungono a quelle che già le Regioni, nella propria autonomia, stanziano o intendono stanziare per le stesse finalità. L'intesa approvata definisce le modalità e i criteri con i quali perseguire le finalità indicate per ognuna delle tre aree di intervento.

Dalla fine del mese di Novembre 2007 sono stati firmati i primi accordi tra le Regioni ed il Dipartimento delle politiche per la famiglia per finanziare la riorganizzazione dei consultori familiari, la qualificazione degli assistenti familiari e l'abbattimento delle tariffe dei servizi per le famiglie numerose. Per quanto riguarda il rilancio delle strutture consultoriali, i fondi messi a disposizione sono circa 33 milioni cui si aggiunge una quota di cofinanziamento da parte delle Regioni.

Gli accordi sottoscritti individuano le azioni previste dalle singole Regioni per ognuna delle tre aree di intervento, le attività qualificanti la riorganizzazione dei consultori, secondo quanto previsto nella stessa Intesa, sono:

- interventi a sostegno dei conflitti e disagio familiare;
- prevenzione dell'abbandono alla nascita, sostegno e formazione alle gestanti e madri in difficoltà, interventi informativi e formativi per il personale ospedaliero e dei servizi territoriali;
- formazione alla genitorialità e di preparazione al parto, con particolare attenzione al sostegno delle minorenni;
- promozione di spazi di ascolto integrati per le famiglie e di interventi finalizzati all'aiuto famigliare, in particolare se presenti persone disabili, tossicodipendenti o non autosufficienti;
- sostegno alle iniziative di sussidiarietà e di 'mutuo-auto-aiuto' tra famiglie;
- promozione di azioni per facilitare l'integrazione sociale degli immigrati;
- **interventi, in accordo con i servizi socio assistenziali e con le autorità giudiziarie, per la prevenzione e il contrasto di abusi, maltrattamenti e incuria a danno minori e delle donne**, per l'affido familiare, per l'adozione nazionale ed internazionale e per le problematiche di separazione e divorzio

La priorità di questa azione di governo è creare una rete di servizi vicini alla famiglia nella sua vita quotidiana e capace di mettere in comunicazione le diverse realtà che se ne occupano: oltre ai consultori, i centri per la famiglia, le associazioni e i numeri utili che assistono le persone in difficoltà.

**Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere**

L'art. 1, comma 1261 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ha previsto l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità di un fondo denominato " Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere", destinato a finanziare l'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere e un Piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere. Il Piano d'azione nazionale rappresenta lo strumento per elaborare e sviluppare la strategia nazionale di prevenzione e contrasto della violenza, nonché di protezione, tutela e reinserimento delle vittime.

Gli assi strategici individuati sono:

- La prevenzione ed il contrasto della violenza sessuale e di genere a danno di adulte, minori, persone di diverso orientamento sessuale, disabili e migranti;
- L'individuazione delle varie forme di violenza, la valutazione del loro impatto sociale, economico e culturale e lo sviluppo dei meccanismi di informazione e sensibilizzazione sul fenomeno e la sua complessità;
- La protezione delle vittime anche attraverso interventi normativi se necessari;
- La sensibilizzazione e l'informazione sull'uguaglianza e il contrasto delle discriminazioni.

Particolare priorità è data all'integrazione tra le azioni dei vari soggetti pubblici e privati a livello locale in materia di prevenzione e contrasto alla violenza per la realizzazione di tre tipologie di intervento :

- misure di sensibilizzazione e prevenzione contro la violenza sessuale e di genere e le discriminazioni;
- misure per la tutela, la protezione delle vittime che prevedono interventi anche a favore dei minori attraverso una rete di servizi dotati di personale specializzato e in grado di affrontare sia problemi immediati che problemi di medio e lungo termine
- misure per il reinserimento sociale ed economico delle vittime attraverso una rete di servizi dotati di personale specializzato e in grado di affrontare sia problemi immediati che problemi di medio e lungo termine

Con decreto del Ministro per i diritti e le pari opportunità del 16 maggio 2007, sono stati destinati, per l'anno 2007, 3.000.000 di euro per il "Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere". Successivamente, con decreto del Ministro per i Diritti e le Pari opportunità emanato il 3 agosto 2007 di concerto con il Ministro della Salute, il Ministro della Solidarietà sociale, il Ministro del Lavoro e il Ministro per la Famiglia sono stati stabiliti i criteri di ripartizione del "Fondo".

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 284 del 6 dicembre 2007 è stato pubblicato l'Avviso per il finanziamento di progetti finalizzati a rafforzare la prevenzione e le azioni di contrasto della violenza di genere. L'Avviso intende sostenere l'adozione di un approccio programmato e di sistema per dare risposte adeguate alla complessità della violenza di genere nelle sue varie manifestazioni. Si intende incentivare un modo di lavorare interistituzionale e multidisciplinare che valorizzi la collaborazione tra gli attori istituzionali e gli attori privati, supportando azioni volte a progettare e/o sviluppare reti territoriali fra i vari attori pubblici e privati. La logica di fondo è quella di privilegiare la definizione di strategie, azioni ed interventi integrati, pluridisciplinari e inter-settoriali in materia di contrasto dei reati, di prevenzione della violenza e di protezione e reinserimento delle vittime.
Nelle azioni dovranno essere coinvolti soggetti pubblici e del privato sociale, quali ad es. servizi sanitari, servizi sociali; forze dell'ordine; servizi educativi, consulenti legali e psicologici, associazioni del privato sociale, ecc.
Gli obiettivi specifici e le azioni che l'Avviso intende sostenere sono:

1. rafforzare lo scambio e la trasferibilità delle buone prassi esistenti in Italia ed in Europa con particolare attenzione alla violenza in ambito famigliare e nelle relazioni affettive;
2. Qualificare i ruoli e le persone attraverso la sperimentazione di strumenti metodologici, formativi e valutativi innovativi e per l'elaborazione di obiettivi, strategie e metodologie di lavoro condivise;
3. rafforzare le organizzazioni impegnate nel settore mediante la sperimentazione e lo sviluppo di standard e procedure per i processi inter-organizzativi e inter-settoriali;
4. Sensibilizzare, informare e specializzare i vari attori territoriali coinvolti;

5. Favorire il monitoraggio e la valutazione dell'impatto e dei risultati grazie alla costruzione di procedure unificate e standardizzate per il monitoraggio e la valutazione in itinere e finale dei programmi di tutela e protezione delle vittime adulte e minorenni.

L'ammontare delle risorse messe a disposizione attraverso l'Avviso è pari a 2.150.000 euro a valere sul «Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere», istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, ai sensi dell'art. 1, comma 1261 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.
Questo intervento si configura come un proseguimento dell'impegno già assunto dal Ministero con la creazione della Rete antiviolenza Arianna che costituisce la cornice operativa del numero nazionale antiviolenza 1522.
L'avviso non esaurisce l'impegno assunto dal Ministro a dare avvio alla elaborazione di un Piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere, per la cui costruzione il Ministro ha dato avvio ad un processo di confronto e di concertazione che trova il suo spazio di attuazione all'interno del Forum permanente contro le molestie gravi e la violenza alle donne, per orientamento sessuale e identità di genere, di cui al Decreto della Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per i diritti e le pari opportunità del 13 dicembre 2007 (Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 21 del 25-1-2008). Per l'elaborazione del Piano nazionale si ritiene infatti indispensabile il lavoro integrato e a rete di tutti i soggetti istituzionali (Ministeri, regioni, autonomie, magistratura, Forze dell'ordine), delle associazioni, della società civile e della cultura i quali, nel rispetto di ruoli, autonomie e funzioni sono chiamati a collaborare per individuare obiettivi, strumenti e aree di lavoro comuni e condivisi. Il Forum è stato, infatti, pensato come sede di dialogo e di confronto fra istituzioni e società, svolgendo altresì funzioni consultive nei confronti del Ministro per i diritti e le pari opportunità.

Strumento a supporto dell'implementazione del Piano sarà l' Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere (di cui all'art.195 della legge finanziaria 2007), un organismo nazionale, incardinato nel Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, con compiti di analisi e ricerca scientifica, informazione sulle conoscenze disponibili e di supporto alla progettazione ed implementazione delle politiche di prevenzione, sensibilizzazione e contrasto alla violenza di genere contro le donne e contro le persone di diverso orientamento sessuale.
Sono stati destinati 800,000 euro per l'istituzione dell'Osservatorio allo scopo di:

- avviare la costruzione di un sistema integrato ed armonizzato di rilevazioni che permetta il monitoraggio e la valutazione dei fenomeni sia a livello nazionale che territoriale;
- avviare l'analisi del sistema esistente in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere e sessuale nonché del sistema di tutela e protezione delle vittime, per raggiungere una conoscenza più approfondita dei modelli di intervento messi in atto a diversi livelli, dalle istituzioni pubbliche, dagli enti pubblici territoriali, dai centri antiviolenza pubblici e privati, dalle case delle donne maltrattate, dai centri di ascolto, nonché dalle associazioni e dai gruppi e movimenti "glbt"[9].

### I.2.4 L'ascolto del minore in ambito giudiziario

Sebbene la materia dell'*ascolto del minore* coinvolto nelle procedure giudiziarie sia oggetto già da tempo di interventi normativi internazionali[10] e nazionali, il tema propone continue

[9] Gruppi "Gblt" è una sigla che si riferisce a gruppi "gay, lesbici, bisessuali e transgender"
[10] Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo – New York 20.11.1989, ratificata in Italia con legge 27.5.1991 n. 176; Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo – New York 25.05.2000, ratificato in Italia con legge 11.03.2002 n. 46. A livello europeo Raccomandazione del Consiglio d'Europa 1121 relativa ai diritti dei minori adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il I

sollecitazioni per le problematiche che emergono e la cui delicatezza comporta una più ampia riflessione sulla posizione del minore all'interno delle procedure che lo interessano, sia civili che penali.
Del resto è la stessa accezione terminologica, che diversamente da altre parole, quali "sentire", utilizzati in altri contesti giuridici, comporta la necessità di operare una netta differenziazione di significato, presupposto questo per individuare gli strumenti necessari a rendere operativo l'ascolto: l'ascoltare significa difatti prestare attenzione, richiede in chi ascolta, quindi, attenzione verso l'altro, desiderio di capirlo, disponibilità a modificare le proprie opinioni in conseguenza dell'ascolto, ed un contesto adatto; si può ascoltare anche il silenzio, mentre il sentire è solo funzionale ed è un recepire asettico. [11]
Le convenzioni internazionali - la Convenzione ONU del 1989 e la Convenzione di Strasburgo del 1996 – hanno segnato un passo importante nel percorso di promozione della partecipazione attiva del minore all'interno dei procedimenti che lo riguardano.
Il tema dell'ascolto del minore in ambito giudiziario, assume fondamentale importanza nei procedimenti penali, soprattutto quando il minore assume la veste di vittima-testimone. In materia, i recenti interventi legislativi realizzati con la legge n. 66/1996, con la legge n. 269/1998 e con la legge n. 38/2006, hanno tentato di approntare concreti strumenti al fine di proteggere, anche a livello processuale, la piccola vittima di reati di violenza sessuale, prostituzione e pornografia minorile, schiavitù e tratta, prevedendo una disciplina speciale quanto a tempi, modalità e regole per l'assunzione della testimonianza di minori di sedici anni. Si tratta di un'evoluzione fondamentale anche dal punto di vista culturale, in quanto in passato l'attenzione era stata sempre rivolta a tutelare i diritti del reo piuttosto che quelli della vittima, soprattutto se minorenne.
In ambito penalistico l'ascolto del minore pone questioni cogenti. La testimonianza, quale mezzo di prova nel processo penale, riveste un'importanza determinante per assumere la decisione in tema di responsabilità dell'imputato ed al giudice è riservato un ampio margine di valutazione del livello di attendibilità, che può dipendere da molteplici fattori (fra cui il ruolo ricoperto dal testimone, l'aver assistito direttamente al fatto, i rapporti con l'imputato, un possibile coinvolgimento nell'episodio).

Nell'ambito del lavoro di ricognizione per la predisposizione della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 3 agosto 1998 n. 269, è dunque sembrato opportuno anche verificare quale sia la realtà quotidiana in merito alle forme ed alle modalità di ascolto del minore in ambito giudiziario, attraverso la predisposizione di un questionario *ad hoc* che è stato inviato agli Uffici Giudiziari (ossia alle Procure della Repubblica presso i Tribunali, alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni, ai Tribunali ed ai Tribunali per i Minorenni). L'analisi dei dati così raccolti (in totale sono 347 questionari compilati da parte degli Uffici Giudiziari, **Tav. 1, per una copertura territoriale pari a circa il 45% delle sedi contattate, ma per i Tribunali per i minorenni il tasso di risposta sale al 72% e al 58% per le Procure presso i Tribunali per i minorenni**) è stata pensata in riferimento a quattro aree tematiche, con l'intenzione di fotografare passo per passo l'iter giudiziario che vede coinvolto il minore in qualità di vittima-testimone nelle ipotesi di reati di abuso e sfruttamento sessuale: 1) il primo ascolto; 2) il contesto dell'ascolto; 3) l'ascolto nel procedimento; 4) l'attività di sensibilizzazione/il lavoro di rete.

---

febbraio 1990; da ultimo la Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 25.1.1996, ratificata con legge 20.3.203 n. 77.

[11] Fadiga, "L'adozione secondo la legge 149/2001 (aspetti sostanziali e procedurali con particolare riferimento alle novità introdotte dalla riforma", AIAF, Quaderno 2004/1 "L'avvocato del minore" .

| **Tavola 1 - Questionari pervenuti dagli Uffici giudiziari presso i Tribunali e le Procure della Repubblica** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Ripartizione territoriale | | | |
| | nord | centro | sud e isole | Totale |
| | | | | |
| Tribunale ordinario | 59 | 35 | 56 | 150 |
| Procura c/o Tribunale ordinario | 54 | 34 | 71 | 159 |
| Tribunale per i minorenni (TPM) | 6 | 5 | 10 | 21 |
| Procura c/o TPM | 3 | 3 | 11 | 17 |
| **Totale** | **122** | **77** | **148** | **347** |

### *2.4.1. Il primo ascolto.*

Dai dati raccolti in merito allo svolgimento delle indagini preliminari inerenti i reati di violenza sessuale, sfruttamento sessuale e tratta di cui agli *artt. 600, 600-bis, 600-ter, anche se relativo al materiale pornografico di cui all'articolo 600-quater.1, 600-quinquies, 601, 602, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-quinquies e 609-octies* commessi in danno di minori, pare anzitutto importante rilevare che, nella prassi degli Uffici Giudiziari, il minore presunta vittima di tali delitti viene generalmente ascoltato a sommarie informazioni o dal Pubblico Ministero (P.M.) o dalla Polizia Giudiziaria (P.G.): sebbene tale competenza sia prevalentemente avocata dal magistrato, rimangono ancora numerose le ipotesi in cui il primo ascolto del minore viene effettuato dalla P.G. su indicazione degli Uffici giudiziari, una modalità segnalata in particolare dagli Uffici giudiziaria del Nord Italia (Tav. 2).

| **Tavola 2 - Soggetti che ascoltano il minore presunta vittima di reato inerenti** *(risposte multiple)* | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Ripartizione territoriale | | | |
| | nord | centro | sud e isole | Totale |
| | **tribunale ordinario** | | | |
| Pubblico Ministero | 11 | 8 | 19 | 38 |
| Polizia giudiziaria | 13 | 8 | 10 | 31 |
| Non rilevato | 18 | 9 | 12 | 39 |
| | | | | |
| | **procura c/o ordinario** | | | |
| Pubblico Ministero | 37 | 23 | 61 | 121 |
| Polizia giudiziaria | 32 | 13 | 17 | 62 |
| Non rilevato | 1 | 3 | 1 | 5 |
| | | | | |
| | **TPM** | | | |
| Pubblico Ministero | 4 | 2 | 5 | 11 |
| Polizia giudiziaria | 2 | 1 | 2 | 5 |
| Non rilevato | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | | | |
| | **procura c/o TPM** | | | |
| Pubblico Ministero | 1 | 1 | 10 | 12 |
| Polizia giudiziaria | 3 | 1 | 7 | 11 |
| Non rilevato | 0 | 1 | 0 | 1 |

Nelle ipotesi in cui provveda la polizia giudiziaria, l'autorità si avvale generalmente della Sezione specializzata della Polizia giudiziaria (istituita ai sensi della legge 269/1998 presso la Squadra Mobile di ogni Questura) ovvero di Agenti/Ufficiali specializzati appartenenti agli uffici territoriali: non poche, tuttavia, risultano essere ancora le ipotesi in cui il primo ascolto del

minore viene effettuato dagli Agenti/Ufficiali che hanno raccolto la notizia di reato o comunque competenti per territorio (Tav. 3).

**Tavola.3 - Soggetti di cui si avvale la Polizia giudiziaria nel caso in cui provveda essa stessa ad ascoltare il minore presunta vittima di reato** *(risposte multiple)*

| Soggetti Agenti/ufficiali | Ripartizione territoriale | | | |
|---|---|---|---|---|
| | nord | centro | sud e isole | Totale |
| | **tribunale ordinario** | | | |
| Della sezione specializzata della polizia giudiziaria | 9 | 7 | 6 | 22 |
| Specializzati degli uffici territoriali | 4 | 4 | 5 | 13 |
| Chi ha raccolto la notizia di reato | 2 | 3 | 5 | 10 |
| Del territorio di competenza | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Non rilevato | 20 | 11 | 13 | 44 |
| | | | | |
| | **procura c/o ordinario** | | | |
| Della sezione specializzata della polizia giudiziaria | 31 | 20 | 24 | 75 |
| Specializzati degli uffici territoriali | 13 | 7 | 10 | 30 |
| Del territorio di competenza | 8 | 3 | 18 | 29 |
| Del territorio di competenza | 0 | 0 | 7 | 7 |
| Non rilevato | 4 | 3 | 3 | 10 |
| | | | | |
| | **TPM** | | | |
| Della sezione specializzata della polizia giudiziaria | 5 | 1 | 2 | 8 |
| Specializzati degli uffici territoriali | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Del territorio di competenza | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Del territorio di competenza | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Non rilevato | 0 | 1 | 0 | 1 |
| | | | | |
| | **procura c/o TPM** | | | |
| Della sezione specializzata della polizia giudiziaria | 2 | 0 | 6 | 8 |
| Specializzati degli uffici territoriali | 1 | 0 | 4 | 5 |
| Del territorio di competenza | 0 | 1 | 2 | 3 |
| Del territorio di competenza | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Non rilevato | 0 | 1 | 0 | 1 |

Altro dato importante da rilevare è che, nel corso delle indagini preliminari, il minore viene generalmente ascoltato più di una volta: il 41% dei rispondenti afferma che il bambino è ascoltato più di una volta, il 29% una volta, ed il restate 30% non sa o non risponde.

Il tempo che intercorre mediamente tra la segnalazione/acquisizione della notizia di reato e il primo ascolto del minore da parte di un rappresentante dell'autorità giudiziaria, risulta variare – con andamento decrescente: il 32,5% risponde che il bambino attende in media più di una settimana; attende invece più di un mese per il 7,8%, e per il 2% sin'anche a qualche mese, a fronte di un 20% di ottimisti o tempestivi che invece riferisce che entro una settimana si dà seguito all'ascolto del bambino o adolescente. Dal punto di vista territoriale non si osservano differenze significative, tuttavia sono preferibilmente gli Uffici giudiziari del Nord a indicare che il bambino può aspettare anche più di un mese

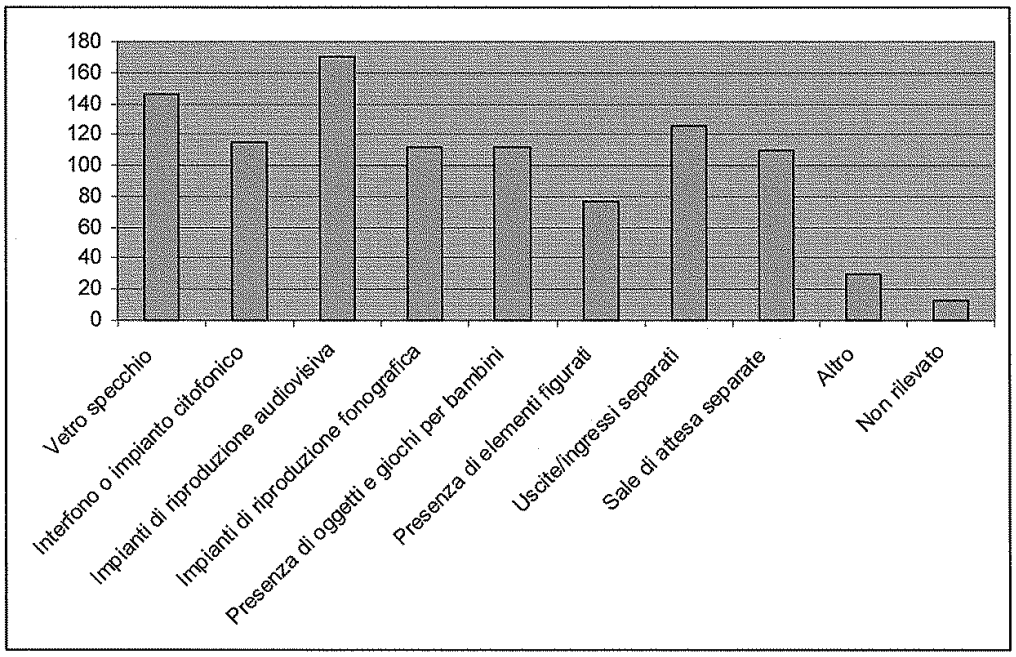
### *2.4.2. Il contesto dell'ascolto.*

L'analisi dei dati raccolti mostra come, ad oggi, siano ancora pochi gli Uffici Giudiziari (Tribunali/Procure) italiani dotati di un luogo *ad hoc* atto a raccogliere la testimonianza di un minorenne in modalità protetta di pertinenza dell'Ufficio giudiziario: il 23,9% segnala l'esistenza di un locale attrezzato di pertinenza dell'Ufficio giudiziari, preferibilmente al Nord.

Da notare che, mentre taluni Uffici Giudiziari possono comunque usufruire di luoghi *ad hoc* situati presso enti/associazioni (e ciò si registra soprattutto al nord Italia), 24,7%,la maggior parte degli Uffici risulta priva della possibilità di acquisire la testimonianza di un minore in un luogo appositamente predisposto (deficit che caratterizza soprattutto Tribunali per i minorenni e Procure presso i Tribunali per i minorenni), dovendo dunque usufruire di luoghi ordinariamente atti all'assunzione di testimonianze, salvo particolari accorgimenti volti ad agevolare l'audizione del minore.

Per quanto concerne le caratteristiche dei suddetti luoghi *ad hoc* per l'assunzione della testimonianza di minori, gli elementi che secondo i rispondenti qualificano la struttura e la rendono idonea al fine suddetto sono anzitutto la presenza di impianti di riproduzione audiovisiva e di vetro specchio unidirezionale, nonché la presenza di uscite /ingressi separati che permettano al minore che deve essere ascoltato di non avere alcun contatto diretto con il presunto abusante, seguono la dotazione di impianti di riproduzione fonografica, di interfono o impianto citofonico, la disponibilità di sale di attesa separate onde evitare contatti tra il minore e il presunto abusante. Si registra infine la presenza di oggetti e giochi per bambini, mentre la presenza di elementi figurati che permettano ai bambini più piccoli di riprodurre l'accaduto mediante il gioco è comunque elemento al quale risulta essere attribuita minore importanza (Fig.1).

**Figura 1. Elementi che caratterizzano la struttura e la rendono idonea**

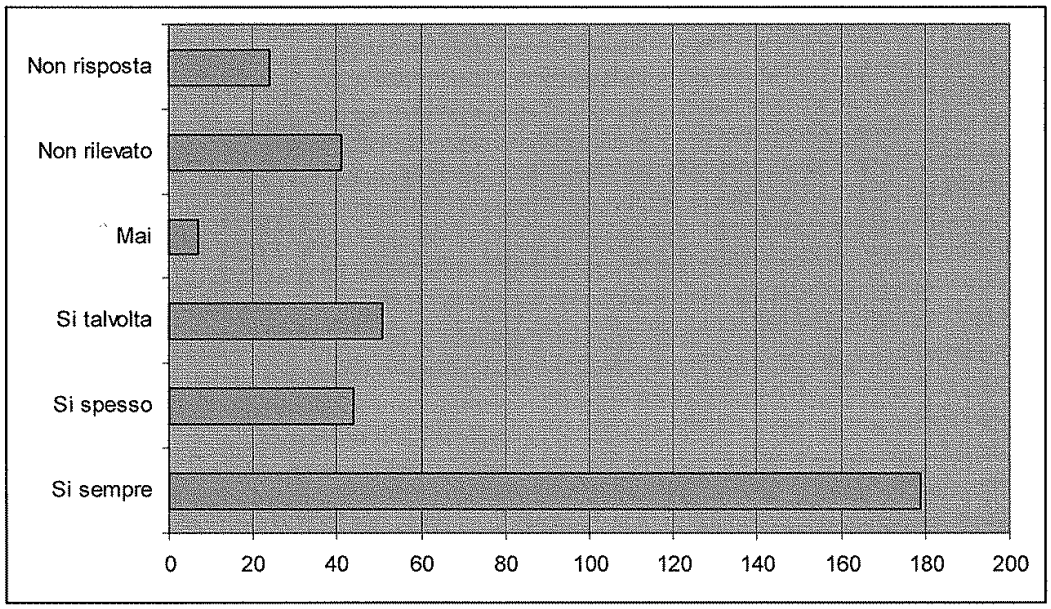



Nelle ipotesi di reati commessi in danno di minorenni, qualora il presunto autore del reato sia un familiare/genitore convivente, i provvedimenti di protezione che vengono generalmente richiesti/adottati dall'Ufficio Giudiziario sono anzitutto (erano possibili risposte multiple) l'allontanamento del presunto abusante dalla casa familiare e la segnalazione al Tribunale dei minorenni (entrambi hanno una frequenza pari al 33% delle risposte date a questa domanda), ai quali si aggiunge talvolta l'allontanamento del minore dalla casa familiare (16%), mentre la segnalazione al servizio sociosanitario competente è lo strumento meno utilizzato (12%), tuttavia, ove la situazione ricada immediatamente sotto la loro competenza, gli Uffici della

giustizia minorile dimostrano una comprensibile maggiore familiarità con questo intervento. Tra gli elementi sui quali si basa la valutazione che porta alla richiesta/adozione di tali provvedimenti, il rischio di reiterazione del reato è quello generalmente indicato quale fattore determinante, cui seguono la sussistenza di gravi indizi di colpevolezza e la gravità dell'ipotesi di reato; meno decisivi sono la coerenza/credibilità della testimonianza del minore e la concordanza di elementi probatori, mentre l'età del minore è generalmente indicato quale ultimo fattore incidente nella suddetta valutazione.

Nelle ipotesi in cui si rilevi conflitto di interessi tra la vittima minorenne e i suoi rappresentanti legali, è possibile anche provvedere alla richiesta/nomina di un curatore speciale, ai sensi degli artt. 77 e 338 c.p.p. (al fine di provvedere, in luogo del minore, all'eventuale presentazione di querela o alla costituzione di parte civile nel procedimento penale). Dai questionari emerge che nella prassi è alquanto diffusa, in tutti gli uffici, l'usanza di avvalersi della facoltà prevista dalle norme suddette: la maggioranza degli Uffici Giudiziari (e in particolare quelli del Sud) ha infatti dichiarato di richiedere/nominare sempre un curatore speciale, anche solo pochissimi Uffici hanno dichiarato di non applicare mai tali disposizioni.

**Figura 2 - Richiesta di nomina del curatore speciale di cui all'art. 77 e 338 c.p.p., nell'ipotesi in cui si rilevi conflitto di interessi tra la vittima minorenne e i suoi rappresentanti legali**




### *2.4.3. L'ascolto nel procedimento.*

Per quanto concerne l'ascolto del minore nei procedimenti penali per i reati di abuso e sfruttamento sessuale dei minori, schiavitù e tratta, l'art. 392 c.p.p., stabilisce che durante la fase delle indagini preliminari sia possibile procedere con l'incidente probatorio all'assunzione della testimonianza di persona minore di anni 16, anche al di fuori delle ipotesi previste dal comma 1 dell'art. 392 c.p.p.: proposito di tale previsione è quello di prevenire che il minore-vittima o testimone sia costretto a testimoniare durante il processo (che può avvenire anche a notevole distanza di tempo rispetto alla commissione del reato, fattore che potrebbe impedirgli di intraprendere un processo di adeguata e pronta riabilitazione psicologica). Nella prassi degli

Uffici giudiziari, durante lo svolgimento delle indagini preliminari per i delitti di cui agli 600, 600bis, 600ter, 600quater, 600quinquies, 601, 602, 609bis, 609ter, 609quater, 609-quinquies e 609octies c.p. commessi in danno di minori, la richiesta di incidente probatorio ex art. 392 comma 1 bis c.p.p. finalizzata all'assunzione di testimonianza di minore di anni 16 avviene sempre (o spesso): dato alquanto significativo, che evidenzia come si stia opportunamente diffondendo una maggiore consapevolezza dell'importanza di assicurare la prova in merito alla testimonianza del minore attraverso un meccanismo che, al contempo, tutela il piccola vittima, sia grazie alle modalità con il quale viene esplicato, sia in ragione della valenza probatoria dell'atto così compiuto, che tendenzialmente evita al minore la reiterazione di escussioni durante l'ulteriore corso delle indagini e durante il processo.

L'esame del minore, in sede di incidente probatorio, può essere svolto con la forma della c.d. audizione protetta, ovvero secondo modalità tali da evitare che il contesto processuale possa turbarlo. In particolare, l'art. 398 c.p.p. dona al giudice la facoltà di ascoltare il minore di anni 16 stabilendo luogo, tempo ed adeguate procedure in riferimento alle necessità del minore. A tal fine, l'ascolto può anche avvenire presso il domicilio del minore o in luoghi *ad hoc* (usualmente forniti, come abbiamo già rilevato, di vetro specchio unidirezionale ed equipaggiamento per effettuare registrazioni audio-visive). Nelle ipotesi di indagini inerenti i reati di cui artt. 600, 600-bis, 600-ter, anche se relativo al materiale pornografico di cui all'articolo *600-quater.1, 600-quinquies, 601, 602, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-quinquies e 609-octies* commessi in danno di minori di anni 16, il Pubblico Ministero procedente, nel 55% dei casi risulta fare *sempre* espressa richiesta al Giudice di stabilire luogo, tempo e/o modalità particolari per svolgere l'incidente probatorio. Deve essere comunque rilevato che dette richiesta sono, in un numero non irrilevante di ipotesi, limitate ai casi in cui deve essere esaminato un minore molto piccolo (18,3%), o quando il minore si trova in condizioni particolari (7,6%), e l' 8% di risposte è negativa, cioè tale richiesta non viene fatta "mai".
D'altra parte, i dati raccolti mostrano anche che nelle ordinanze di accoglimento dell'incidente probatorio, il giudice per le indagini preliminari stabilisce tendenzialmente *sempre* (69% delle risposte) il luogo, tempo e modalità particolari per procedere all'audizione del minore e, comunque, specifiche disposizioni sono fornite dal giudicante nelle ipotesi in cui debba essere esaminato un minore molto piccolo. In genere, l'audizione del minore avviene, nella maggior parte delle ipotesi, all'interno di una struttura fornita di un luogo idoneo all'audizione protetta, oppure – seppur con minore frequenza - all'interno del Tribunale, in un luogo appositamente strutturato, mentre soltanto in un esiguo numero di casi viene disposto che l'audizione avvenga presso l'abitazione del minore. Per procedere all'esame del minore, nella maggior parte degli Uffici Giudiziari, il giudice si avvale *sempre* dell'ausilio di uno psicologo: tuttavia l'esperienza è ben differenziata tra chi sta dalla parte del Pubblico ministero e chi dalla parte del GIP, infatti nel primo caso la risposta è SEMPRE nel 57% dei questionari, nel secondo, questa frequenza ricorre solo nel 39,4% delle risposte fornite. Non troppo rari sono, pertanto, i casi in cui egli procede da solo all'audizione del minore, infatti se si sommano le risposte MAI,( cioè "raccolgo sempre da solo la testimonianza del minore") con le frequenze all'ipotesi TALVOLTA, si vede che a circa 17% dei giudici capita di procedere all'audizione senza l'ausilio di uno psicologo. Rimane invece inusuale, da parte dei giudici, la prassi di avvalersi dell'ausilio di un familiare che rassicuri il minore durante l'audizione, essendo estremamente circoscritta la quantità di Uffici Giudiziari che ha dichiarato di avvalersi sempre di tale possibilità (solo 8 Uffici).

Le "esigenze del minore" che generalmente, ad avviso dei Giudicanti, rendono necessario ed opportuno procedere ad incidente probatorio predisponendo luoghi, tempo e modalità particolari, sono:

- la necessità di garantire l'oggettività e la genuinità della deposizione del minore, evitando possibili condizionamenti esterni;

- la necessità di tutelare l'integrità fisica e psichica del minore (anche in relazione alla tenera età dello stesso ed al grado di maturità), evitando il turbamento derivante dalla ufficialità delle forme processuali e lo stress psicologico proprio della "cross esamination";
- la necessità di evitare al minore possibili contatti con il presunto abusante;
- la necessità di tutelare le esigenze di riservatezza del minore;
- la necessità di evitare ogni timore e/o soggezione del minore rispetto all'ambiente e alle parti coinvolte (come può accadere nelle ipotesi di forti influenze da parte di un genitore o parente, di violenze provenienti da un membro della famiglia o un amico, nelle ipotesi in cui il minore sia molto piccolo o fragile/immaturo, ovvero nei casi in cui soffra di una lieve o media patologia psichica).

L'art. 398 c.p.p. prevede inoltre che l'audizione del minore, in sede di incidente probatorio, debba essere documentata integralmente con mezzi di riproduzione fonografica o audiovisiva e, nel caso di indisponibilità di strumenti di riproduzione o di personale tecnico, si provvede con le forme della perizia o della consulenza tecnica. Trattasi, pertanto, di un obbligo espressamente previsto a carico degli Uffici Giudiziari che si apprestino ad effettuare l'incidente probatorio per l'audizione del minore-vittima di presunti abusi o sfruttamento sessuale. Dai dati raccolti emerge che le dichiarazioni testimoniali sono di regola documentate con mezzi di riproduzione fonografica o audiovisiva, tuttavia in 13 questionari questo obbligo è rispettato solo spesso o talvolta.

Per quanto riguarda il problema legato all'abuso o allo sfruttamento di minori stranieri che si trovano in Italia, il questionario strutturato domandava se gli Uffici Giudiziari, nelle ipotesi in cui debba essere ascoltato *un minore straniero*, si avvalgono di *mediatori linguistico – culturali.* Soltanto una minima parte degli uffici, dichiara di non avvalersi di mediatori linguistici-culturali, mentre per la maggior parte – in prevalenza nel nord Italia – viene impiegato il mediatore linguistico - culturale ogni volta in cui il minore non parla o non comprende la lingua italiana, tuttavia alcuni intervistati dichiarano di avvalersene ogni volta che si richiede l'esame di un minore straniero, sembrerebbe a prescindere dalle sue capacità linguistiche.

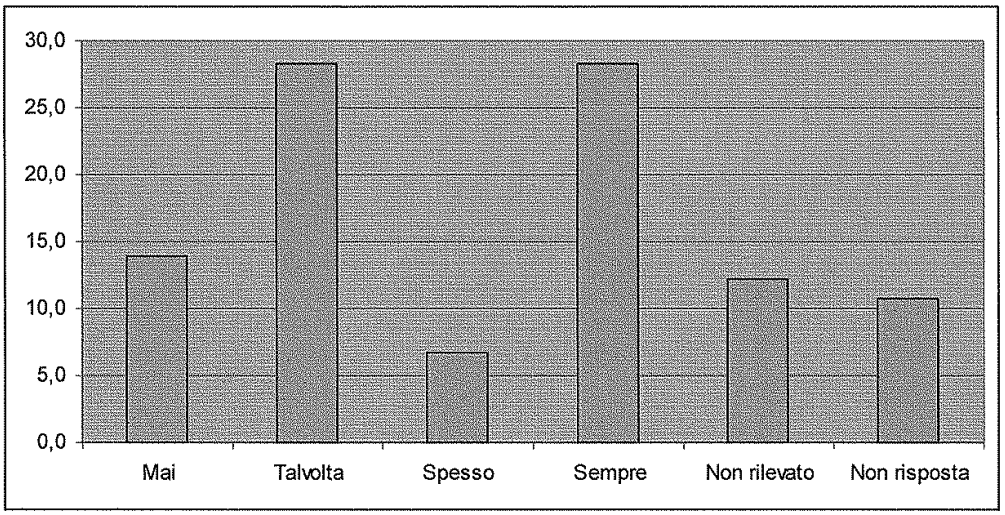
Di fondamentale importanza appare anche la disposizione di cui all'art. 196 c.p.p., che prevede che, qualora si renda necessario al fine di valutare le dichiarazioni del testimone, di verificarne l'idoneità fisica o mentale a rendere testimonianza, il giudice, anche d'ufficio, può ordinare gli accertamenti opportuni sul minore-vittima, con i mezzi consentiti dalla legge, quali la perizia psicologica o un'eventuale perizia medico-legale.
Attraverso l'analisi dei dati raccolti si è inteso anche verificare quale sia – nell'ipotesi in cui si proceda ad assumere la testimonianza di un minore vittima di uno dei reati di cui agli artt. 600, 600bis, 600ter, 600quater, 600quinquies, 601, 602, 609bis, 609ter, 609quater, 609-quinquies e 609octies c.p. – la frequenza con la quale è richiesta/presentata una perizia/consulenza da parte del Pubblico Ministero o dell'indagato:, tale richiesta è quasi sempre presentata dal Pubblico Ministero, e, sebbene con minor frequenza, anche la persona sottoposta alle indagini provvede in tal senso, mentre sono pochissime le ipotesi in cui nessuna delle parti processuali lo richiede.
Il giudice per le indagini preliminari, dispone sovente una perizia – soprattutto a nord Italia – ma preferibilmente in casi particolari nel 37,6% delle risposte, mentre pare un passaggio ordinario quindi la dispone sempre nell'esperienza del 35% dei rispondenti. Si registrano comunque anche casi (soprattutto al sud) in cui la suddetta perizia non è mai richiesta.
Problematica di non poco conto è quella della modalità di scelta del perito/consulente: la qualificazione e specializzazione professionale dovrebbe infatti essere un elemento essenziale, soprattutto nelle ipotesi in cui vi siano in gioco gli interessi di minori/presunte vittime di abusi o sfruttamento sessuale. Il dato che emerge dai questionari è che nella maggior parte dei casi il

consulente/perito è scelto attraverso particolari liste dell'ufficio giudiziario e soltanto in ipotesi minoritarie nelle liste ordinarie.

Altro adempimento, previsto dal codice penale, (art. 609 decies) è quello gravante sulla Procura della Repubblica e consistente nell'invio immediato di notizia al Tribunale per i minorenni qualora si proceda per uno dei delitti sopraindicati commessi in danno di un minorenne. Anche in questo caso i dati raccolti mostrano come la tendenza sia quella di provvedere sempre ad adempiere tale obbligo, se pur in minoritaria e limitata ipotesi qualche ufficio dichiari di provvedervi in casi particolari o, addirittura mai (5 casi).
La stessa disposizione sopraindicata prevede che sia assicurata l'assistenza affettiva e psicologica al minore attraverso la presenza dei genitori o di altre persone indicate dal minore, nonché l'assistenza dei servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia o dei Servizi istituiti dagli enti locali: nell'esperienza quotidiana degli Uffici giudiziari, tali forme di assistenza risultano sempre assicurate dal tribunale per i minorenni e dalle procure presso il tribunale per i minorenni, mentre nei tribunali ordinari e nelle procure presso i tribunali ordinari, viene dichiarato di provvedervi sempre (o, in misura eguale, di provvedersi spesso o talvolta) ma rimangono ancora ipotesi in cui non viene assicurata al minore, né l'assistenza affettiva e psicologica né quella sociale.

Passando all'analisi della tutela del minore durante il processo, va anzitutto ricordato che l'art. 190 bis comma 2 c.p.p., stabilisce che l'esame dibattimentale del minore-vittima di reati di violenza sessuale, pedofilia e tratta, che abbia già reso dichiarazioni in incidente probatorio, è ammesso solo nel caso in cui riguardi fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni, ovvero nel caso in cui il giudice lo ritenga assolutamente necessario sulla base di specifiche esigenze: in tal modo si è voluto evitare che il minore sia di nuovo esaminato in dibattimento, al fine di non fargli subire un trauma ulteriore.
Dall'analisi dei questionari si evince che durante il processo in dibattimento l'esame del minore può avvenire in aula: non limitate, tuttavia – con prevalenza al nord Italia – sono comunque le ipotesi nelle quali l'esame non avviene in aula (**Fig. 3**)

**Figura 3. Frequenza con la quale durante il processo l'esame del minore vittima in dibattimento avviene in aula (dati % sul totale delle risposte)**



La tutela del minore durante la fase processuale è poi integrata dalle previsioni codicistiche volte a tutelare il suo diritto alla riservatezza. Così l'art. 472 c.p.p. prevede che il giudice possa disporre che l'esame del minore avvenga «a porte chiuse», con il conseguente divieto di ripresa o eventuale trasmissione audiovisiva e con il divieto di pubblicare generalità e immagini del teste fino al compimento della maggiore età. Tale forma di tutela è stata poi integrata, prevedendo che nel caso di reati di violenza sessuale, sfruttamento sessuale, schiavitù e tratta si proceda sempre a porte chiuse quando la parte offesa è minorenne ed introducendo una specifica norma volta a punire chi divulga le generalità o l'immagine di persona offesa di atti di violenza sessuale senza il suo consenso, e prevedendo nuove fattispecie di reato volte a tutelare le generalità e l'immagine del minore, mediante il divieto della loro divulgazione e ha previsto sanzioni a carico di chi non osserva tale imposizione normativa (art. 734 bis c.p. ed art. 114 comma 6 c.p.p.). In tale contesto, importante pare evidenziare che, nella maggior parte delle ipotesi in cui l'esame del minore avviene in aula, il giudice dispone (talvolta o sempre) che esso avvenga a porte chiuse nella quasi totalità dei casi, anche se rimangono ipotesi – una al Nord ed una al centro Italia – in cui ciò non avviene mai.

Generalmente, le circostanze delle quali il Tribunale tiene in conto per decidere se ripetere l'audizione del minore vittima di violenza sessuale o di sfruttamento sessuale qualora egli/ella sia stato precedentemente sottoposto ad incidente probatorio sono, sulla base delle risposte liberamente fornite a questa domanda:

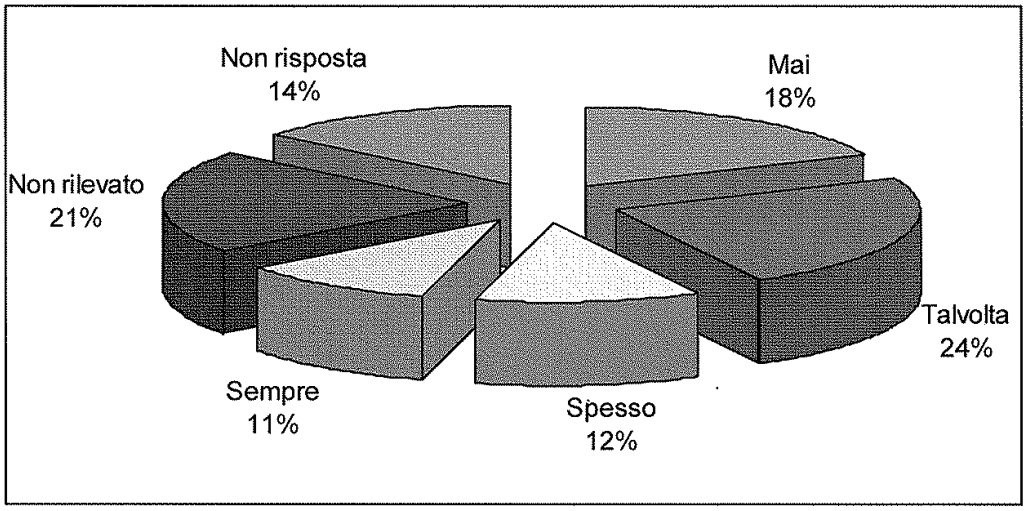
- la necessità di acquisire ulteriori elementi probatori o chiarire i fatti a suo tempo rappresentati dal minore;
- l'emersione di fatti nuovi o contrasti con altre testimonianze che mettono in dubbio la veridicità del fatto di reato o l'attendibilità del minore;
- l'insufficienza o inadeguatezza dell'esame del minore avvenuto in sede di incidente probatorio perché eccessivamente stringato o caratterizzato da domande suggestive;
- il difetto di approfondimento di punti "decisivi" in sede di incidente probatorio, necessari per la completezza del processo;
- l'ampiezza del tempo trascorso rispetto ai fatti di causa;
- lo svolgimento di un percorso terapeutico da parte del minore ed i rapporti imputato-vittima;
- l'età del minore, le eventuali considerazioni del perito neuropsichiatra infantile ed il rischio di un pregiudizio psichico dello stesso.

Per quanto riguarda le modalità di escussione del minore in dibattimento, la norma di riferimento è l'art. 498 c.p.p. che prevede, come regola generale, che sia il giudice a condurre l'esame su domanda e contestazione proposte dalle parti, con l'eventuale ausilio di un familiare del minore o di un esperto in psicologia infantile, senza tuttavia precisare nulla sulle modalità procedimentali di tale supporto. Tuttavia, qualora il presidente ritenga che l'esame diretto del minore non possa nuocere alla sua serenità, sentite le parti può disporre con ordinanza che l'esame del minore avvenga nelle forme ordinarie. Tale disposizione risulta pressoché sempre rispettata, essendo generalmente il presidente a condurre l'esame del minore durante il dibattimento, e solo in pochissimi casi si riferisce di fare ricorso alle forme ordinarie. In genere, risulta però sottovalutata la disposizione che permette al Presidente di far ricorso ad un esperto in psicologia infantile: un terzo non risponde, un altro terzo risponde negativamente, e solo il restante 30% riferisce di utilizzare l'esperto come prassi corrente quando il minore debba essere escusso in dibattimento.

La stessa disposizione prevede che, se la parte lo richiede, ovvero se il presidente lo ritiene necessario, l'esame avvenga con le forme dell'audizione protetta prevista per l'incidente probatorio (art. 398 c.p.p.), estendendo così a tutti i procedimenti in cui si deve ascoltare il testimone minorenne la possibilità di adottare le modalità protette. Inoltre, quando si procede per i reati di schiavitù, tratta, sfruttamento sessuale o violenza sessuale, se la parte o il difensore lo

richiede, l'esame del minore vittima del reato viene effettuato mediante l'uso di un vetro specchio unitamente a un impianto citofonico.
Per quanto concerne l'adozione di modalità protette, dai dati raccolti si rileva che tale forma è richiesta da parte del minore o di un suo difensore "sempre" secondo l'11% dei rispondenti e "abbastanza spesso" per il 36%, si tratta però di una modalità mai richiesta secondo il 18% (**Fig.4** ).

**Figura 4 Frequenza della richiesta da parte del minore o di un suo difensore che l'esame in dibattimento si svolga mediante modalità protette**



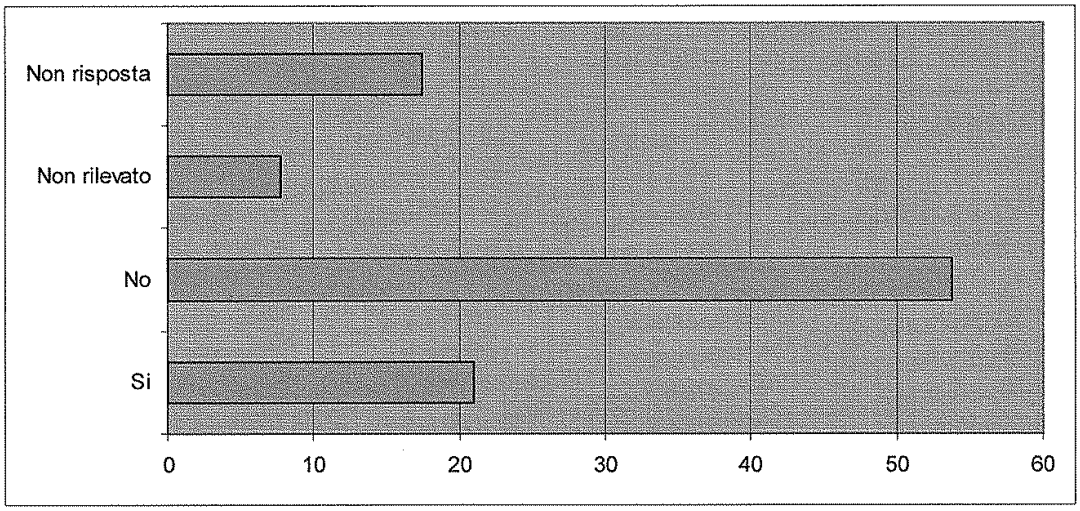

Può essere interessante osservare che sembra emergere una relazione positiva tra la frequenza con la quale il giudice si avvale dell'ausilio di uno psicologo e la frequenza con la quale lo stesso dispone l'adozione di modalità protette.

### *2.4.4. L'attività di sensibilizzazione ed il lavoro di rete.*

L'ultimo tema di indagine è infine stato individuato sull'attività di sensibilizzazione e il grado di coinvolgimenti dell'Ufficio giudiziario in un lavoro locale di rete atto a favorire la creazione di un contesto istituzionale sensibile ad offrire le migliori condizioni possibili all'ascolto del minore vittima (accertata o presunta) di abuso, sfruttamento sessuale, schiavitù o tratta. L'analisi dei questionari ha fatto anzitutto emergere che non troppo diffuse sono le attività di promozione svolte dagli uffici giudiziari sul tema dell'audizione/esame del minore vittima, e quando queste vengono svolte consistono prevalentemente in corsi di formazione e/o aggiornamento professionale, o in organizzazione di convegni, seminari, ecc., oppure in iniziative di sensibilizzazione rivolte alla generalità della popolazione.

Anche rispetto all'adozione di protocolli operativi con altri uffici giudiziari finalizzati alla strutturazione di rapporti di collaborazione nella gestione dei casi e dei procedimenti riguardanti minori vittime di abuso sessuale, sfruttamento sessuale, schiavitù o tratta, i dati raccolti ne mettono in luce la carenza: la maggioranza delle risposte è negativa, tuttavia nettamente più coinvolte appaiono le procure presso i tribunali ordinari poiché in questo caso le risposte positive sono ben il 32%.

**Figura 5. Adozione di protocolli operativi da parte dell'Ufficio giudiziario con altri Uffici giudiziari (Dati%)**




La figura 5 mostra una sintesi generale delle risposte ricevute, si crede però che possa suscitare una qualche curiosità avere anche un quadro più dettagliato per apprezzare alcune differenze in ordine alle differenti pratiche in essere a seconda del tipo di Ufficio giudiziario e anche alla localizzazione territoriale dello stesso.

**Tavola 4 Adozione di protocolli operativi da parte dell'Ufficio giudiziario con altri Uffici giudiziari. Distribuzione territoriale**

| | Ripartizione territoriale | | | |
|---|---|---|---|---|
| | nord | centro | sud e isole | Totale |
| | **tribunale ordinario** | | | |
| Si | 5 | 0 | 2 | 7 |
| No | 35 | 25 | 30 | 90 |
| Non rilevato | 7 | 6 | 9 | 22 |
| Non risposta | 12 | 4 | 15 | 31 |
| **Totale tribunale ordinario** | **59** | **35** | **56** | **150** |
| | | | | |
| | **procura c/o ordinario** | | | |
| Si | 19 | 10 | 22 | 51 |
| No | 32 | 16 | 34 | 82 |
| Non rilevato | 0 | 2 | 2 | 4 |
| Non risposta | 3 | 6 | 12 | 21 |
| **Totale procura c/o ordinario** | **54** | **34** | **70** | **158** |
| | | | | |
| | **TPM** | | | |
| Si | 4 | 2 | 1 | 7 |
| No | 2 | 1 | 1 | 4 |
| Non rilevato | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Non risposta | 0 | 2 | 0 | 2 |
| **Totale tpm** | **6** | **5** | **2** | **13** |
| | | | | |

| | procura c/o TPM | | | |
|---|---|---|---|---|
| Si | 0 | 1 | 5 | 6 |
| No | 2 | 1 | 3 | 6 |
| Non rilevato | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Non risposta | 1 | 1 | 3 | 5 |
| **Totale procura c/o tpm** | **3** | **3** | **11** | **17** |
| **TOTALE RISPOSTE** | **122** | **77** | **139** | **338** |

Dal punto di vista dei differenti comportamenti locali - acquisita la forte distanza dei Tribunali da esperienze di coordinamento e da intesa sottoscritte a livello locale – se guardiamo alle Procure ordinarie, i dati segnalano una maggiore propensione al lavoro di rete nelle aree del nord (35% risposte positive) seguite dal Sud (31,4%) e dal Centro del paese (29,4%). Rispetto ai Tribunali per i minorenni, non si rileva alcuna differenza data l'esiguità delle risposte, un po' diversa è invece la situazione delle Procure presso i Tribunali per i minorenni, più presenti in rete nelle Regioni del Sud.

Nelle ipotesi in cui viene rilevata l'esistenza dei suddetti protocolli operativi, l'indagine svolta ha voluto anche indagare circa la sussistenza di elementi d'intesa specificamente attinenti all'audizione dei minori vittime di abuso sessuale e di sfruttamento sessuale. In proposito va anzitutto rilevata una differenza tra Tribunali ordinari (nei quali prevale l'assenza di tali specifici elementi d'intesa, con una totalità di risposte negative al centro Italia) e gli altri uffici giudiziari, ove maggiore risulta la sussistenza di specifiche intese sull'audizione dei minori contenute in protocolli operativi, solitamente riguardanti i seguenti aspetti: i luoghi appositamente attrezzati nei quali svolgere le audizioni protette, le modalità di audizione del minore, l'effettuazione di solo incidente probatorio con tutte le parti interessate allorquando si proceda separatamente nei confronti di maggiorenni e minorenni indagati per abuso sessuale in concorso commesso in danno di un medesimo minore, mentre minore importanza è data alle modalità della nomina di consulenti/esperti/servizi/strutture cui rivolgersi per chiedere valutazioni ed accertamenti.
L'analisi dei dati in merito alla sussistenza di protocolli tra Uffici giudiziari ed altre istituzioni locali e/o servizi ne evidenza una generalizzata carenza (Tav. 5), nonché – per le ipotesi di esistenza di detti protocolli –la scarsa presenza di elementi di intesa specificamente attinenti all'audizione dei minori vittime di abuso sessuale, sfruttamento sessuale o tratta (soprattutto presso i Tribunali ordinari e le Procure della Repubblica presso i tribunali ordinari).

**Tavola 5 Sottoscrizione dell'Ufficio giudiziario di protocolli con altre istituzioni locali e/o servizi Distribuzione territoriale**

| Ripartizione territoriale | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | nord | centro | sud e isole | Totale | % |
| | **tribunale ordinario** | | | | |
| Si | 1 | 0 | 1 | 2 | 1,3 |
| No | 39 | 20 | 34 | 93 | 62,0 |
| Non rilevato | 11 | 8 | 13 | 32 | 21,3 |
| Non risposta | 8 | 7 | 8 | 23 | 15,3 |
| **Totale tribunale ordinario** | **59** | **35** | **56** | **150** | 100,0 |
| | | | | | |
| | **procura c/o ordinario** | | | | % |
| Si | 15 | 2 | 13 | 30 | 19,0 |
| No | 36 | 26 | 44 | 106 | 67,1 |
| Non rilevato | 1 | 3 | 7 | 11 | 7,0 |
| Non risposta | 2 | 3 | 6 | 11 | 7,0 |
| **Totale procura c/o ordinario** | **54** | **34** | **70** | **158** | 100,0 |
| | | | | | |

| | tpm | | | | % |
|---|---|---|---|---|---|
| Si | 3 | 1 | 4 | 8 | 38,1 |
| No | 2 | 2 | 6 | 10 | 47,6 |
| Non rilevato | 1 | 0 | 0 | 1 | 4,8 |
| Non risposta | 0 | 2 | 0 | 2 | 9,5 |
| **Totale tpm** | **6** | **5** | **10** | **21** | 100,0 |
| | | | | | |
| | **procura c/o tpm** | | | | % |
| Si | 2 | 1 | 4 | 7 | 41,2 |
| No | 1 | 2 | 6 | 9 | 52,9 |
| Non rilevato | 0 | 0 | 1 | 1 | 5,9 |
| Non risposta | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0 |
| **Totale procura c/o tpm** | **3** | **3** | **11** | **17** | 100,0 |
| | | | | | |
| **Totale** | **122** | **77** | **147** | **346** | |

Anche nel caso delle intese con i servizi i Tribunali ordinari sono gli Uffici giudiziari meno coinvolti (solo l'1,3% dei questionari ricevuti da tali Uffici fornisce una risposta positiva), tra le Procure, nuovamente le più inclini a lavorare in rete, si distinguono, stando alle risposte ricevute, quelle del Nord e del Sud Italia.
In questo caso, infine, i Tribunali per i minorenni, specialmente quelli del Sud e delle isole, appaiono più attivi anche in considerazione dei rapporti di fattiva collaborazione che sussistono, per legge, con i servizi del territorio. I contenuti più frequenti di questo tipo di protocolli d'intesa attengono prevalentemente alla messa in atto di attività di prevenzione in materia di abusi e sfruttamento sessuale ed alla creazione di equipe multidisciplinari che prendano in carico le situazioni di minori abusati.
Pochi sono, infine, anche i rappresentanti degli Uffici Giudiziari che fanno parte di comitati o gruppi interistituzionali di raccordo. Come atteso sono i sostituti procuratori e i magistrati minorili quelli che riferiscono di un maggior coinvolgimento a livello locale in strutture interistituzionali.

Quanto alla valenza dei protocolli interistituzionali rispetto ad una più adeguata tutela dei minori, occorre anzitutto evidenziare il fatto che, incrociando la variabile "presenza di un luogo *ad hoc* atto a raccogliere la testimonianza del minore" con quella relativa alla sottoscrizione di protocolli, che contengano elementi d'intesa attinenti all'audizione del minore vittima, con altre istituzioni locali e/o servizi, non sembrano emergere relazioni significative che rendano più probabile il fatto che sottoscrivere un protocollo segnali di una maggiore organizzazione anche in termini disponibilità di spazi adeguati, o viceversa.

Non emergono elementi significativi neanche nel confronto tra la frequenza con cui il giudice stabilisce luogo, tempo e modalità particolari per procedere all'audizione del minore e la frequenza dell'adozione di protocolli operativi da parte dell'Ufficio Giudiziario con altri Uffici giudiziari finalizzati alla strutturazione di rapporti di collaborazione nella gestione di casi e procedimenti riguardanti minori vittime di abuso sessuale, sfruttamento sessuale o tratta, neanche nell'ipotesi in cui tali protocolli operativi presentino elementi d'intesa specifici in tema di audizione del minore.

L'adozione di protocolli tra l'Ufficio giudiziario ed altre istituzioni locali o servizi non incide neanche sulla frequenza dell'assistenza del minore da parte dei servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia o dei servizi istituiti dagli enti locali.

### *2.4.5 Alcune riflessioni finali di contesto*

I minori vittima dei reati sessuali si trovano frequentemente coinvolti in procedimenti giudiziari di vario tipo e grado, che comportano il doversi confrontare con una serie di problemi emotivi e concreti suscitati, oltre che dalla natura del trauma subito e dai risvolti che questo ha nella vita personale e relazionale del soggetto, dalla complessità e dalla conflittualità che caratterizzano il contesto giudiziario.
L'ascolto del minore nei procedimenti giudiziari è, oltre che una necessità per l'acquisizione di elementi di prova, anzitutto un diritto, sancito dalla Convenzione di New York del 1989, già ratificata dal nostro Paese e rafforzato ulteriormente dalla Legge 20/03/2003 n. 77 che recepisce la Convenzione Europea di Strasburgo del 25/01/1996. Esercitare il diritto di essere consultato, tuttavia, è cosa tutt'altro che scontata, così come quello di essere informato; in particolare, non è stato ancora definito il profilo della prevista figura del Rappresentante del minore.
Nell'ambito del procedimento penale, la fase dell'escussione provoca in ogni caso un notevole disagio nel minore, poiché, per effetto della rievocazione - verbalizzazione dell'accaduto, avviene una riattivazione dei vissuti traumatici.
In considerazione della delicatezza del momento dell'ascolto di un bambino, specialmente ove siano evidenti i segni di una situazione acuta di disturbi post traumatici da stress, si ritiene che lo svolgimento di una ricognizione generale sulla disponibilità di strutture protette e di personale qualificato per l'audizione possa offrire elementi oggettivi di conoscenza, particolarmente utili per affrontare la questione dell'adeguatezza dell'ascolto attraverso l'analisi di elementi di realtà.
Sarebbe auspicabile una qualche misura che renda più esigibili e meno discrezionali i diritti sanciti dalle leggi, infatti rimangono ancora poco e male applicate le norme relative al diritto per il minore di ricevere **assistenza affettiva e psicologica** durante l'audizione (609 decies c.p.), di cui ad oggi usufruisce un minore su tre e di nomina di un **curatore speciale**, ai sensi dell'art. 77 c.p.p., qualora vi sia conflitto d'interesse tra minore e genitori od anche impossibilità o disinteresse da parte di questi ultimi.
In sintesi, quando nella prassi il minore non viene informato, preparato e tutelato a sufficienza, le sproporzioni delle parti in causa e la complessità delle procedure finiscono per accentuare, anziché diminuire, la naturale vulnerabilità del soggetto minorenne, alimentando confusione, ansia, stigmatizzazione, impotenza e pregiudicando ulteriormente il già compromesso funzionamento psicologico e sociale della vittima e degli adulti protettivi. Riguardo a ciò, si possono configurare due ordini di rischio, il primo dei quali riguarda la vittimizzazione secondaria e il secondo, strettamente correlato, è quello di produrre una testimonianza carente ed inefficace sia sotto il profilo dell'accertamento della verità che delle misure di protezione da adottare da parte delle istituzioni competenti.
Allo scopo di scongiurare tali rischi, in alcuni Paesi vengono utilizzati degli strumenti di accompagnamento giudiziario del minore. Solo recentissimamente, anche da noi è stato approntato un interessante sussidio, tramite un progetto Regione Lombardia Equal - TIAMA di Milano. Si tratta di un ausilio multimediale, che utilizza linguaggi appropriati per dare a bambini e adolescenti informazioni corrette e prepararli ad una comunicazione consapevole, controllata e motivata. Lo strumento è consultabile e scaricabile sul sito www.progettotiama.it.
Nel momento dell'ascolto giudiziario stiamo rievocando ricordi traumatici.
È quindi necessario capire le leggi che regolano la memoria di avvenimenti traumatici nei bambini, per meglio costruire quelle condizioni psicologiche che possano facilitarla e per saperne comprendere i limiti.
La memoria traumatica è soggetta alla variabile tempo: in altre parole, il ricordo è influenzato dall'entità del disturbo post-traumatico da stress presente in quel determinato momento nella piccola vittima. Se i bambini sono sotto l'effetto dei sintomi post-traumatici, il loro racconto rischia di essere incompleto, meno ricco e convincente di quanto potrebbe in realtà essere.
Fondamentale risulta quindi la scelta del momento migliore per la testimonianza, in riferimento allo stato psicologico del bambino. Occorre chiedersi sempre se esistano nelle piccole vittime le

condizioni di base di stabilità emotiva e di elaborazione del trauma che possano consentire loro di assolvere tale compito efficacemente, oltre che senza conseguenze ulteriormente dannose per il loro assetto adattativo.
L'informazione è preliminare all'ascolto e requisito imprescindibile affinché l'ascolto stesso non diventi un esercizio formale ma una azione sostanziale che renda il minore effettivo attore all'interno delle procedure giudiziarie.
La Convenzione di Strasburgo lega il diritto di essere informato alla necessità di affiancare al minore una figura, o un organismo, opportunamente scelti e competenti, che possano dare congrua espressione a tale diritto: il "rappresentante". In questo modo si afferma implicitamente che tale compito è tutt'altro che facile e intuitivo, come è del resto ribadito anche dalla declinazione attenta delle componenti dell'informazione contenute nell'articolo 10 della Convenzione.
Esse comprendono sia il compito di "fornire al minore ogni informazione pertinente, se il diritto interno ritenga che abbia una capacità di discernimento sufficiente", sia il compito "fornire al minore, se il diritto interno ritenga che abbia una capacità di discernimento sufficiente, spiegazioni relative alle eventuali conseguenze che l'opinione del minore comporterebbe nella pratica, e alle eventuali conseguenze di qualunque azione del rappresentante". Si può anche affermare con certezza che l'altro punto nodale previsto dalle Convenzioni internazionali, relativo alla "capacità di discernimento", una sorta di crinale nell'esercizio dei diritti del minore (vedi paragrafo successivo), è altrettanto indissolubilmente legato alla possibilità di una informazione corretta, completa, accurata e adeguata alle capacità del bambino.
Mentre l'attività di informazione prevista dal primo compito può in gran parte prescindere dal merito delle questioni su cui verrà effettuato l'ascolto del minore, la seconda declinazione del dovere di informarlo implicitamente richiama l'esigenza di una ponderazione dei pro e dei contro dell'esprimere la propria opinione al giudice, connessa all'effetto che questo potrebbe produrre sul proprio destino personale e familiare, e quindi deve di necessità addentrarsi nei contenuti della sua esperienza attuale e pregressa in aree intime e dolorose.

*L'utilizzo dell'incidente probatorio in audizione protetta anche per altre fattispecie di reato di cui possono essere vittime bambini e adolescenti*

L'incidente probatorio è ammesso anche per altre ipotesi di reato, di particolare delicatezza e complessità, quali l'art. 572 c.p. (maltrattamenti in famiglia) che punisce una condotta abituale di prevaricazione, violenza fisica e psicologica, aggressione che induce la vittima in stati di prostrazione (se non addirittura di malattia) incompatibili con normali condizioni di vita. Ma accanto a queste condotte macroscopicamente lesive, vanno considerate altre condotte che hanno un loro importante peso specifico in termini di lesività e che certamente possono creare nel minore condizioni di difficoltà anche rilevanti (art. 571 c.p. - abuso dei mezzi di correzione o di disciplina -, art. 573 c.p. - sottrazione consensuale di minorenni -, art. 574 c.p. - sottrazione di persone incapaci -, art. 591 c.p. - abbandono di persone minori o incapaci -). A ciò si deve aggiungere come comunque, anche in numerose altre ipotesi di reato (si pensi, a puro titolo esemplificativo, l'art. 610 c.p. - violenza privata – o l'art. 611 c.p. - violenza o minaccia per costringere a commettere un reato -), laddove la vittima sia un minorenne possono porsi nel corso delle indagini e successivamente problemi analoghi a quelli di cui si è fin qui detto, con una lesione (a volte anche rilevante) alla salute psicologica del minore e la necessità di una attenzione particolare nella "gestione" del minore quale fonte dichiarativa.
In verità una soluzione al problema dell'applicabilità dell'incidente probatorio anche in dette ipotesi di reato, emerge dalla lettura combinata delle norme fin qui indicate e viene offerta dalla Corte Costituzionale nella sentenza n° 114 del 2001 con la quale la Corte evidenzia come certamente "anche nei procedimenti per altri reati" possono "sussistere esigenze di protezione della personalità dei minori interessati all'assunzione della prova, quanto alle modalità di quest'ultima". Quindi dopo aver citato, quali riscontri a tali esigenze, l'art. 498, comma 4 c.p.p.

("ai cui sensi l'esame testimoniale del minore è condotto, non già dalle parti, secondo la regola generale, bensì, su domande e contestazioni proposte dalle parti, dal giudicante, il quale può avvalersi dell'ausilio di un familiare del minore o di un esperto in psicologia infantile, salvo che si ritenga che l'esame diretto non possa nuocere alla serenità del teste"), l'art. 472, comma 4 c.p.p. (in base al quale "il giudice può sempre disporre che l'esame dei minorenni avvenga a porte chiuse") e l'art. 114, comma 6, c.p.p. (che stabilisce che "delle generalità e dell'immagine dei testimoni minorenni é vietata la pubblicazione, fino a quando non sono divenuti maggiorenni, salva l'autorizzazione del tribunale per i minorenni, data nell'interesse esclusivo del minore, o il consenso di questi, ma solo se ha compiuto sedici anni"), osserva:
"La legge n. 269 del 1998 (art. 13, comma 6) ha introdotto nell'art. 498 del codice di procedura penale, che disciplina le modalità dell'esame testimoniale nel dibattimento, il comma 4-bis, ai sensi del quale <<si applicano, se una parte lo richiede ovvero se il presidente lo ritiene necessario, le modalità di cui all'articolo 398, comma 5-bis>>, cioé appunto le modalità di cui alla norma qui impugnata. Ora, benché tale nuova regola sia stata introdotta nel contesto della disciplina dei reati concernenti la prostituzione minorile e la pornografia minorile, sta di fatto che la disposizione che la contiene riguarda le modalità dell'esame testimoniale nel dibattimento, prescindendo dall'ipotesi di reato per cui si procede: a differenza del successivo comma 4-ter, introdotto con lo stesso art. 13, comma 6, della legge n. 269 del 1998, che esplicitamente si riferisce ai casi in cui si procede per uno dei reati sessuali indicati, il comma 4-bis non reca alcuna limitazione in ordine ai reati.
Ora, come ricorda lo stesso giudice remittente, l'art. 401, comma 5, del codice di procedura penale, relativo alle modalità di svolgimento dell'udienza per l'incidente probatorio, dispone che <<le prove sono assunte con le forme stabilite per il dibattimento>>. Pertanto, se il nuovo comma 4-bis dell'art. 498 si applica, nel dibattimento, indipendentemente dal titolo di reato per il quale si procede, e se esso é applicabile, in forza dell'art. 401, comma 5, anche all'incidente probatorio, ne risulta che, in forza del doppio richiamo accennato, anche nel caso di incidente probatorio *nell'ambito di un* procedimento per reato diverso da quelli sessuali (e cosi' per il reato sottoposto al giudice a quo), le modalità particolari di assunzione della testimonianza del minore infrasedicenne, previste dall'art. 398, comma 5-bis, possono trovare applicazione".
Sempre sull'aspetto delle modalità peculiari da seguire per l'esame del minore va ricordata la sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea 16.5.2005 che ha affermato l'importante principio secondo il quale il giudice nazionale deve avere la possibilità di autorizzare i bambini in età infantile che sostengono di essere stati vittime di maltrattamenti (nel caso di specie da parte di un insegnante) a rendere la loro deposizione in incidente probatorio e con modalità che permettano di garantire a loro un livello di tutela adeguato, ad esempio fuori dall'udienza pubblica e prima della tenuta di quest'ultima, sempre che l'applicazione di queste misure non sia tale da rendere il procedimento penale a carico dell'imputato iniquo ai sensi dell'art. 6 della Convenzione sui diritti dell'uomo.

### I.2.5 Azioni di contrasto e repressione dei reati

A completamento della rassegna delle informazioni ricevute dai Ministeri, nello specifico dal Ministero dell' Interno, dall'Arma dei Carabinieri e dal Dipartimento giustizia minorile, si riportano a titolo di esempio alcune operazioni di repressione dei reati inerenti in particolare lo sfruttamento sessuale di minori e l'intervento in situazioni di crisi connesse al rischio di sottrazione internazionale di minori, un'area attigua al problema qui trattato perché rientra nei compiti più generali di tutela dei diritti di bambini e adolescenti.
La descrizione delle azioni di contrasto del reato di sfruttamento di bambini per la produzione di materiali pedopornografici, nonché di repressione di comportamenti finalizzati alla distribuzione di tali materiali, è invece contenuta nel capitolo dedicato alla disamina degli aspetti sociologici,

giuridici e giurisprudenziali dei nuovi reati connessi allo sfruttamento basato sull'uso delle nuove tecnologie.

In generale, le operazioni qui descritte mettono in rilievo almeno quattro aspetti fondamentali:

- la dimensione sovra-regionale di molte indagini, con il coinvolgimento di numerose Questure italiane;
- la natura transnazionale dello sfruttamento connesso alla tratta di esseri umani, alla riduzione in schiavitù e, come sarà illustrato più avanti, alla produzione e diffusione di materiali pedopornografici
- il coinvolgimento sia di singoli sia di strutture organizzate, un aspetto che rende sicuramente più pervasivo, diffuso e meno immediatamente controllabile il comportamento criminoso;
- la compresenza di altre attività illegali connesse a quella di sfruttamento di bambini e adolescenti, "merce" che le organizzazioni criminali fanno oggetto di traffici illegali all'interno di un sistema che si diversifica con il commercio illegale di armi e lo spaccio della droga.

Per quanto concerne l'attività di contrasto delle Forze dell'Ordine, occorre ricordare che nel biennio di riferimento si evidenziano una pluralità di vaste operazioni in abito nazionale ed internazionale che hanno portato all'arresto di numerose persone. Tra di esse ricordiamo:

- **novembre 2006** - La Squadra Mobile di Roma, dopo una accurata indagine durata diversi mesi, ha fatto scattare una grande operazione antipedofilia, denominata **"Fiori nel fango 2",** che ha coinvolto Roma e altre città d'Italia nelle quali sono state eseguite 32 ordinanze di custodia cautelare. Una prima fase dell' inchiesta, condotta dalla IV sezione della Mobile di Roma, contro lo sfruttamento e la violenza nei confronti di bambini rom, si è svolta circa un anno fa e si è conclusa con l'arresto di 18 persone. Bambini Rom, perciò, coinvolti in questo ennesimo caso di pedofilia, che mostra come il fenomeno coinvolga sia singoli che strutture organizzate, con diramazione internazionali, e che il "traffico di bambini" è un fenomeno sempre più grande, il quale segue parallelamente quello gravissimo della pedofilia.
- nel periodo ottobre 2006 - gennaio 2007, la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, ha avviato un **Progetto**, denominato "**SPARTACUS**", finalizzato a contrastare le fenomenologie criminose correlate alla tratta di esseri umani, in particolare lo sfruttamento della prostituzione, anche minorile. L'iniziativa, che ha visto il coinvolgimento di 32 Questure dislocate sull'intero territorio nazionale (in particolare Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Abruzzo, Lazio, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna), è stata orientata verso le aree geografiche ove maggiore è risultata l'influenza criminale dei gruppi etnici, ritenuti coinvolti nel contesto criminale in argomento. Il progetto si è concretizzato attraverso specifiche iniziative investigative sui fenomeni criminosi suddetti, assunte d'intesa con le competenti Autorità giudiziarie, nonché tramite la predisposizione di mirati servizi di controllo del territorio, attuati dalle Squadre Mobili.

Infine, per quanto concerne l'attività di contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori svolto dall'Arma dei Carabinieri, occorre ricordare che nel biennio di riferimento si segnalano una pluralità di vaste operazioni di servizio che hanno portato all'arresto di numerose persone in ambito nazionale ed internazionale.

In **ambito nazionale** ricordiamo

- **Verona, Brescia e Goito (MN) - 30 giugno 2005.** I Carabinieri della Compagnia di Verona, unitamente a quelli dei Comandi territorialmente competenti, hanno dato esecuzione a 16 ordinanze di custodia cautelare emesse dal GIP presso il Tribunale del capoluogo veneto, nei

confronti di altrettante persone, ritenute responsabili di induzione alla prostituzione, atti sessuali continuati con minori, detenzione ai fini di spaccio di sostanze stupefacenti ed altro.

- **Roma - 12 novembre 2005.** I Carabinieri del locale Comando Provinciale hanno sottoposto a fermo cinque cittadini romeni, ritenuti responsabili di riduzione in schiavitù, induzione alla prostituzione, sequestro di persona, furto, detenzione abusiva di armi da fuoco ed altro. L'indagine è scaturita da una comunicazione, con la quale l'11. novembre 2005 l'Assessorato ai Servizi Sociali del Comune di Roma aveva segnalato l'avvenuto ricovero, presso l'ospedale capitolino "San Giovanni", di una minorenne di origine romena, violentemente percossa.
- **Roma ed Alba (CN) - 10 aprile 2006.** I Carabinieri del Comando Provinciale di Roma e quelli dei Comandi territorialmente competenti, hanno arrestato - in esecuzione di o.c.c. - 3 pregiudicati, di 38, 41 e 51 anni, responsabili di violenza sessuale, sfruttamento della prostituzione e riduzione in schiavitù nei confronti di minori di anni 14.
- **Province di Ravenna e Forlì Cesena - 10 ottobre 2006.** In Cesenatico, Gatteo (FC), Cervia e Lido di Savio (RA), i Carabinieri della Compagnia di Cesenatico, unitamente a personale della Squadra Mobile di Forlì, hanno arrestato - in esecuzione di ordinanze di custodia cautelare emesse dal GIP presso il Tribunale di Forlì - tre persone, tra cui don GIACOMONI Giuseppe, un 8lenne, responsabile dell'associazione "ARCOBALENO", per violenza sessuale in danno di minori, nonché per induzione e sfruttamento della prostituzione.
- **Piedimonte Matese (CE) - 20 febbraio 2007.** I Carabinieri della locale Compagnia, nell'ambito di specifiche indagini, hanno notificato un'informazione di garanzia - emessa dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere (CE) - nei confronti di 14 persone, tutte indagate per violenza sessuale su minore e tre anche per sfruttamento della prostituzione minorile. Tra gli indagati figurano la madre e la zia di due bambine di 8 e 3 anni, costrette a prostituirsi con adulti.
- **Palermo - 20 aprile 2007.** I Carabinieri della Compagnia di Palermo Piazza Verdi hanno arrestato - in esecuzione di ordinanza di custodia cautelare emessa dal GIP presso il Tribunale del capoluogo siciliano - quattro persone, indagate per riduzione in schiavitù, prostituzione minorile ed atti sessuali con minorenni. L'arresto scaturisce da un'indagine che ha consentito di documentare le violenze subite da una 14enne, figlia di una donna, che figura tra gli arrestati, per averla costretta a prostituirsi con gli altri tre indagati.

Per quanto riguarda l'attività connessa all'esecuzione delle **Convenzioni internazionali** (affidamento dei minori – Lussemburgo 20 maggio 1980; sottrazione internazionale di minori L'Aja 25 ottobre 1980; protezione dei minori – L'Aja 5 ottobre 1961; rimpatrio di minori – L'Aja 28 maggio 1970) ha visto in costante aumento il numero dei casi trattati e da trattare. Nell'anno 2005 sono pervenuti complessivamente n. 150 casi, mentre alla data del 14 ottobre 2006 sono pervenuti n. 124 casi relativi all'anno 2006, per cui si prevede un numero totale di casi per il 2006 di circa 170.

Nel biennio di riferimento non si evidenziano problemi particolari con le Autorità Centrali estere, con le quali sono più frequenti i rapporti. Tuttavia, con alcune Autorità Centrali estere, in particolare con la maggior parte di quelle del Sud America, ad eccezione di Argentina e Cile, sussistono notevoli problemi di comunicazione e di tempi e modalità delle procedure. Presso alcune di esse è quasi del tutto impossibile riuscire ad ottenere notizie sulle procedure instaurate e, spesso, l'Autorità Centrale italiana è costretta a richiedere l'ausilio del Ministero degli Affari Esteri per riuscire ad ottenere informazioni sui casi attivi per l'Italia.

L'intensificarsi, poi, di una serie di fenomeni quali, da un lato, l'aumento dei matrimoni misti (per effetto sia del costante aumento dei flussi migratori, sia per la crescente mobilità dei cittadini) e dall'altro la crisi dell'istituto del matrimonio e l'aumento delle unioni libere, ha reso indifferibile la necessità di ricercare ed individuare con alcuni Paesi islamici forme possibili di cooperazione ed assistenza giudiziaria, in grado di offrire percorsi ben definiti nella positiva risoluzione di controversie e problematiche proprie del diritto minorile.

Il continuo aumento del fenomeno delle sottrazioni internazionali di minori che vede sempre più coinvolti proprio tali Paesi ha, pertanto, indotto il Dipartimento a monitorare gli specifici accordi bilaterali in materia di sottrazione internazionale e di protezione giuridica dei minori al fine di individuare strumenti e procedure idonei a risolvere alcune controversie proprie del diritto minorile e, più specificatamente, di quelle problematiche conseguenti alla sottrazione internazionale dei minori nati da una coppia di nazionalità mista.
Dal 1° marzo 2005 è entrato in vigore il Regolamento Europeo 2201/2003 (Regolamento "Bruxelles II bis") tra i Paesi dell'Unione Europea; benché le richieste di applicazione di tale regolamento siano, fino ad ora, poco numerose si ritiene, tuttavia, che con il passare del tempo, possano aumentare notevolmente.
Sulla nuova competenza del Dipartimento per la Giustizia Minorile, quale Autorità Centrale per l'applicazione del Regolamento, si è tenuto a Roma il Seminario di formazione per le Autorità Centrali (finanziato dalla Commissione Europea), il 9–10–11 febbraio 2006, con l'obiettivo di agevolare i contatti tra le Autorità Centrali, promuovere e diffondere lo studio e il confronto della dottrina nei vari Paesi dell'Unione Europea, l'analisi della casistica e l'individuazione di prassi operative comuni.

*Alcuni dati*
Nel capitolo dedicato all'analisi dei dati disponibili saranno commentate le statistiche giudiziarie disponibili ufficialmente in materia, a conclusione di questo paragrafo ricordiamo invece alcuni dati quantitativi forniti dal Ministero dell'Interno nel quadro del lavoro di ricognizione effettuato dall' Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi.
È parso interessante menzionarli perché danno un esempio di quali informazioni sarà possibile organizzare nella futura Banca dati dell' **Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.**
Tra il gennaio 2004 e il mese di marzo 2007, le persone denunciate per il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina finalizzata allo sfruttamento lavorativo e nel circuito della prostituzione sono state complessivamente 1.056.
Nell'anno 2006 si è registrata un lieve flessione di cui non si può dire se si tratta di un evento contingente oppure del segnale di un'effettiva contrazione del crimine a seguito di una più intensa attività di repressione; solo il confronto con i dati globali riferiti all'anno 2007.

**Tavola 1. Persone denunciate per le violazioni di cui all'art. 12 co. 3 ter D.L.vo 286/98 favoreggiamento dell'immigrazione clandestina per finalità di sfruttamento sessuale e lavorativo**

| | **2004** | **2005** | **2006** | **1° trim. 2007** | Totale periodo |
|---|---|---|---|---|---|
| **ABRUZZO** | 40 | 6 | 31 | 10 | **87** |
| **BASILICATA** | 0 | 1 | 0 | 0 | **1** |
| **CALABRIA** | 25 | 24 | 6 | 1 | **56** |
| **CAMPANIA** | 10 | 22 | 10 | 2 | **44** |
| **EMILIA ROMAGNA** | 14 | 30 | 45 | 3 | **92** |
| **FRIULI VENEZIA GIULIA** | 14 | 2 | 5 | 0 | **21** |
| **LAZIO** | 8 | 28 | 20 | 0 | **56** |
| **LIGURIA** | 15 | 14 | 1 | 0 | **30** |
| **LOMBARDIA** | 47 | 73 | 23 | 4 | **147** |
| **MARCHE** | 8 | 25 | 7 | 1 | **41** |
| **MOLISE** | 1 | 0 | 17 | 0 | **18** |
| **PIEMONTE** | 7 | 18 | 76 | 9 | **110** |
| **PUGLIA** | 3 | 3 | 6 | 0 | **12** |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **SARDEGNA** | 28 | 2 | 1 | 1 | **32** |
| **SICILIA** | 16 | 5 | 9 | 8 | **38** |
| **TOSCANA** | 38 | 44 | 25 | 5 | **112** |
| **TRENTINO ALTO ADIGE** | 7 | 1 | 0 | 0 | **8** |
| **UMBRIA** | 7 | 6 | 5 | 1 | **19** |
| **VALLE D'AOSTA** | 0 | 3 | 0 | 2 | **5** |
| **VENETO** | 58 | 37 | 27 | 5 | **127** |
| **Somma:** | **346** | **344** | **314** | **52** | 1.056 |

Le Regioni con il maggior numero di denunce nel periodo sono: Lombardia, Veneto, Toscana e Piemonte, che in effetti sono le aree di destinazione dei flussi di immigrazione clandestina che vedono le regioni del sud solo come punto di approdo dal quale poi le persone trafficate sono "smistate" verso le zone di sfruttamento.

Dall'esame dei **dati operativi** ricavati dai sistemi informativi SDI – SSD si ricava un quadro più completo dei risultati delle azioni di contrasto dell'insieme dei reati connessi allo sfruttamento sessuale e alla riduzione in schiavitù. Il numero complessivo delle persone denunciate mostra un andamento decrescente (sono state 5.226 nel 2004, sono 4.467 nel 2006) che in questo caso si può ipotizzare come l'effettivo risultato positivo dell'azione di contrasto perseguita dalle forze di polizia e dall'Arma dei Carabinieri. I reati per i qual si conta una maggiore flessione nel numero di persone denunciate sono quelli di detenzione di materiale pedopornografico (si passa da 1231 persone denunciate nel 2004 a 319 nel 2006) e di pornografia minorile ( 747 le persone denunciate nel 2004, 368 nel 2006). Aumenta invece il numero di persone denunciate per il reato di riduzione in schiavitù, per quello di prostituzione minorile e tratta e commercio di schiavi.
La lettura dei dati testimonia di come il fenomeno abbia assunto caratteristiche di sempre maggiore ferocia rispetto alle condizioni di soggezione in cui sono ridotte le vittime. La riduzione in schiavitù torna ad essere una barbarie moderna che sostiene una domanda interna di persone da sfruttare nei settori del lavoro nero e illegale o nel mercato della prostituzione. È su questa domanda che diventa imprescindibile intervenire, con una strategia che coniughi all'azione di repressione anche iniziative di tipo culturale atte a sensibilizzare e informare i potenziali clienti sulle gravi e drammatiche condizioni di violazione dei diritti umani fondamentali nelle quali sono costrette quelle donne, uomini, ragazzi e ragazze che "soddisfano" la loro domanda di prestazioni sessuali.

PAGINA BIANCA

**Tavola 2 Complesso dei reati di sfruttamento sessuale e riduzione in schiavitù**

| PERSONE DENUNCIATE IN ITALIA NELL'ANNO 2006 PER I REATI INERENTI ALLA TRATTA E LA PROSTITUZIONE (DATI OPERATIVI DI FONTE SDI-SSD) | | ABRUZZO | BASILICATA | CALABRIA | CAMPANIA | EMILIA ROMAGNA | FRIULI VENEZIA GIULIA | LAZIO | LIGURIA | LOMBARDIA | MARCHE | MOLISE | PIEMONTE | PUGLIA | SARDEGNA | SICILIA | TOSCANA | TRENTINO ALTO ADIGE | UMBRIA | VALLE D'AOSTA | VENETO | totale per delitto 2006 | totale per delitto 2005 | totale per delitto 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| RIDUZIONE IN SCHIAVITU' | art. 600 C.P. | 1 | 5 | 47 | 50 | 15 | 40 | 52 | 10 | 42 | 9 | 13 | 43 | 25 | 2 | 21 | 25 | | 7 | | 5 | 412 | **384** | **340** |
| PROSTITUZIONE MINORILE | art. 600 bis C.P. | 8 | | 8 | 5 | 64 | 3 | 68 | 7 | 31 | 4 | 1 | 40 | 9 | 7 | 19 | 6 | 10 | 4 | | 46 | 340 | **335** | **290** |
| PORNOGRAFIA MINORILE | art. 600 ter C.P. | 1 | | 6 | 3 | 13 | 1 | 28 | 7 | 67 | 38 | 1 | 42 | 5 | 8 | 67 | 46 | 19 | 4 | 1 | 11 | 368 | **527** | **747** |
| DETENZIONE DI MATERIALE PEDOPORNOGRAFICO | art. 600 quater C.P. | 3 | | 2 | 12 | 12 | 5 | 7 | 8 | 111 | 49 | 3 | 8 | 3 | 2 | 34 | 18 | 13 | 4 | 4 | 21 | 319 | **225** | **1.231** |
| INIZIATIVE TURISTICHE PER SFRUTTAMENTO PROSTIT. MINORILE | art. 600 quinquies C.P. | | | | 1 | | | | | 1 | | | | | | | | | | | | 2 | **4** | |
| TRATTA E COMMERCIO DI SCHIAVI | art. 601 C.P. comma 1 | | | 1 | 1 | 5 | 1 | 4 | 13 | 17 | 1 | 12 | 12 | 23 | 2 | 6 | | 3 | | | 3 | 104 | **111** | **98** |
| TRATTA E COMMERCIO DI MINORI PER PROSTITUZIONE | art. 601 C.P. comma 2 | | | 1 | | 1 | | 11 | | 3 | | | 9 | | | | | | | | | 25 | **46** | **28** |
| ALIENAZIONE/ACQUISTO DI SCHIAVI | art. 602 C.P. | | | | 2 | | 2 | | | | | | 15 | | | | | | | | 4 | 23 | **32** | **32** |
| PROSTITUZIONE - DISPOSIZIONI - L. 75/58 ART.3 | art. 3 L.75/1958 | 103 | 22 | 108 | 147 | 297 | 47 | 238 | 129 | 495 | 88 | 40 | 297 | 134 | 31 | 133 | 225 | 31 | 61 | 1 | 247 | 2.874 | **2.706** | **2.460** |
| Totale regionale | | **116** | **27** | **173** | **221** | **407** | **99** | **408** | **174** | **767** | **189** | **70** | **466** | **199** | **52** | **280** | **320** | **76** | **80** | **6** | **337** | **4.467** | **4.370** | **5.226** |

PAGINA BIANCA

Di nuovo, utilizzando dati operativi, si offre di seguito una brevissima sintesi sul numero di minorenni vittime di sfruttamento ex art 600 bis c.p. (Prostituzione minorile), distinguendole per nazionalità. È opportuno segnalare che attualmente il nostro sistema di archiviazione dei dati non distingue tra il reato di cui al 1° comma, prima parte, cioè sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione del minore, e 1° comma, seconda parte cioè le prestazioni sessuali da parte del minore dietro compenso.

**Tavola 3 Vittime del reato di cui all'art. 600 bis**

| | 2006 | | | Primo trimestre 2007 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Romania | 45 | | | |
| | Italia | 38 | | Italia | 7 |
| | Albania | 14 | | Romania | 6 |
| | Moldavia | 8 | | Albania | 4 |
| | Croazia | 3 | | Nigeria | 2 |
| | Pakistan | 2 | | Serbia e Montenegro | 2 |
| | Cuba | 1 | | | |
| | Equador | 1 | | | |
| | ignoto | 1 | | | |
| | Marocco | 1 | | | |
| | Nigeria | 1 | | | |
| | Serbia e Monten. | 1 | | | |
| | Shri Lanka | 1 | | | |
| | Ucraina | 1 | | | |

L'esame dei dati conferma la forte presenza di minorenni di nazionalità rumena coinvolte (ma anche "coinvolti" poiché le indagini qualitative dimostrano ormai che si è affermata una fetta di prostituzione maschile) nei meccanismi della prostituzione minorile.
Altrettanto rilevante però è anche la componente italiana (38 vittime), che qualifica un universo complesso nel quale coesistono forme quasi arcaiche di sfruttamento di bambini e ragazzi da parte degli stessi familiari in condizioni di estremo degrado e marginalità sociale, con forme più moderne di prostituzione da parte di adolescenti che perseguono l'obiettivo di una maggiore disponibilità di denaro per soddisfare esigenze di consumo non primario.

### I.2.6 Monitoraggio del fenomeno

Le Amministrazioni centrali mettono a disposizione del loro personale, delle altre Amministrazioni, dell'Istat e degli studiosi una massa significativa di dati che ha prioritariamente un'origine amministrativa; si tratta cioè di informazioni di tipo qualitativo e quantitativo che derivano in primo luogo da procedure di registrazione e di controllo effettuate a sostegno dei compiti ordinari assolti dalle Amministrazioni centrali. Ciò significa che, per esempio, le statistiche giudiziarie offrono informazioni che derivano dalla rilevazione di elementi utili a indirizzare le attività di indagine, a rispondere a necessità di valutazione dei carichi di lavoro e dell'organizzazione delle strutture di contrasto presenti sul territorio, più che a esigenze di studio. L'interesse a esaminare le qualità intrinseche del fenomeno e le sue variazioni nel tempo e nello spazio è certamente presente, ma quantomeno coesiste, se non è secondario, rispetto a obiettivi di governo delle attività della Pubblica amministrazione. Ciò spiega, per esempio, perché non siano che raramente disponibili i dati sulle caratteristiche delle vittime dei reati denunciati, mentre più spesso sono presenti elementi che delineano meglio il profilo degli autori al fine di orientare più efficacemente le indagini e l'azione di contrasto del crimine.
**Quindi, se l'Istat produce informazioni raccolte per perseguire in primo luogo finalità di analisi statistica, non si può affermare lo stesso per i dati che si ricavano dalle attività delle amministrazioni centrali, anche se nel tempo si è osservato un indubbio sforzo di distinguere e dettagliare meglio la qualità e la quantità delle informazioni raccolte al fine di rispondere a esigenze di approfondimento e di conoscenza che con il tempo sono diventate sempre più ampie e complesse.**

Raccogliere statistiche sufficientemente esaustive su quella parte del fenomeno che affiora all'attenzione degli operatori, rappresenta uno dei compiti che l'Italia è tenuta ad assolvere ai fini dell'effettiva implementazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, come richiesto dal Comitato ONU, in ottemperanza a quanto previsto dalla Convenzione stessa per tutti quei paesi che l'hanno sottoscritta e ratificata. La Convenzione, infatti, chiede che gli Stati assolvano a funzioni che implicano la disponibilità di informazioni quantitative e qualitative, per :

- vigilare affinché il funzionamento delle istituzioni, servizi ed istituti, che hanno la responsabilità dei fanciulli e che provvedono alla loro protezione, sia conforme alle norme stabilite dalle Autorità competenti e per quanto riguarda il numero e la competenza del loro personale (art. 3, comma 3);
- adottare ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza (art. 19, comma 1);
- riconoscere il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione e si forzino di garantire che nessun minore sia privato del diritto di avere accesso a tali servizi (art. 21, comma 1).

La scarsità di dati adeguati a ben illustrare aspetti anche di tipo sociologico dei fenomeni criminali che coinvolgono bambini e adolescenti è stata una criticità oggetto di raccomandazione durante le audizioni cui l'Italia ha partecipato innanzi al Comitato ONU di Ginevra, interessato a ottenere chiarimenti in merito ai contenuti dei rapporti sullo stato di attuazione sia della Convenzione sia dei protocolli addizionali sullo sfruttamento dei minori e i bambini soldato, ratificati dall'Italia con la legge n. 46/2002. Tale carenza, osserva infatti il Comitato, limita, da un lato, la possibilità di valutare e apprezzare pienamente i progressi realizzati dall'Italia per la prevenzione della violenza e la protezione dei bambini e degli adolescenti che ne sono vittime, e, dall'altro costituisce un vulnus ai fini della programmazione e pianificazione delle risorse in coerenza con i cambiamenti delle molte facce del fenomeno.

Questa funzione trasversale all'intero sistema multisettoriale (sanitario, sociale, educativo, giudiziario sono i quattro settori chiave) sul quale si basa un'efficace prevenzione primaria, secondaria e terziaria del fenomeno è oggetto di raccomandazione a livello europeo e internazionale. Si ricordano a titolo di esempio alcuni degli atti e dei documenti più importanti oltre alla già citata Convenzione sui diritti del fanciullo:

**1. Dichiarazione d'intenti e Piano di Azione adottati alla Conferenza Intergovernativa di Budapest (novembre 2001), tenutasi in preparazione del Secondo Congresso Mondiale sullo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti svoltosi a Yokohama (dicembre 2001)** in occasione della quale a fronte di una chiara mancanza di dati raccolti sistematicamente e disaggregabili in modo da disegnare un profilo efficace circa l'estensione e le caratteristiche dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori in Europa, fu fatta Raccomandazione agli Stati di investire nella creazione di strutture nazionali di monitoraggio e di raccolta di tutte le informazioni quantitative e qualitative disponibili in ordine ai reati, alle vittime e agli interventi attuati. Un gap ed un esigenza riconfermati successivamente anche in occasione della conferenza di follow – up di Ljubljana (Luglio, 2005).

2. L'Organizzazione Mondiale della Sanità, nel suo Rapporto mondiale su Violenza e salute, 2002, conclude con la raccomandazione di otto strategie di cui ben tre fanno riferimento alla raccolta dei dati:

*Raccomandazione 1* – Creare, implementare e monitorare i piani di azione nazionali per la prevenzione della violenza.

*Raccomandazione 2* – Rafforzare la capacità di raccogliere dati attendibili sulla violenza, per determinare le priorità di azione, indirizzare i programmi di intervento, individuare, delineare i progressi fatti e svolgere funzione di advocacy (sensibilizzazione politico – istituzionale) poiché senza dati non è possibile fare pressione affinché il problema si inserito nell'agenda politica e ottenga risposte.

*Raccomandazione 3* – Definire le priorità per e sostenere la ricerca su cause, conseguenze, costi e misure di prevenzione della violenza.

3. Il Gruppo di Specialisti sulla Protezione di Bambini contro lo Sfruttamento Sessuale (PC S ES) del Consiglio d'Europa, a conclusione della ricognizione sullo stato di attuazione dell'Agenda d'azione adottata al Primo congresso di Stoccolma sullo sfruttamento sessuale dei minori (1996) e del Piano di azione approvato alla conferenza intergovernativa di Budapest (Novembre 2001), individua la creazione di sistemi statistici nazionali e l'organizzazione di raccolte omogenee e continuative di dati come due priorità ancora drammaticamente valide a livello europeo, pur in presenza di un più vasto riconoscimento del fenomeno.

4. La recente Decisione No 779/2007/EC del Consiglio e del Parlamento dell'Unione Europea del 20 Giugno 2007 per l'istituzione nel periodo 2007-2013 di un programma specifico per prevenire e combattere le violenze contro i bambini, i giovani e le donne, e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (Programma

Daphne III), quale parte del Programma Generale 'Diritti fondamentali e Giustizia". La Decisione fissa tra le azioni da realizzare nel quadro del Programma lo studio dei fenomeni collegati alla violenza, indagini sulle cause della violenza e l'elaborazione di indicatori, e l'analisi dei costi economici e sociali.

5. Lo Studio del Segretario Generale delle Nazioni Unite sulla violenza sui bambini (Agosto 2006) si conclude con una serie di Raccomandazioni generali, una delle quali fa espresso riferimento allo sviluppo e all'istituzione di un sistema di ricerca e di raccolta dati a livello nazionale "*Raccomando agli Stati di potenziare e migliorare la raccolta di dati e i sistemi informativi, per individuare i gruppi più vulnerabili, per aggiornare le politiche e la programmazione a tutti i livelli e per verificare i progressi compiuti nella prevenzione della violenza sui bambini.* [...]".

5. La Convenzione di Lanzarote (25 ottobre 2007) – Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei bambini vittime di sfruttamento sessuale e di abuso sessuale, all'art. 10 "Misure nazionali di coordinamento e di collaborazione" individua tra le principali meccanismi di raccolta dati che permettano l'osservazione sistematica del fenomeno, "[...] *mechanisms for data collection or focal points, at the national or local levels and in collaboration with civil society, for the purpose of observing and evaluating the phenomenon of sexual exploitation and sexual abuse of children, with due respect for the requirements of personal data protection* [...]"

La Banca dati ex art. 20 della legge n. 38 del 6 febbraio 2006

In questa prospettiva e ai fini di una integrazione sistematica dei dati sui reati di violenza ai danni di bambini e adolescenti, in particolare abuso e sfruttamento sessuali, un evento sicuramente significativo nel biennio è stato, come anticipato in precedenza, l'avvio della Banca dati prevista dall' art. 20 della legge n. 38 del 6 febbraio 2006 che autorizza l'istituzione della banca dati presso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile allo scopo di raccogliere tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno.
Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2006, il Ministro delle Politiche per la Famiglia è delegato a coordinare l'attività di detto Osservatorio. Il decreto istitutivo n. 240 del 30 ottobre 2007 (G. U. n. 296 del 21 dicembre 2007) lo ha reso effettivamente operativo dal 5 gennaio 2008. L'Osservatorio opera presso il Dipartimento per le politiche della famiglia, è presieduto dal capo del Dipartimento per le politiche della famiglia ed è composto da sei componenti designati dal Ministro delle politiche per la famiglia, di cui uno con funzioni di coordinatore tecnico scientifico, da tre componenti designati dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei carabinieri e dalla Guardia di finanza e da tre componenti designati dalle associazioni nazionali maggiormente rappresentative nel settore della lotta al fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale in danno di minori. Tali nomine sono ancora in via di perfezionamento.
La struttura operativa dell'Osservatorio è attualmente in via di definizione: il regolamento istitutivo è in fase di perfezionamento e sta seguendo l'iter attuativo previsto dalla legge. Per quanto concerne la costituzione della banca dati, sono stati avviati i lavori di consultazione con i Ministeri componenti il CICLOPE (Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia) ed è stata condivisa fra tutte le Amministrazioni una scheda di rilevazione, che rappresenta l'architettura della banca dati e contiene tutti i dati che possono essere raccolti. La scheda di rilevazione non verrà utilizzata per acquisire dati sensibili o che consentano in qualche modo l'identificazione delle persone coinvolte, bensì per ordinare logicamente tutte le informazioni rilevanti che potranno provenire anche da fonti molteplici. Le aree informative sulle quali lavorare all'integrazione dei dati esistenti sono:

- Caratteristiche dei bambini e degli adolescenti vittima di abuso sessuale o sfruttamento sessuale, in primo luogo età, sesso e nazionalità;
- Dati riguardanti la segnalazione del reato: la data della segnalazione, l'autore della segnalazione, la struttura ricevente la segnalazione, i soggetti di primo intervento;
- Dati riguardanti la tipologia di reato;
- Dati riguardanti le procedure giudiziarie: modalità dell'audizione del minore, iter processuale e conclusione del processo, ecc.;
- Dati assistenziali essenziali riguardanti l'intervento sul minore da parte dei servizi;
- Dati sul reo adulto, per es.tipologia di rapporto con la vittima, o informazioni sui procedimenti penali, eventuali precedenti penali;
- Dati essenziali sul minorenne autore del reato e sul contesto di vita;
- Dati sulla pedopornografia via internet.

Le Amministrazioni che verranno coinvolte, in ragione delle proprie competenze, per l'alimentazione della Banca dati sono:

- Ministero dell'Interno;
- Ministero della Giustizia;
- Ministero della Solidarietà Sociale;
- Ministero dell'Istruzione;
- Ministero della Salute;
- Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità.

Fra queste, il Ministero dell'Interno e il Ministero della Giustizia sono le amministrazioni che, date le specifiche competenze, rappresenteranno le principali fonti di alimentazione della banca dati.

Il Ministero dell'Interno fornirà dati sia per quanto riguarda le segnalazioni di reato e le denunce sia sulle attività del Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete internet. Il Ministero della Giustizia darà informazioni relative ai procedimenti giudiziari dei casi di abuso sessuale sui minori, incluse le misure di protezione che vengono attivate per la vittima. Queste Amministrazioni possiedono già delle banche dati tecnologicamente molto avanzate, lo S.D.I. per il Ministero dell'Interno e il Sistema Informativo di Gestione dei Registri Penali (Re.Ge.) per il Ministero della Giustizia, con cui l'Osservatorio intende creare un proficuo scambio di dati. Ad oggi non è ancora possibile inviare i risultati di tale attività, poiché la banca dati è ancora in fase di costituzione dopo la stipula dei Protocolli d'intesa nel dicembre 2007, tra i Ministri delle Politiche per la Famiglia, dell'Interno, della Giustizia e per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione.
Per quanto riguarda l'intesa con il Ministero dell'Interno, questo contribuirà all'analisi dei fenomeni di interesse, facilitando l'acquisizione periodica di dati ed informazioni dal Centro Nazionale per il Contrasto della Pedopornografia sulla rete Internet, per quanto riguarda i profili di competenza del Centro, e dalla Divisione Analisi del Servizio Centrale Operativo, per le informazioni provenienti dalle strutture specializzate della Polizia di Stato previste dall'art. 17 commi 5 e 6 della legge 269/98 e dal Servizio Analisi Criminale della Direzione Centrale della Polizia Criminale per l'analisi del contesto criminoso.
Con il Ministero della Giustizia l'obiettivo è quello di realizzare un flusso di comunicazione dei dati non sensibili dal Sistema Informativo di gestione dei Registri Penali e da altri sistemi informativi del Ministero della giustizia alla costituenda Banca Dati presso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. Tale flusso di comunicazione sarà concordato tra le Parti con modalità che saranno condivise in sede di gruppo tecnico. Gli interventi e le azioni di trasferimento e raccolta avverranno attraverso l'accesso ai Servizi del Sistema Pubblico di Connettività (SPC), ivi compresi i collegamenti in rete, i servizi web, servizi di hosting SPC. Un requisito essenziale dell'intero sistema sarà l'utilizzo di procedure che garantiscano il rispetto della sicurezza fisica e logica dei suddetti sistemi- fonte durante il processo di acquisizione dei dati necessari ad alimentare la Banca Dati. Da questo punto di vista è perciò insostituibile il contributo del Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, che si avvarrà, per gli ambiti di specifica competenza, anche del Centro Nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

Le principali fonti attualmente esistenti

In risposta alla ricognizione effettuata per predisporre la presente Relazione, alcune Amministrazioni centrali hanno fatto riferimento a sistemi di raccolta dei dati che rientrano nell'attività ordinaria di gestione, oppure sono esito di ricerche di approfondimento condotte a livello nazionale o locale.
Per quanto concerne l'**attività statistica** svolta dal Dipartimento per la Giustizia Minorile, essa è stata rivolta principalmente alla rilevazione, elaborazione, analisi e diffusione dei dati relativi ai minori che costituiscono l'utenza dei Servizi della Giustizia Minorile. La linea di indirizzo perseguita ha puntato al miglioramento della qualità dei dati prodotti e della tempestività nella diffusione dei risultati, con l'obiettivo di pervenire ad una conoscenza puntuale e approfondita dell'utenza.
Nell'ambito del coordinamento operato dalla Direzione generale di statistica del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, il Dipartimento per la Giustizia Minorile continua a partecipare al Sistema statistico nazionale attraverso le indagini statistiche di

propria competenza, relative sia all'utenza dei Servizi della Giustizia Minorile sia all'attività svolta dal Dipartimento in qualità di Autorità Centrale in materia di sottrazione internazionale di minori.
Nell'anno 2005 e nel primo semestre del 2006 sono state condotte tutte le indagini statistiche previste dal Programma Statistico Nazionale ed è stata curata l'elaborazione di specifiche analisi statistiche, quali ad esempio:

- "Flussi di utenza dei Servizi della Giustizia Minorile – Anno 2005";
- "Assuntori di sostanze stupefacenti transitati nei Servizi della Giustizia Minorile – Analisi statistica" (Anno 2005 e primo semestre 2006);
- "La sottrazione internazionale di minori – Analisi statistica – Anno 2005";
- "Minorenni denunciati alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni – Analisi statistica – Anno 2003".

Sono proseguite inoltre le attività dei progetti del **Fondo nazionale d'intervento per la lotta alla droga,** finanziati ai sensi del D.P.R. 309 del 1990, in particolare una ricerca coordinata dal C.N.R., su iniziativa della Direzione Nazionale Politiche Antidroga, avente lo scopo di contribuire ad una gestione integrata dei flussi informativi sui soggetti assuntori di sostanze stupefacenti, che ha visto il coinvolgimento di alcuni Uffici di Servizio Sociale per la sperimentazione del sistema di raccolta dati.

Per quanto concerne il Ministero dell'Interno, questo raccoglie dati qualitativi e quantitativi inerenti i vari fenomeni criminosi, inclusi, ovviamente, l'abuso e lo sfruttamento sessuale ai danni di minori. Il Servizio della Polizia postale svolge anche attività di **ricerca e** approfondimento, in particolare con la Sezione UACI (Unità Analisi Crimini Informatici). Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'interno, conduce un costante **monitoraggio** delle fenomenologie delittuose di cui sono vittime i minori anche attraverso la **Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato - Servizio Centrale Operativo,** che raccoglie in modo costante dati qualitativi e/o quantitativi inerenti abuso e dello sfruttamento sessuale ai danni di minori attraverso il CED – Centro Elaborazione Dati Interforze. L'attività di analisi viene effettuata sulla base delle segnalazioni provenienti dagli Uffici territoriali della Polizia di Stato deputati alla trattazione delle tematiche in argomento (Sezioni specializzate nei reati in danno di minori delle Squadre Mobili ed Uffici Minori delle Questure). All'interno della Direzione Centrale della Polizia Criminale c'è poi il Servizio Analisi Criminale, a composizione Interforze, che costituisce il polo istituzionale per il coordinamento informatico anticrimine e per l'analisi strategica interforze sui fenomeni criminali.
Infine, è ad oggi pienamente operativo il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete INTERNET inaugurato il 31 gennaio 2008, che raccoglierà tutte le informazioni relative al reato di pedopornografia on line. Fra i suoi compiti specifici c'è quello di raccogliere tutte le segnalazioni, provenienti anche dagli organi di polizia stranieri e da soggetti pubblici e privati impegnati nella lotta alla pornografia minorile, riguardanti siti che diffondono materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori avvalendosi della rete INTERNET e di altre reti di comunicazione, nonché i gestori e gli eventuali beneficiari dei relativi pagamenti.
Anche l'Arma dei Carabinieri effettua una sua rilevazione sulle denunce raccolte in materia di abuso e sfruttamento sessuale, si tratta di dati che poi confluiscono nella banca dati interforze e che servono grezzi all'Arma per valutare il volume di attività e come questo si suddivide per tipologia di reato.

Nel periodo di riferimento della presente indagine, il **Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità** ha realizzato attività di ricerca, indagine o studio sui temi specifici dell'abuso e sfruttamento sessuale di bambini/e e adolescenti. Ha, infatti, promosso una indagine statistica interamente dedicata al fenomeno delle violenza fisica e sessuale contro le donne, dentro e fuori la famiglia, realizzata dall'ISTAT e pubblicata in data 21.2.07.

Da tale ricerca è emerso, tra l'altro, che 1 milione 400 mila donne hanno subito violenza sessuale prima dei 16 anni, il 6,6% del totale, oltre a altri dati interessanti quali quelli secondo cui un quarto delle donne ha segnalato come autore della violenza un conoscente (anche di vista), un altro quarto un parente, il 9,7% un amico di famiglia, il 5,3% un amico della donna.
Tra i parenti emergono in graduatoria gli altri parenti (12,2%) e gli zii (7,0%), seguiti dal padre, dal fratello/fratellastro, dal nonno e dal patrigno. Il 3,8% delle donne ha inoltre subito violenza sessuale da vicini, il 3,7% da compagni di scuola, l'1,7% da insegnanti o bidelli e l'1,6% da un religioso. I casi di violenza sessuali segnalati come molto gravi, in maggioranza sono relativi alle persone più vicine: padri, fratelli, amici di famiglia, nonni, zii, religiosi. La violenza è stata ripetuta in prevalenza dal patrigno, dal fratello, dal padre, dal nonno, dallo zio, da un altro parente, da amici di famiglia, da compagni di scuola, da docenti/bidelli.
A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 228/03, la concentrazione delle competenze investigative sui delitti afferenti alla tratta presso la Direzione Nazionale Antimafia (DNA), ha fatto si che questa venisse ad acquisire un ruolo centrale nelle ambito degli interventi di implementazione della legge in esame e nella persecuzione concreta del reato. In modo particolare, dall'agosto 2003 al giugno 2005, la DNA ha posto in essere diverse attività e per creare canali rapidi e sistematici di comunicazione tra la DNA e le Procure Generali della Repubblica, nonché tra la stessa DNA e le 26 Direzioni Distrettuali Antimafia. La DNA, inoltre ha adesso i compiti di raccolta e organizzazione dei dati relativi agli interventi di repressione dei crimini che richiamano le fattispecie di reato di cui alla legge n. 228/03.

Nel biennio, anche il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha dato il proprio contributo portando a compimento e realizzando tre attività di indagine specifiche sul fenomeno della violenza,che sono descritte in dettaglio nella parte della Relazione che riguarda l'analisi dei dati disponibili. Si tratta di lavori di ricerca che sono stati compiuti in ossequio alle finalità istituzionali di questa struttura, operante a supporto delle iniziative del **Ministero della Solidarietà sociale** e del **Dipartimento delle politiche per la famiglia**.

## Sezione II - Attività a livello europeo e internazionale

### Premessa

Nelle politiche europee in questo settore se si è assistito ad uno sviluppo dei livelli di cooperazione per la realizzazione delle azioni di contrasto al crimine e di innovazione legislativa, tuttavia in una prospettiva generale, è mancata fino ad oggi un'azione congiunta atta a sostenere e rafforzare le politiche europee e nazionali per la fattiva attuazione dei diritti dell'infanzia, quali, ad esempio, l'avvicinamento e il rafforzamento dei sistemi nazionali di assistenza, reintegrazione sociale e cura delle vittime di violenza e sfruttamento. Ci sono stati Programmi comunitari che hanno avvicinato le prassi di intervento offrendo sostegno finanziario ai progetti promossi da associazioni, Ong, centri di ricerca e, in taluni casi, anche enti locali, si pensi tra gli altri alle varie edizioni del Programma Daphne, ma queste pur preziose iniziative sono rimaste scollegate da un'azione di sistema che coinvolgesse in prima istanza anche i governi nazionali. Nelle politiche per l'infanzia e per la famiglia si assiste, infatti, ad una frammentazione che indebolisce il sistema europeo e nazionale, conseguenza del fatto che, nell'attuale status normativo dell'Unione, la materia dei diritti dei bambini non è di competenza dell'Unione Europea. La Comunicazione **"Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori"**[12], approvata il 4 luglio 2006 dalla Commissione europea, e i più generali obiettivi di sviluppo del Millennio (Millennium Development Goals) sanciti nella risoluzione[13] approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite l'8 settembre 2000 e riconfermati nel settembre 2005 (2005 World Summit), segnano due sfide e due momenti cruciali di verifica per l'Italia.
Inoltre, l'Italia deve rispettare gli impegni internazionali presi a partire dal 2002 in materia di Aiuto pubblico allo sviluppo (Aps). Proprio come gli altri paesi più industrializzati, l'Italia si è impegnata a raggiungere nel 2010 un rapporto tra Prodotto interno lordo (Pil) e Aps pari allo 0,51 per cento con l'obiettivo di giungere nel 2015 allo 0,7 per cento. In questa direzione va il Documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef) 2007-2011, che stabilisce una crescita progressiva, ma molto significativa, del rapporto tra Pil e Aps tale da consentire all'Italia di centrare nel 2010 l'obiettivo.

Nei paragrafi seguenti si fornisce una breve sintesi dei principali atti adottati in sede europea o internazionale sui temi che sono oggetto della Relazione poiché essi rappresentano le nuove frontiere che il nostro paese dovrà raggiungere mediante processi di innovazione del quadro legislativo, adozione di piani di azione oppure una maggiore finalizzazione delle risorse economiche per dare concretezza ai principi e ai diritti enunciati nelle dichiarazioni e nelle convenzioni sottoscritte. Questa parte si conclude con una descrizione dell'attività italiana in sede europea ed internazionale, che non ha alcuna pretesa di esaustività. Essa, infatti, si fonda sulle informazioni raccolte per mezzo della ricognizione effettuata e può dare atto solo di alcune delle attività più significative svolte nel periodo in esame dalle Amministrazioni Centrali.

---

[12]Bruxelles, 4.7.2006, COM(2006) 367 definitivo

[13] Resolution adopted by the General Assembly [without reference to a Main Committee (A/55/L.2)] 55/2. United Nations Millennium Declaration. Dalla Dichiarazione del Millennio sono stati derivati otto Obiettivi di sviluppo del Millennio che con finalità misurabili impegnano all'azione tutti i paesi e le organizzazioni internazionali:Obiettivo di sviluppo – I Eliminare la povertà e la fame nel mondo; Obiettivo di sviluppo – II Assicurare l'istruzione elementare universale; Obiettivo di sviluppo – III Promuovere l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne; Obiettivo di sviluppo – IV Diminuire la mortalità infantile; Obiettivo di sviluppo – V Migliorare la salute materna; Obiettivo di sviluppo – VI Combattere l'HIV/AIDS, la tubercolosi, la malaria e le altre malattie; Obiettivo di sviluppo – VII Assicurare la sostenibilità ambientale; Obiettivo di sviluppo – VIII Sviluppare una partnership globale per lo sviluppo

## II.1 I diritti dei minori nell'ambito dell'Unione europea: dalla strategia europea alla riforma costituzionale

### II.1.1. Unione Europea e diritti dell'infanzia

Fino all'entrata in vigore della riforma costituzionale, la materia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza non è stata e non sarà di competenza dell'Unione Europea (UE), bensì dei suoi Paesi Membri. Tuttavia è opportuno ricordare che gli organi dell'UE hanno avuto anche il potere di emanare norme vincolanti nei confronti degli Stati Membri (come regolamenti e direttive), in merito ad istituti quale l'asilo politico, che possono avere una ricaduta anche diretta su soggetti di minore età. Si tratta di istituti per i quali l'UE ha avuto anche in passato una competenza diretta attribuitale dal suo Trattato istitutivo.

Per questa mancanza di una competenza diretta dell'UE sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sono stati costituiti all'inizio degli anni 2000 due organismi:

- il primo, denominato **Gruppo Permanente Intergovernativo L'Europe de l'Enfance**, è composto dai Ministri e/o dai rappresentanti dei Ministeri competenti in materia di infanzia dei Paesi dell'UE che si incontrano semestralmente per:
    - lo scambio di strategie e buone pratiche sui temi dell'infanzia nel quadro delle politiche dell'UE e della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo
    - promuovere l'introduzione di una politica di mainstreaming dei diritti dell'infanzia nelle politiche dell'UE;

- il secondo, denominato **Rete Europea degli Osservatori Nazionali sull'Infanzia (ChildONEurope)**, composto dai rappresentati di istituti di ricerca e di osservatori nazionali che si occupano di infanzia, designati dai Ministri competenti dei Paesi dell'UE, al fine di:
    - scambiare conoscenze e informazioni su leggi, politiche, programmi, dati statistici, studi, ricerche e buone pratiche riguardanti l'infanzia e l'adolescenza;
    - sostenere lo sviluppo di misure e azioni miranti la promozione dei diritti e del benessere dei bambini sulla base di quanto previsto dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e dalle altre normative internazionali vigenti;
    - realizzare studi e ricerche su tematiche riguardanti l'infanzia e l'adolescenza basata su un approccio interdisciplinare e comparativo;
    - sviluppare e scambiare conoscenze sulla metodologia e gli indicatori al fine di ottenere dati e informazioni comparabili;
    - organizzare conferenze, seminari e scambi formativi con lo scopo di condividere le esperienze anche in vista dell'utilizzo di strumenti minimi comuni per la raccolta di dati e informazioni.

Inoltre, gli organi dell'UE hanno adottato negli ultimi anni vari atti non vincolanti (come raccomandazioni e risoluzioni) che toccano specifiche problematiche minorili tra cui si segnalano: l'abuso, la prostituzione minorile, la pedopornografia via internet, la tratta di minori e i minori stranieri non accompagnati. Trattasi di problematiche aventi carattere transnazionale, ossia sono "senza frontiere" in quanto non si esauriscono all'interno delle frontiere di un singolo Stato Membro.

Infine, sempre rispetto a tali specifiche problematiche minorili, gli organi dell'UE hanno adottato varie linee di finanziamento gestite dalla Commissione europea (come Stop e Daphne ) al fine di realizzare ricerche empiriche, formazioni e scambi di operatori, convegni e seminari che coinvolgano diversi Paesi Membri dell'EU. Tali linee di finanziamento hanno peraltro permesso non solo di confrontare le normative e gli interventi attuati per facilitare la prevenzione, il contrasto dei fenomeni descritti e il reinserimento delle vittime, ma altresì l'individuazione di strategie sperimentali e innovative da disseminare fra i Paesi Membri dell'UE.

**II.1.2. La strategia dell'UE sui diritti dei minori**

Rispetto al panorama sopra descritto, la Commissione europea ha posto in essere il primo significativo passo verso la realizzazione di una strategia unitaria dell'UE per i diritti dei minori attraverso l'approvazione della **Comunicazione "Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori".** Si tratta di un atto non vincolante, proprio per la questione della mancanza di una competenza dell'UE in materia. Nonostante ciò, è un atto di grande importanza perché il primo che tenta di affrontare compiutamente e sistematicamente i diritti dei minori a 360° a livello comunitario.

Con l'approvazione della comunicazione, l'obiettivo generale della Commissione europea è quello d'instaurare una strategia globale al fine di promuove e proteggere i diritti dei minori nel quadro sia delle politiche interne che di quelle esterne dell'UE. Conformemente alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, con il termine minori vengono intese le persone con meno di 18 anni, che costituiscono 1/3 della popolazione mondiale.

Il quadro di riferimento della Comunicazione è costituito da:

- la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (e i suoi due Protocolli addizionali sui minori coinvolti nei conflitti armati e sulla vendita di minori, prostituzione minorile e pornografia minorile);
- gli obiettivi di sviluppo del Millennio;
- la Convenzione europea dei diritti dell'uomo;
- l'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali.

Nella Comunicazione relativa agli obiettivi strategici 2005-2009, la Commissione europea ha fatto dei diritti dei minori una delle sue priorità assolute, dichiarando che: "Una particolare priorità deve essere accordata alla protezione efficace dei diritti dei minori, sia contro lo sfruttamento economico sia contro qualsiasi altra forma d'abuso, e fare in modo che l'UE agisca come modello per il resto del mondo".

La strategia lanciata a lungo termine dalla Commissione si prefigge sette obiettivi primari:

1. Valutare le conseguenze delle azioni già intraprese in passato, rispondendo ai bisogni più urgenti, sia attraverso la creazione di un numero telefonico europeo a 6 cifre per l'assistenza ai minori ed un altro numero unico per i bimbi scomparsi o vittime dello sfruttamento sessuale (2006), sia attraverso il sostegno degli sforzi delle banche e delle carte di società di credito nella lotta contro l'uso delle carte per l'acquisto di immagini di giovani a carattere pornografico (2006), sia infine con il lancio di un piano d'azione nel quadro della cooperazione allo sviluppo che tratti i bisogni urgenti dei minori nei Paesi in via di sviluppo (2007);
2. Stabilire le priorità di un'azione futura dell'UE, attraverso la valutazione dell'impatto delle misure già intraprese dall'UE, nonché la pubblicazione di un documento di consultazione per determinare le azioni da intraprendere in futuro (2008), ed infine la raccolta in maniera sistematica dei dati comparabili sui diritti del minore (2007);
3. Tenere sistematicamente conto dei diritti del fanciullo nelle politiche dell'UE;
4. Strutturare un coordinamento e dei meccanismi di consultazione efficaci, attraverso la riunione di tutte le parti interessate nel quadro del Forum europeo sui diritti del minore (2006), nonché la creazione di una piattaforma di discussione e di lavoro in linea (2006), l'associazione di minori al processo decisionale (2007) e l'istituzione di un gruppo interservizi in seno alla Commissione europea e la nomina di un Coordinatore per i diritti del minore;
5. Rafforzare le competenze nel campo dei diritti del minore;
6. Comunicare più efficacemente sul tema dei diritti, attraverso l'elaborazione di una strategia di comunicazione sui diritti del fanciullo (2007), nonché la divulgazione delle informazioni sui diritti direttamente agli interessati (i bambini e degli adolescenti) sotto una forma adatta ed efficace;
7. Promuovere i diritti del fanciullo ne quadro delle relazioni esterne.

La Comunicazione, inoltre, segnala che gli organismi indicati come quelli che hanno svolto e svolgono iniziative di analisi sulla condizione dei diritti dei minori in Europa sono il Consiglio d'Europa, ChildONEurope e Unicef; mentre gli organismi considerati come deputati a reperire e analizzare i dati sui diritti dei minori sono Eurostat, Stati membri, Consiglio d'Europa e ChildONEurope.
Infine, nel quarto obiettivo primario si fa riferimento alla costituzione ad un Forum sui diritti dei minori di cui sono invitati a far parte tutti gli organismi internazionali che si occupano di infanzia.
Il 28 giugno 2007, la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni ha presentato al Parlamento europeo un progetto di relazione su una strategia dell'UE sui diritti dei minori. Tale relazione, ha inteso rispondere alla Comunicazione prendendo posizione su alcuni suggerimenti che essa contiene e formulandone altri, per esempio focalizzandosi su quelli che considera le tre aree tematiche prioritarie rispetto alla protezione dei diritti dei minori nell'UE: la violenza, la povertà/discriminazione e i minori migranti.
Rispetto al contenuto della Comunicazione, anche il Comitato delle Regioni si è espresso positivamente, accogliendo con favore la Comunicazione, in particolare la proposta di mettere a punto una strategia intesa a promuovere e tutelare efficacemente i diritti dei minori nelle politiche interne ed esterne dell'UE e a sostenere gli sforzi degli Stati membri in questo settore e apprezzando la proposta di creare un'unità per i diritti dei minori all'interno della Commissione evidenziando inoltre l'importante ruolo assegnato al coordinatore per i diritti dei minori nel garantire il successo della strategia.
Tuttavia il Comitato delle Regioni ha auspicato che siano stanziate risorse adeguate e che il coordinatore sia dotato di poteri e di influenza politica sufficienti per poter assolvere al proprio compito, chiedendo che si chiarisca in che modo il ruolo del coordinatore per i diritti dei minori andrà a completare le attività condotte a livello nazionale. Il Comitato delle Regioni ha però rilevato con preoccupazione che nella Comunicazione non venga dedicata maggiore attenzione alla situazione dei minori non accompagnati, delle bambine e delle ragazze, dei minori disabili e migranti, dei richiedenti asilo e dei profughi, sia all'interno dell'UE che nel contesto mondiale, nonché alla messa a disposizione di servizi di custodia e di tutela di tutti i suddetti minori. il Comitato ha comunque osservato che la strategia in esame può gettare le basi per un più efficace partenariato, a livello europeo e nazionale, tra responsabili politici, enti locali e regionali e organizzazioni non governative.
Infine, un rilievo più critico è stato sollevato dal Comitato delle Regioni sul fatto che nella comunicazione in esame non venga in alcun modo riconosciuto il ruolo unico degli enti locali e regionali in quanto fornitori di servizi ai minori e difensori dei loro diritti, sottolineando la disponibilità degli enti territoriali a partecipare alla definizione e all'attuazione della strategia, e raccomandando di investire adeguate risorse finanziarie e umane per l'attuazione della strategia per i diritti dei minori. A questo proposito, il Comitato ha proposto che il Parlamento europeo esamini l'opportunità di un provvedimento specifico per finanziare la strategia e le azioni proposte.

### II.1.3. Il Forum europeo sui diritti dei minori

Il 4 giugno 2007 a Berlino, la Commissione europea ha dato avvio alla concretizzazione del quarto obiettivo primario della Comunicazione: la costituzione di un "**Forum europeo sui diritti dei minori**". In tale occasione, è stato infatti presentato l'organismo voluto dalla Commissione stessa per costruire un luogo di confronto, di scambio e di approfondimento che riunisca tutti gli organismi pubblici e privati che si occupano dei diritti dei minori nell'UE.
All'incontro hanno partecipato 200 invitati, tra Ministri, Sottosegretari, funzionari della Giustizia e funzionari dei Ministeri competenti per l'infanzia dei Paesi dell'UE, rappresentanti delle istituzioni dell'UE, di organizzazioni internazionali (tra cui Consiglio d'Europa e Unicef),

nonché di reti europee (ENOC e ChildONEurope) e di coalizioni e coordinamenti europei e nazionali di ONG.
L'iniziativa è stata organizzata dal Vice-Presidente della Commissione Europea e Commissario della DG Giustizia, Libertà e Sicurezza, Franco Frattini, insieme alla Ministra della Giustizia della Repubblica Federale di Germania, Brigitte Zypries.
Tra i relatori, il Direttore generale di Interpol ha illustrato le tecniche di individuazione dei pedofili tramite l'analisi dettagliata delle immagini videoregistrate o fotografiche di carattere pedopornografico in cui non vengono mai ripresi i volti degli stessi pedofili, mentre il coordinatore del Segretariato della Rete ChildONEurope ha presentato i risultati della ricerca sulle Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti del fanciullo rispetto ai rapporti dei Paesi dell'Unione Europea in materia di amministrazione della giustizia minorile. Da questo studio è emerso che questa è l'unica misura speciale di protezione su cui tutti i Paesi esaminati (27+2) hanno ricevuto una o più raccomandazioni dal Comitato ONU. Quest'ultimo ha sollecitato gli Stati soprattutto su quattro aree: rispetto delle norme esistenti a livello internazionale e nazionale – in particolare per quanto riguarda la privazione della libertà personale – ; messa a disposizione di risorse umane ed economiche sufficienti per l'implementazione delle leggi; disponibilità di dati disaggregati in materia e di personale adeguatamente formato; avvio, o sviluppo, laddove già esistenti, delle misure alternative alla detenzione e di un sistema di *restorative justice*.
Al termine dell'incontro è stata adottata la Dichiarazione finale di Berlino, in cui i Ministri dei Paesi membri dell'UE, i rappresentanti delle istituzioni dell'UE, del Consiglio d'Europa, di Unicef, della rete ENOC, della rete ChildONEurope e della società civile si sono impegnati tra l'altro a fornire il loro appoggio al lancio del Forum e alla strategia dell'UE sui diritti dei minori, nonché allo sviluppo dei servizi di aiuto ai minori vittime di violenza, e all'importanza che i minori vengano associati ai lavori del Forum rendendo concretamente possibile la loro partecipazione alle sue riunioni e dibattiti.

**Dichiarazione finale di Berlino**

I Ministri competenti per l'infanzia dei 27 Stati Membri dell'UE, i 21 Ombudsman per l'infanzia, i rappresentanti della Commissione Europea, del Consiglio d'Europa, dell'Unicef, di ChildONEurope e delle ONG che lavorano per i diritti del minore;

considerando gli impegni presi da tutti gli Stati Membri dell'UE a seguito della ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e della Convenzione europea sui diritti;
tenendo conto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, e più particolarmente il suo articolo 24 così come della Comunicazione della Commissione Europea "Verso una strategia dell'UE sui diritti dei minori";

preoccupati per i risultati dello studio mondiale sulla violenza nei confronti dei minori presentata dal segretario Generale delle Nazioni Unite a New York in ottobre 2006 e intenzionati ad assicurare l'implementazione delle sue raccomandazioni in Europa;

convinti dell'esigenza di creare, a livello di UE, uno spazio di scambio, di dialogo e di lavoro per lo sviluppo di politiche di protezione dell'infanzia e di promozione dei diritti del minore;

decidono di:

1. accettare l'invito della Commissione Europea a partecipare attivamente ai lavori del Forum Europeo dei diritti del minore;
2. sostenere lo sviluppo e l'attuazione di strategie di protezione dei diritti del minore a livello nazionale e apportare il proprio contributo alla definizione della strategia dell'UE sui diritti dei minori;
3. sostenere la Commissione nel suo impegno per prendere in considerazione sistematicamente ("mainstreaming") dei diritti dei minori nelle politiche interne ed esterne dell'UE;

4. sostenere lo sviluppo dei servizi di aiuto ai minori vittime di violenza, tra l'altro per l'attivazione di numeri di telefono europei unici per le telefonate urgenti relative ai minori scomparsi e sfruttati;
5. vegliare che siano presi in considerazione programmi, attività e progetti di organizzazioni internazionali attive in Europa (tra cui Consiglio d'Europa e Unicef) al fine di sviluppare sinergie e moltiplicare l'impatto dei risultati;
6. associare i minori ai lavori del Forum e rendere possibile la loro partecipazione alle sue riunioni e dibattiti.

Adottata a Berlino, 4 giugno 2007

### II.1.4. La riforma del Trattato costituzionale

Il 19 ottobre 2007 segna un ulteriore e rilevante passo avanti rispetto al tema dei diritti dei minori nell'UE. Infatti, in tale data, il Consiglio dei Ministri dell'UE riunitosi a Lisbona ha approvato la riforma del Trattato costituzionale contenente quella che è stata definita la Costituzione europea. Questa ultima versione della riforma costituzionale è un testo che ha molto semplificato il documento approvato precedentemente dal Consiglio, per evitare ulteriori ostruzionismi e altre empasse nella procedura che precede la sua entrata in vigore (referendum nazionali e approvazione da parte dei Parlamenti dei Paesi Membri). Tuttavia, occorre precisare che è rimasto nel testo finale della riforma costituzionale il riferimento ai diritti dei minori, infatti, l'articolo 3 contenente gli obiettivi dell'UE, prevede quanto segue:
3. [...]L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. [...]
5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce [...] all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

In pratica, tali disposizioni prevedono che la protezione dei diritti dei minori sia inclusa fra gli obiettivi interni ed esterni dell'UE: questo consente un cambiamento molto rilevante perché comporta che tutte le politiche dell'UE, sia a livello interno che a livello esterno, dovranno in futuro tenere pienamente conto dei diritti dei minori, cosa che necessiterà, da un lato, dell'approvazione di atti *ad hoc*, dall'altro della messa a disposizione di sufficienti risorse umane e finanziarie.
L'entrata in vigore della riforma costituzionale comporterà quindi un cambiamento dell'assetto attuale anche rispetto al tema dei diritti dei minori, e verrà rafforzato il percorso avviato degli organi dell'UE, in particolare attraverso la Comunicazione della Commissione europea e il Forum.

## II.2. La costruzione di uno spazio europeo per le politiche per i bambini, la promozione della prevenzione della violenza all'infanzia e la repressione dei fenomeni criminosi di cui essi sono vittime: la partecipazione dell'Italia a progetti e iniziative di scambio e collaborazione.

### II.2.1. La partecipazione dell'Italia al "Programme of action on Children and Violence (2005-2007)

L'eliminazione di ogni forma di violenza nella vita quotidiana è oggi uno dei temi al centro dell'attenzione dei governi e dei cittadini nei paesi membri del Consiglio d'Europa (CoE). A Oslo, nel 2004, i Ministri europei responsabili delle politiche di prevenzione della violenza convennero sull'esigenza di delineare un quadro integrato di politiche nazionali basato su dodici principi generali, che si stessi individuarono e fecero oggetto di raccomandazione, assumendo come priorità l'impegno contro ogni forma di violenza ai danni di bambini e bambine.
Nel corso del Terzo Summit dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa, tenutosi a Varsavia il 16-17 Maggio 2005, gli Stati membri del CoE si sono impegnati ad elaborare nuove misure di contrasto allo sfruttamento e all'abuso sessuale dei minori. In quest'occasione è stato lanciato il **programma triennale "L'Europa per e con i bambini"** che contiene una specifica azione dedicata alla violenza, i cui principi ed obiettivi sono descritti nel documento *"Programme of action on Children and Violence (2005-2007) – Principles and objectives"*.
Il programma d'azione ha due finalità principali:

1. La promozione dei diritti dei bambini;
2. La protezione dei bambini contro ogni forma di violenza.

Tali finalità dovranno essere raggiunte attraverso un'azione sinergica dei decisori e di tutti gli attori coinvolti a livello centrale e locale al fine di mettere in atto strategie nazionali di protezione dei minori e di prevenzione della violenza.
I concetti chiave di questa metodologia di lavoro sono "l'analisi", la "trasversalità", "l'approccio integrato", "il partenariato" e la "comunicazione".
L'esame che ogni paese partecipante è tenuto a fare, deve infatti utilizzare uno schema di analisi basato su dodici principi di individuati in occasione della Conferenza di Oslo:

1. **l'approccio integrato** rappresenta la necessità di una politica nazionale e locale di prevenzione e protezione che si fondi su criteri di integrazione tematica, orizzontale, verticale e strategica a tutti i livelli.
2. Per **collaborazione sistematica con i partner** si intende la risposta integrata che dovrebbe essere basata sulla collaborazione di tutte le autorità e le istituzioni coinvolte nel progetto di prevenzione e di repressione della violenza, con l'obiettivo di riunire le risorse e condividere le responsabilità.
3. **Responsabilità democratica e partecipazione della società civile**: indica l'esigenza di dare risposte basate sulla responsabilità dei cittadini democraticamente eletti a tutti i livelli e sul coinvolgimento e la partecipazione attiva della società civile.
4. **Approccio preventivo**: si segnala l'esigenza di un intervento precoce per bloccare l'insorgere stesso della violenza; tuttavia, quando essa si verifica un approccio preventivo di secondo livello implica la messa in atto di tutte le misure necessarie per evitare che essa si ripeta.
5. **Approccio orientato alle vittime**: la tutela e la protezione delle vittime devono essere le priorità delle risposte da parte delle istituzioni e della società civile.
6. **Prevenzione orientata ai rei**: la riabilitazione dei rei, il loro eventuale reinserimento nella società e la prevenzione della recidiva sono elementi che dovrebbero essere interpretati come parte integrante di una completa politica di prevenzione.
7. **Sviluppo della mediazione**: dovrebbe essere promossa la mediazione come strumento per prevenire e risolvere i conflitti e dovrebbero essere chiariti i suoi scopi di applicazione, i metodi e i principi etici che sottostanno al suo utilizzo in questo settore.
8. **Priorità ai programmi locali di prevenzione**: l'efficacia delle strategie preventive e di contrasto dipende anche dalla loro capacità di intercettare, interpretare e di stare vicino ai bisogni dei destinatari, da cui ne deriva l'importanza di valorizzare la programmazione locale in un quadro di forte coordinamento tra livello nazionale e locale, onde evitare disuguaglianze.

9. **Progettazione e valutazione continua**: i piani di azione e gli interveti che li attuano devono basarsi su analisi contestuali ex ante adeguate, il monitoraggio in itinere (per consentire il loro adattamento al mutare delle circostanze, delle priorità o dei soggetti) e valutazioni finali fondate su dati e criteri scientifici.
10. **Sostenibilità:** elaborare programmi di prevenzione attraverso l'utilizzo di risorse finanziarie erogate per un periodo di tempo sufficientemente lungo atto a garantire che gli obiettivi prefissati siano raggiunti e sostenuti.
11. **Formazione per tutti i partner**: formazione per gli operatori del progetto per l'acquisizione delle competenze richieste dai loro compiti.
12. **Politica di ricerca interdisciplinare**: la ricerca interdisciplinare dovrebbe essere valorizzata per generare e acquisire conoscenze di base che facilitino il monitoraggio, la valutazione e lo sviluppo nel tempo delle strategie

Come accennato in precedenti paragrafi, l'Italia è stata tra i primi Stati ad aderire al programma triennale "L'Europa per e con i bambini". Gli Stati che finora hanno aderito a tale programma sono **l'Italia, la Romania, la Norvegia e il Portogallo**. Ciascuno di questi Stati, dopo aver consultato tutti gli attori istituzionali e della società civile, produrrà un report nazionale che conterrà tutte le attività che sono svolte per prevenire e contrastare la violenza sui minori.. I report finali dei Paesi che hanno aderito al progetto saranno presentati nel corso di una **Conferenza finale prevista per il 2008**. Tali report saranno utilizzati per l'elaborazione di un unico modello europeo di politiche di prevenzione della violenza l'infanzia. È previsto che tale modello europeo venga presentato alla fine del 2008.
La partecipazione dell'Italia ha visto impegnati direttamente il Dipartimento per le politiche della famiglia e il Ministero della Solidarietà sociale che si sono avvalsi della collaborazione tecnico scientifica del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. La collaborazione con il Consiglio d'Europa è stata un'utile opportunità per passare in rassegna complessivamente quanto l'Italia ha fatto e sta facendo nella vasta area della prevenzione del disagio e della protezione da ogni forma di violenza intra ed extra familiare. Dall'analisi di documenti, informazioni quantitative, legislazione nazionale e regionali e ricerche, si è passati ad un confronto diretto con operatrici ed operatori dei servizi della giustizia, sanitari, social ed educativi, rappresentanti di Regioni ed enti locali, ricercatori e studiosi. Questo è avvenuto all'interno di un Seminario nazionale di studio (svoltosi a Firenze il 22 ottobre 2007), che ha riunito oltre ottanta esperti ed esperte che, esaminata la bozza di rapporto, hanno contribuito a completarla e integrarla approfondendo tre temi in altrettanti gruppi di discussione al fine di far emergere, a partire dalle importanti esperienze maturate dai partecipanti al seminario, proposte e suggerimenti integrativi per il Rapporto Italiano. Le questioni oggetto di approfondimento per indirizzare l'attenzione sulle buone prassi e sui nodi critici sono state :

1. L'integrazione delle politiche di prevenzione nei sistemi di tutela sociale e sociosanitaria: analisi dei processi in corso e dei modelli organizzativi
2. Il sostegno alla genitorialità positiva e al ruolo educativo. Le nuove frontiere della prevenzione e la valorizzazione delle reti informali
3. Percorsi riparativi: esperienze a confronto. Analisi dei differenti contesti e dei prerequisiti affinché un'esperienza riparativa sia davvero tale

Il Seminario ha dato la possibilità di delineare un quadro aggiornato e realistico degli sviluppi e delle criticità del lavoro svolto fino ad oggi attraverso il confronto diretto tra amministratori, operatori dei servizi ed esperti del mondo accademico, che si sono confrontati sui diversi modelli e le diverse pratiche nei quali prende forma la strategia italiana di prevenzione contrasto della violenza all'infanzia.
Il Seminario ha confermato la presenza di un ricco patrimonio di saperi e di esperienze assolutamente da non disperdere, anche se è evidente l'urgenza di valutare gli esiti, modellizzare metodologie, tecniche e strumenti, nonché dare visibilità e concreta utilità sociale ai risultati ottenuti.

### II.2.2. Progetti di ricerca e di scambio di esperienze a livello europeo e internazionale per rafforzare l'azione istituzionale

Nel corso degli anni la presenza italiana in organismi di coordinamento europeo ed internazionale, nonché in sedi di confronto e di progettazione è diventata indubbiamente più importante e frequente. Tutti i Ministeri che hanno competenze strategiche in materia di prevenzione e repressione dei fenomeni criminosi che attengono alla violenza e allo sfruttamento partecipano ad iniziative di interscambio di esperienze, di governance e di cooperazione europea e internazionale.
Le stesse caratteristiche transnazionali di alcuni fenomeni illegali particolarmente violenti come lo sfruttamento sessuale dei bambini, anche nella forma del turismo sessuale, il traffico di esseri umani e la produzione, diffusione e utilizzazione di materiali pedopornografici spingono verso una più coerente azione sovranazionale anche allo scopo di ottimizzare e rafforzare le azioni di indagine e di repressione dei reati.

A **livello internazionale**, l'**Arma dei Carabinieri** ha svolto attività per la prevenzione, l'assistenza alle vittime e la repressione dei reati di pedopornografia, turismo sessuale, tratta di minori a fini di sfruttamento sessuale, sfruttamento di minori a fini di prostituzione, nonché per la realizzazione di strategie di contrasto programmate a livello europeo e internazionale in accordo con altri Stati e/o organismi di indagine, coordinamento o indirizzo di livello europeo o internazionale. Tra le altre importanti operazioni repressive, si ricorda che il 29 maggio 2006 il Raggruppamento Operativo Speciale dei Carabinieri (ROS) ha proceduto all'arresto disposto dal GIP del Tribunale di Trieste, su richiesta della locale Procura, di 31 cittadini bulgari, indagati per associazione per delinquere finalizzata a riduzione in schiavitù, immigrazione clandestina, traffico internazionale di droga e di valuta (Operazione Elvis-Bulgaria). Gli arresti sono stati eseguiti in Italia, Austria, Germania e Bulgaria. In quest'ultimo Paese, all'epoca non ancora membro UE, grazie alla prima applicazione del Memorandum sulla cooperazione nella lotta alla criminalità organizzata ed al riciclaggio di proventi di reato siglato da Direzione Nazionale Antimafia e Autorità Giudiziaria bulgara, i provvedimenti restrittivi hanno avuto la stessa efficacia del mandato di arresto europeo. L'operazione ha assunto particolare valenza per la dimensione e l'estensione della tratta di esseri umani individuata, la proficua cooperazione internazionale instaurata tra i Carabinieri, la Polizia bulgara e le forze dell'ordine europee interessate, nonché tra la Procura Nazionale Antimafia e le Autorità Giudiziarie estere competenti.
Sempre in ambito internazionale, l'Arma dei Carabinieri ha partecipato a progetti, realizzati nell'ambito dei programmi europei o di cooperazione internazionale o altre linee di azione e finanziamento, inerenti i temi dell' abuso e dello sfruttamento sessuale ai danni di minori. In particolare:

- si è aggiudicata, nell'ambito del Programma comunitario ISEC "Prevenzione e lotta contro la criminalità", il partenariato privilegiato con la Commissione europea, tra gli altri, sul Progetto "Comportamenti criminali nella pornografia minorile e violenze sessuali";
- ha fornito la propria adesione a collaborare al progetto "Azione Transnazionale ed intersettoriale per il contrasto della tratta di persone - ed in particolare minori - Programma Comunitario ISEC (Prevenzione e lotta contro il crimine) identificazione ed assistenza delle vittime", proposto dal Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, nell'ambito del Programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità", adottato con decisione 2007/125/GAI dal Consiglio dell'Unione Europea;
- partecipa al Gruppo Tecnico di lavoro interforze per il coordinamento delle iniziative di tutela delle vittime di gravi reati, nell'ambito di una collaborazione tra la Direzione

Centrale della Polizia Criminale e l'Università di Roma "La Sapienza", Facoltà di Psicologia, nell'ambito del Programma Comunitario "DAPHNE II" (prevenzione e lotta contro la violenza sui bambini, giovani e le donne e i gruppi a rischio);

- si è aggiudicata, con la Guardia Civil spagnola in partenariato con il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con l'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia il Progetto "PHARE Turchia" in favore della Gendarmeria Turca (implementazione degli standard europei in materia di tutela dei diritti umani e, tra l'altro, la protezione di vittime minori e vulnerabili), presentato nell'ambito dell'omonimo Programma Comunitario.

L'Arma dei Carabinieri aderisce altresì a scambi e collaborazioni con i Ministeri di altri Stati europei ed extraeuropei per iniziative che riguardano abuso e sfruttamento sessuale ai danni di minori. In particolare, con propri rappresentanti ha partecipato fornendo docenti ed esperti a:

- un ciclo formativo in materia di contrasto allo sfruttamento di minori in favore delle Forze di Polizia del Centro America, indetto dall'UNICEF e Ministero Affari Esteri italiano, tenutosi in Panama e Guatemala dal 18 al 30 novembre 2006;
- una sessione formativa, con finanziamento della Commissione europea, del Progetto "Lavoro di gruppo per l'inclusione e promozione di trattamenti egualitari per i bambini vulnerabili e non accompagnati" – indetto dal "Gruppo Volontariato Civile" (GVC) di Bologna, in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna, in favore delle fasce infantili deboli della Bulgaria, tenutasi in Sofia dal 18 al 20 luglio 2007, rivolta a funzionari di polizia e ministeriali, nonché ad operatori del sociale di quel Paese.

L'Arma è stata coinvolta, tramite i propri formatori/relatori, nel Progetto OIM/Ministero degli Affari Esteri "Migrazione irregolare e tratta di minori non accompagnati", partecipando: al seminario di formazione per la Polizia di prossimità rumena, tenutosi in Bucarest (Romania), dal 9 al 12 ottobre 2006; al seminario di formazione delle Forze dell'ordine, giudici e procuratori tutelari organizzato dal Ministero della Giustizia rumeno, tenutosi in Bucarest (Romania), dal 6 al 7 dicembre 2006; seminario di formazione per la Polizia di prossimità moldava, tenutosi in Chisinau (Moldova), dal 29 al 31 gennaio 2007; seminario di formazione per Procuratori della magistratura minorile rumeni, tenutosi in Bucarest (Romania), dal 19 al 21 febbraio 2007; all'addestramento di una delegazione composta da formatori di Forze di Polizia e Magistratura di Romania e Moldavia, dal 26 febbraio al 2 marzo 2007, presso il Comando Generale e presso il 1° Reggimento Allievi Marescialli e Brigadieri di Velletri; alla Conferenza tecnica tenutosi in Bucarest (Romania), dal 18 al 19 giugno 2007. Occorre inoltre ricolrdare la partecipazione delll'Arma dei Carabinieri, su invito dell'Onorevole Roberta ANGELILLI, Deputato al Parlamento Europeo, ad una audizione, tenutasi a Roma il 6 luglio 2007, nell'ambito della campagna di sensibilizzazione sugli abusi su minori e dello sfruttamento dell'accattonaggio minorile.

Nel periodo di riferimento l'Arma dei Carabinieri, ha poi realizzato attività di ricerca e studio sui temi specifici dell'abuso e sfruttamento sessuale di bambini/e e adolescenti: in particolare, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, nel settembre 2005, ha inviato al Raggruppamento Operativo Speciale Carabinieri (ROS) ed al Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche (RaCIS) il Manuale concernente la legislazione della pornografica infantile edito dall'Ufficio Europeo di Polizia, contenente indicazioni relative alle diverse normative adottate dagli Stati membri dell'Unione Europea, segnalando la natura internazionale dei reati in argomento.

Per quando riguarda il **Dipartimento per le Pari Opportunità**, con riferimento alla tematica della tratta degli esseri umani si è intensificata la collaborazione, già in precedenza instaurata, con il Consiglio d'Europa per la organizzazione e realizzazione di seminari regionali nei diversi Paesi europei volti a sensibilizzare l'opinione pubblica europea sul fenomeno, stimolare il

dialogo tra Governi, Autorità locali, organizzazioni non governative e l'intera società civile, a diffondere ed approfondire la conoscenza, oltre che a promuovere la firma e ratifica, della fondamentale Convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005 sulla tratta degli esseri umani, conclusa proprio nell'ambito del Consiglio d'Europa. Il 19 e 20 ottobre 2006 si è tenuto a Roma uno di detti seminari "Actions against trafficking in human beings: prevention, protection, prosecution", organizzato dal Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità e dalla Direzione Generale per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa.
Il Ministro per i diritti e per le pari opportunità ha inoltre guidato la delegazione governativa italiana alla 51^ sessione del Comitato dell'Onu sulla valutazione dello stato della donna (Csw) tenutasi a New York all'inizio dello scorso mese di marzo, che aveva come focus principale l'eliminazione delle discriminazioni e il contrasto a ogni forma di violenza nei confronti delle "child girls".

Nell'ambito delle azioni di contrasto alla tratta di minori a fini di sfruttamento sessuale il Governo italiano ha avviato nel 2006 un'operazione promossa attraverso il MAE e il **Ministero delle Politiche per la Famiglia**, in azione sinergica con i Governi della Regione del Centro America e con l'Unicef. Tale operazione consiste nell'organizzazione di corsi di formazione destinati agli operatori del sociale, agli psicologi, ai medici legali, agli avvocati e alle Forze di Polizia dell'area centro-americana con l'obiettivo di consegnare ai partecipanti la maggior quantità possibile di strumenti ed esperienze correlate al contrasto e monitoraggio dello sfruttamento sessuale di bambini. L'esperienza e l'azione legislativa italiana su tale tematica, d'altronde, è riconosciuta come tra le più aggiornate e proficue nell'intero panorama internazionale. Il progetto, che è stato testato con le Forze di Polizia di Panama e Guatemala, verrà presto ampliato a numerosi Paesi del Centroamerica, in particolare in quelli che più risultano essere Paesi di origine della tratta di minori.
Il Dipartimento per le Politiche della Famiglia sostiene inoltre il Policy Paper "Prove evidenti – Bambini dimenticati" sull'Identificazione delle vittime di pedo-pornografia promosso dall'Associazione Save the Children. Il documento è stato presentato il 10 Ottobre 2006 nella sede del Parlamento Europeo a Bruxelles e ha visto la partecipazione di una rappresentante del Dipartimento, che ha ribadito il pieno appoggio a tale importante iniziativa.
Il Dipartimento per le Politiche della Famiglia, come Amministrazione competente sulla tematica dello sfruttamento sessuale dei minori, ha partecipato con un suo rappresentante alla delegazione nazionale intervenuta al seminario del Consiglio d'Europa dal titolo "Action against Trafficking in Human Beings: Prevention, Protection and Prosecution" che si è tenuto ad Atene il 5-6 dicembre 2006 per promuovere la ratifica da parte degli Stati membri del COE della Convenzione sulla tratta di esseri umani, aperta a firma il 16 maggio 2005 e non ancora entrata in vigore.

L'attività internazionale del **Dipartimento per la giustizia minorile** si è incentrata sulla prevenzione e il contrasto della devianza minorile nello spirito della cooperazione con gli Stati membri dell'Unione Europea e non solo con essi. Problematiche quali i minori stranieri non accompagnati e i fenomeni di criminalità dei giovani migranti, nonché la dimensione di genere nell'ambito della devianza minorile, hanno costituito tematiche di approfondimento e di iniziative di studio che hanno interessato diversi Stati europei e, in taluni casi, dell'Area Mediterranea. In ambito civile, l'entrata in vigore del Regolamento Bruxelles II bis il 1° marzo 2005, che disciplina la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale, ha investito questo Dipartimento della competenza quale Autorità Centrale per l'applicazione delle relative disposizioni.
La capacità di offrire risposte sempre più corrette e utili ai minorenni autori di reati porta il Dipartimento per la giustizia minorile a favorire la promozione di momenti di studio multidisciplinare e comparativo con altri paesi europei, a questo filone di interesse appartiene la realizzazione nell'Ottobre 2006, presso il Centro Studi Europeo di Nisida (NA), del **Seminario**

**finale del Progetto Europeo di Ricerca "GiJJS – Gender in the Juvenile Justice System"**. Il progetto sul tema della "devianza di genere", finanziato dal programma AGIS, è stato realizzato dal Dipartimento in partnership con:la Onlus CRAS, l'Istituto Don Calabria, il Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della Giustizia francese, l'Istituto nazionale di criminologia della Romania, il CJD – Eutin tedesco, la Fundacion O'Belen in Spagna. Il progetto s'inserisce nell'ambito di un programma europeo di prevenzione del crimine giovanile "al femminile" e mira ad analizzare ed esplorare, in termini qualitativi e quantitativi, l'entità del fenomeno ed a predisporre strumenti adeguati di azione, migliorando la conoscenza ed idoneità delle prassi attualmente in uso, nonché sviluppando strategie e linee–guida per la prevenzione, il recupero ed il reinserimento delle minorenni devianti in un'ottica di genere.

L'obiettivo perseguito è stato quello della elaborazione di linee guida finalizzate ad orientare l'intervento con de ragazze che centrano nel circuito penale. I risultati di questo studio sono stati raccolti in un documento sottoposto al Consiglio d'Europa. L'interesse alla conduzione di un lavoro di confronto transnazionale è stato motivato anche dal fatto che il reato è ormai divenuto trasversale, –le ragazze stesse stessi si spostano spesso da un paese all'altro, ecco dunque la necessità di una concertazione europea e di strategie concordate.

I dati disponibili consentono di osservare una diminuzione dell'incidenza della criminalità minorile femminile, cambia anche il tipo di reato; se fino a pochi anni fa le ragazze erano denunciate prevalentemente per prostituzione (in verità vittime dello sfruttamento) o, per crimini collegati alla tossicodipendenza, le informazioni sulle ultime tendenze in atto fotografano una realtà parzialmente diversa poiché l'aumento di minorenni di origine rom ha portato ad un aumento dei dirimi legati al patrimonio quali furti o borseggi. Il sistema italiano è centrato sul rispetto della persona, sul recupero e sul reinserimento perciò la partecipazione ad un progetto che ha permesso di individuare particolari aree di criticità nella rete di accoglienza e sostegno per le minorenni femmine, ha avuto anche il significato di investire in una prevenzione di lungo periodo, cioè di migliorare l'offerta di opportunità e di risorse di aiuto per queste ragazze onde motivarle e sostenerle a trovare alternative una volta uscite dal circuito penale minorile, allontanandole così dal rischio di rientrare nel meccanismo dello sfruttamento. Valutare il potenziale educativo del trattamento penale è un aspetto fondamentale di tutto il sistema penitenziario, in particolare quando sono coinvolti soggetti minorenni. Questo progetto ha dato evidenza ad una parte dell'universo minorile che entra il contatto con la giustizia, la componente femminile, che a causa della sua bassa incidenza rischia di restare invisibile, non stimolando l'adozione di percorsi educativi attenti alla differenza di genere e agli specifici rischi di recidiva e di rivittimazione una volta concluso il programma nel circuito penale.

Interessante è la metodologia adottata che ha integrato l'analisi dei dati quantitativi con la raccolta di storie di vita attraverso interviste a *focus group* di ragazze nei vari paesi partecipanti. Per la maggior parte di queste ragazze, dai 14 ai 18 anni di età, entrare nel sistema penale, paradossalmente, può rappresentare l'unica possibilità per loro di ri-orientare la propria vita verso obiettivi positivi, oppure, se il programma fallisce, ciò può diventare l'origine di una carriera deviante.

Il collegamento tra il sistema civile dei servizi e il sistema penale sembra essere un importante punto critico nelle strategie preventive. L'analisi della situazione italiana, infatti, ha rilevato che in molti casi le ragazze erano state già segnalate in precedenza ai servizi territoriali, ma senza che ciò portasse ad interventi efficaci. La ricerca effettuata in Italia e all'estero ha confermato che sempre più spesso le storie dei ragazzi e delle ragazze che entrano nel circuito penale è caratterizzata da numerosi segnali di disagio non adeguatamente rilevati in modo tempestivo. L'ambito penale, pertanto, in molto casi rappresenta la fase finale di un disagio che era già emerso in precedenza, specialmente in ambito scolastico. Una volta che le ragazze sono fermate in quanto responsabili di vari tipi di reati, da furti a spaccio di droga ad aggressioni personali, il principale punto critico è la mancanza di una rete di servizi che colleghi il settore giudiziario a quello civile, al fine di dare attuazione a misure alternative che favoriscano la prevenzione terziaria e quindi il reinserimento sociale. Una buona pratica risulta essere l'esperienza del centro

di mediazione sociale a Napoli, che opera integrando i servizi del centro per la giustizia minorile e il servizio sociale del Comune. Anche in altre città italiane esistono reti locali di collegamento, basate sulla stipula di accordi e protocolli interservizi. La rete dei servizi dovrebbe garantire la graduale attuazione del programma di reinserimento sociale, offrendo alle ragazze la possibilità di essere seguite anche quando termina la permanenza presso gli Istituti penali minorili e le comunità educative.
A tal fine, concludono gli operatori partecipanti al progetto, potrebbe essere utile individuare la figura di un tutor che sia punto di riferimento per le ragazze, anche quando esse ritornano nel loro contesto familiare e sociale. Inoltre, per verificare la qualità degli esiti, dovrebbe diffondersi l'abitudine di effettuare follow-up a breve, medio e lungo periodo.
Nella realtà italiana un altro punto critico riguarda la mancanza di un collegamento tra le ragazze di etnia Rom e la cultura italiana. A questo fine sarebbe importante migliorare l'informazione e le attività di sensibilizzazione coinvolgendo le ragazze,le loro famiglie e anche le loro comunità.
Ma influenzano l'azione dei servizi anche pregiudizi culturali da parte degli operatori, che tendono a minimizzare il danno o a sottovalutare elementi di rischio. Per rafforzare la capacità di presa in carico sarebbe importante migliorare la collaborazione tra tutti i diversi settori attraverso programmi di formazione integrati, dove gli operatori possano scambiare esperienze e punti di vista diversi.
Per quanto riguarda la prospettiva di genere è importante garantire alle ragazze la possibilità di entrare in contatto con figure adulte che possano rappresentare modelli positivi con i quali confrontarsi e fare esperienza di relazioni positive. A tal fine è importante coinvolgere i mediatori culturali, principalmente donne che abbiano lo stesso background culturale e abbiano sperimentato un rapporto favorevole con il sistema dei servizi affinché possano sostenere utilmente le ragazze nella realizzazione del loro programma di reinserimento.
Il confronto transnazionale è proseguito anche con altri progetti, in collaborazione con l'OIM (Organizzazione internazionale Migrazioni) e Telefono Azzurro, nonché vari partner stranieri quali Francia, Belgio e Bulgaria, il Dipartimento ha partecipato ad una ricerca dal titolo **"Les miners etrangers delinquents – poursuites judiciares et mesures de rehabilitation"** sui fenomeni di devianza da parte dei giovani migranti.

Il Dipartimento per la Giustizia Minorile partecipa anche, insieme a Romania, Marocco e Spagna, ad un progetto presentato dal Governo francese riguardante i minori non accompagnati: **"Les mineurs etrangers isoles".** I minori stranieri non accompagnati sono diventati un target particolarmente vulnerabile al coinvolgimento nel circuito della prostituzione minorile che in questi anni ha visto l'aumento di minorenni di sesso maschile che si prostituiscono sia autonomamente sia sotto il controllori organizzazioni criminali e di gruppi di sfruttatori.

L'attività internazionale ha visto la partecipazione del Dipartimento anche ai lavori dell'European Crime Prevention Network (EUCPN) che, sotto il semestre di presidenza Austriaca, si sono tenuti a Vienna. Tale organismo sostiene e programma studi ed attività di prevenzione nazionale e locale, focalizzata su criminalità minorile, urbana e collegata all'uso di sostanze stupefacenti e prevede una Conferenza plenaria annuale dei 25 Stati membri sullo scambio di buone prassi.
Nell'ambito della Commissione Europea, in relazione all'esigenza di focalizzare l'attenzione sulla prevenzione della specifica criminalità urbana, prostituzione forzata e traffico di esseri umani, è emersa la necessità che anche l'Italia coordini le iniziative attraverso i propri rappresentanti dei Ministeri dell'Interno e della Giustizia, per la pubblicazione, sul sito del network presso la Commissione Europea, della documentazione prodotta e degli eventi organizzati sulle tematiche attinenti.
Infine, lo scambio a livello internazionale vede funzionari del Ministero e operatori dell'Amministrazione della Giustizia minorile impegnati anche in veste di formatori a sostegno dello sviluppo istituzionale di altri paesi. Il Dipartimento ha infatti comunicato che sono state realizzate attività di collaborazione con altri Paesi interessati a creare sistemi di Giustizia

Minorile, quali l'attuazione di un programma di formazione per funzionari del sistema della Giustizia Minorile dell'Angola, la programmazione di una analoga attività con il Mozambico e programmi di assistenza nel settore della giustizia in Iraq (a giugno sono giunte in visita delegazioni dei due Paesi). Una delegazione irachena ha fatto visita di studio in Italia nel mese di Aprile per approfondire la conoscenza della realtà del sistema giustizia italiano, con particolare riferimento al sistema penitenziario, al trattamento, al recupero ed alle misure di prevenzione adottate in Italia per contrastare il fenomeno della criminalità.

A **livello internazionale** il **Servizio di Polizia Postale** partecipa ad innumerevoli tavoli di lavoro, nell'ambito dei quali vengono condivise strategie d'indagine e sistemi tecnologici applicati all'investigazione. In particolare, esperti del settore partecipano al tavolo operativo permanente **"AWF Twins"** presso Europol ed al gruppo di lavoro europeo **COSPOL**, preposto alla condivisione più generale di piani d'azione comune; inoltre, il 31 ottobre 2007 è stata ufficializzata l'adesione del Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni alla **"Virtual Global Task Force"**, un network di agenzie di polizia specializzate nel settore del contrasto allo sfruttamento dei minori on line vigente tra Australia, Canada, Regno Unito, Stati Uniti, il cui obiettivo finale è la salvaguardia di piccoli utenti della rete, attraverso la prevenzione e la repressione di reati nel campo della pedopornografia. La collaborazione in ambito internazionale ha raggiunto risultati anche grazie all'acquisizione di strategie d'intervento adottate in base alle recenti attribuzioni legislative, che hanno consentito la realizzazione di un rapido scambio informativo per le indagini di settore aventi connotazioni di carattere extraterritoriale, con la realizzazione del Centro Nazionale per il Contrasto alla Pedofilia on line.
**Sempre in ambito internazionale, occorre inoltre ricordare che il 31 maggio ed il 1° giugno 2007 le polizie mondiali si sono riunite a Roma, presso il Tuscolano della Polizia di Stato, per il I° meeting tra i paesi che utilizzano il software** Cets **(Child Exploitation Tracking System)**, che rappresenta oggi il principale sistema operativo per combattere il fenomeno della pedopornografia in Rete. Potente sofisticato e innovativo, è il nuovo software della Microsoft, il **CETS (Child exploitation tracking system – Sistema di tracciamento contro la pedopornografia)**, che è ora a disposizione degli esperti della Polizia di Stato per scovare i pedofili nascosti in Rete.
Il Cets è un software sviluppato da Microsoft Canada per implementare le capacità delle Forze dell'Ordine di contrastare il fenomeno dello sfruttamento sessuale on line. Gli agenti della Polizia postale e delle comunicazioni sono i primi poliziotti in Europa, ma anche terzo Paese al mondo, dopo Canada e Indonesia, a utilizzare questo strumento di indagine, messo gratuitamente a disposizione della polizia italiana dalla multinazionale di Bill Gates.
Dunque la Polizia postale e delle comunicazioni italiana ha costituito il principale riferimento dell'incontro internazionale finalizzato a fare il punto sull'utilizzo del software investigativo, essendo riuscita in poco tempo ad ottimizzare le potenzialità di questo programma divenuto il sistema operativo maggiormente impiegato nelle indagini per combattere il fenomeno della pedopornografia on line. Il Cets consente di tracciare i tentativi di adescamento e di condivisione di materiale pedopornografico da parte dei pedofili online, permettendo di raccogliere, elaborare e analizzare i dati e le prove. Il software permette, inoltre, alla Polizia Postale di dialogare fra le proprie 76 sedi territoriali, abbattendo notevolmente i tempi di indagine, e rende possibile, a livello internazionale, lo scambio in tempo reale di enormi quantità di dati e informazioni con gli altri paesi che lo hanno adottato. Un sistema, dunque, che oltre a facilitare le indagini in questo settore ormai senza confini nazionali, consente indirettamente ai ragazzi di navigare in rete con più sicurezza.
**In Canada il nuovo sistema ha dato risultati confortanti** in poco più di un anno di utilizzo. In Italia è stato presentato il 16 ottobre 2006. Contestualmente all'annuncio di CETS, Microsoft Italia ha inoltre lanciato l'iniziativa "SicuramenteWeb", di cui CETS rappresenta un elemento primario. "SicuramenteWeb" è un ampio programma che vedrà l'impegno della filiale italiana di Microsoft sia a vantaggio di una navigazione in Internet sempre più sicura per bambini e ragazzi,

in collaborazione con associazioni e organizzazioni non governative, Istituzioni e altre aziende partner per aumentare il livello di attenzione e consapevolezza dei minori, delle loro famiglie e dei loro insegnanti, sia sul fronte della sicurezza informatica.

La Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato - Servizio Centrale Operativo, svolge **a livello internazionale** anche **attività** per la prevenzione, l'assistenza alle vittime e la repressione dei reati in accordo con altri Stati e/o organismi di indagine, coordinamento o indirizzo di livello europeo o internazionale. In particolare, la Direzione

- svolge attività di cooperazione internazionale avvalendosi dei canali Europol e Interpol;
- partecipa attraverso rappresentanti del Dipartimento della P.S. ad un seminario organizzato dall'Accademia Europea di Polizia (CEPOL) in materia di abusi in danno di minori;
- partecipa attraverso rappresentanti del Dipartimento della P.S. ad un seminario in materia di analisi dei dati relativi agli abusi sui minori, organizzato dall'Associazione Onlus "Childoneurope";
- partecipa ai lavori dell'OSCE – *Organization for Security and Cooperation in Europe*, relativi alla tratta di esseri umani.

Inoltre il Dipartimento della P.S. ha aderito al **Progetto presentato dall'O.I.M. – Organizzazione Internazionale per le Migrazioni** e finanziato con fondi AGIS 2005 dell'Unione Europea, volto alla "*Realizzazione di un network e di un intervento formativo comune per Funzionari di Polizia, Organizzazioni Non Governative ed Organizzazioni Internazionali sulla lotta alla tratta di esseri umani verso gli Stati Membri dell'Unione Europea da Paesi candidati e Stati confinanti con l'UE dopo l'allargamento*". Il Dipartimento della P.S. è presente nel progetto con rappresentanti della Direzione Centrale della Polizia Criminale e della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato. Il progetto è finalizzato alla formazione di Funzionari di Polizia sul tema della tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento della prostituzione, anche minorile. Nel periodo in riferimento è proseguita l'attività già intrapresa nel biennio precedente, con la stesura dei manuali sui quali si è basato il primo seminario di formazione tenutosi presso la Scuola Superiore di Polizia di Roma, nel mese di maggio 2007, al quale hanno partecipato 8 funzionari della Polizia di Stato, 8 Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri, 8 Ufficiali della Guardia di Finanza e 4 operatori di Organizzazioni Non Governative.

In tema di cooperazione internazionale, importante appare anche il recente accordo tra Italia e Romania. Il 6 luglio del 2007 il Vice Ministro dell'Interno ha ricevuto il Vice Ministro dell'interno della Romania. Nella riunione è stato fatto il punto sullo stato di attuazione della cooperazione operativa tra Romania e Italia per il contrasto alla criminalità organizzata dei due paesi, al traffico di esseri umani, all'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione e alle rapine gravi. Su tali questioni, fin dal 2006, hanno direttamente collaborato presso i servizi investigativi di polizia e carabinieri – a Roma, Milano, Torino e Bologna – ufficiali della polizia rumena, contribuendo ad oltre 500 arresti, tra i quali alcuni pericolosi latitanti italiani e rumeni, nelle operazioni note come ITA.RO1 e ITA.RO2. Con reciproca soddisfazione si è preso atto che la cooperazione si va arricchendo con il potenziamento dell'Ufficio di collegamento interforze in Romania e con l'arrivo in Italia di un gruppo di Ufficiali rumeni - sempre nel settore delle investigazioni e dello scambio di informazioni - presso la Criminalpol e alcuni squadre mobili.

Il Ministero ha svolto attività a livello internazionale sui temi in questione; con riferimento alla tematica della tratta degli esseri umani, ha, infatti, intensificato la collaborazione, già in precedenza instaurata, con il Consiglio d'Europa per la organizzazione e realizzazione di seminari regionali nei diversi Paesi europei volti a sensibilizzare l'opinione pubblica europea sul

fenomeno, stimolare il dialogo tra Governi, Autorità locali, organizzazioni non governative e l'intera società civile, a diffondere ed approfondire la conoscenza, oltre che a promuovere la firma e ratifica, della fondamentale Convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005 sulla tratta degli esseri umani, conclusa proprio nell'ambito del Consiglio d'Europa. Il 19 e 20 ottobre 2006 si è tenuto a Roma uno di detti seminari "Actions against trafficking in human beings: prevention, protection, prosecution", organizzato dal Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità e dalla Direzione Generale per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa.

Merita segnalare anche il lavoro che il Ministero degli esteri svolge in un'area in qualche modo attigua a quella qui oggetto di analisi, ci si riferisce al fenomeno della sottrazione internazionale dei minori, che si verifica quando i bambini sono condotti illecitamente all'estero da uno dei genitori. Sono storie particolarmente complesse e delicate nelle quali i bambini risultano sempre vittime di conteste acerrime tra genitori nelle quali entrano in gioco anche confronti/scontri tra culture e sistemi di diritto di famiglia.
Da tempo il Ministero degli Esteri, con le Rappresentanze all'estero, segue i casi segnalati, attivandosi per tutelare gli interessi dei connazionali coinvolti.
Frutto della esperienza maturata in questi anni nella gestione di queste vicende tanto complesse è la guida "Bambini contesi", nel 2007 alla sua quinta edizione.
La guida è uno strumento di informazione per i genitori ma anche per tutti gli operatori che a vario titolo sono chiamati ad occuparsi direttamente di tali casi. Il Ministero degli Affari Esteri persegue anche l'obiettivo di stipulare accordi bilaterali con quei paesi che non hanno recepito nei loro ordinamenti interni la Convenzione de L'Aja del 25.10.1980 sulla sottrazione internazionale di minori. In tali strumenti bilaterali è proposta la formazione di commissioni miste di conciliazione con quei paesi i cui ordinamenti giuridici interni, che riguardano il diritto di famiglia, sono ispirati a principi diversi da quelli cui si ispira il nostro ordinamento (es. l'accordo sottoscritto con il Libano in vigore dal 1.06.2005). Nello svolgimento di queste attività il Ministero si raccorda costantemente con il Ministero della Giustizia - Dipartimento Giustizia Minorile.

## II.3. La partecipazione italiana alle attività di monitoraggio e di indirizzo in sede internazionale

Per quanto concerne le attività del **Ministero degli Esteri** attuate attraverso il **Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU),** si evidenzia anzitutto che nel biennio di riferimento è stata realizzata una attività di ricerca sui temi specifici dell'abuso e sfruttamento sessuale di bambini/e e adolescenti. Il CIDU ha infatti svolto una attività di indagine e raccolta di dati ed informazioni, finalizzata alla predisposizione, nel giugno 2006, del documento di risposta al Questionario congiunto inviato dai Relatori speciali delle Nazioni Unite, Mr. Juan Miguel Petit e Mr. Jorge A. Bustamante, competenti rispettivamente sui temi della vendita, prostituzione e pornografia infantile, e sui diritti umani dei migranti.
Tale documento di risposta, del giugno 2006, ha ad oggetto la condizione dei minori stranieri in Italia, inquadrata sotto il profilo legislativo, richiamando in particolare l'aspetto dello sfruttamento di minori, la situazione dei bambini e bambine Rom, il funzionamento del sistema della giustizia minorile. In particolare, dopo una introduzione sui più rilevanti strumenti legislativi posti a tutela dei minori, con particolare riferimento alla normativa sull'immigrazione, il documento affronta il problema dei minori immigrati, spesso vittime di sfruttamento, illustrando di seguito le iniziative predisposte in Italia per far fronte a tale fenomeno e riservando specifica attenzione ai bambini Rumeni e Rom; l'ultima parte del documento è infine dedicata al rapporto tra minori immigrati e sistema di giustizia minorile. Il secondo documento di risposta al questionario pervenuto al relatore speciale Petit è stato elaborato e presentato nel novembre 2006

per fornire informazioni sul fenomeno di minori scomparsi nel nostro Paese, riportando dati statistici ed indicando le misure legislative ed amministrative adottate a tale riguardo.

Il CIDU ha poi lavorato, in coordinamento con il Ministero per la Solidarietà Sociale e con il supporto del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, alla compilazione e presentazione, nel marzo 2007, del Rapporto di aggiornamento del Piano Nazionale adottato in relazione all'impegno internazionale assunto dal nostro Paese a conclusione della Sessione Speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, tenutasi a New York nel maggio 2002.
In materia di diritti umani, occorre ricordare che, in sostituzione della Commissione dei Diritti Umani, è stato istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 15 marzo 2006 (Risoluzione 60/251), il **Consiglio dei Diritti Umani**, con sede a Ginevra, con il compito di promuovere il rispetto universale e la protezione dei diritti umani, di intervenire in caso di loro violazione e di favorire il coordinamento delle strutture operanti nel sistema della Nazioni Unite. L'Italia - che è stata presente quasi ininterrottamente nella Commissione Diritti Umani sin dal 1957 - ha quindi deciso di presentare la propria candidatura al Consiglio dei Diritti Umani per il triennio 2007/2010, offrendo così il proprio contributo all'ambiziosa e importante operazione rappresentata dall'istituzione e dal funzionamento dell'organismo ONU. Il nostro Paese, eletto il 17 maggio del 2007 insieme ai Paesi Bassi in seno al Consiglio, intende quindi proseguire nella propria azione internazionale e interna di tutela e promozione dei diritti umani: tra i principali argomenti di interesse per il nostro Paese figura la protezione dei diritti dei bambini e delle donne contro fenomeni di violenza e discriminazione. L'Italia intende infatti proseguire e rafforzare la sua azione per la tutela e promozione dei diritti dei fanciulli, che purtroppo continuano ad essere vittime di violenza, di sfruttamento, di tratta, di orrore nei teatri di guerra, in cui ancora forte è il triste fenomeno dei bambini soldato. A questo fine, tra l'altro, l'Italia coopera da sempre con l'UNICEF e per il 2007 ha ulteriormente aumentato il suo contributo finanziario.

Il Ministero ha, inoltre, partecipato, come membro della delegazione italiana guidata dalla Presidenza del Consiglio, alla definizione della Convenzione del Consiglio d'Europa contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori (Dicembre 2006).
La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, alla cui redazione l'Italia ha apportato un contributo specifico di idee e di esperienze, prevede all'art. 16.5 che gli Stati parte pongano in essere misure di natura politica e legislativa affinché i casi di sfruttamento, violenza ed abuso di persone disabili, compresi bambini disabili, siano adeguatamente investigati e perseguiti. La Convenzione è stata firmata dall'Italia lo scorso marzo 2007.
Il Ministero degli Esteri ha partecipato anche al negoziato in Assemblea Generale delle Nazioni Unite per l'adozione di risoluzioni che prevedono disposizioni sul tema dello sfruttamento sessuale dei bambini, come la risoluzione sui diritti del fanciullo, presentata ogni anno dall'UE e dal Gruppo dei Paesi latinoamericani e cosponsorizzata dall'UE (nello specifico, la risoluzione approvata nel 2006 condanna tutte le forme di violenza sessuale e psicologica nei confronti dei minori, inclusi tutti gli atti di pedofilia, pornografia e prostituzione e l'uso di internet a tali scopi) e la risoluzione sul traffico di donne e bambini.
Ha inoltre aderito lo scorso febbraio 2007 ai "*Principi di Parigi per la protezione, la liberazione ed il reinserimento dei bambini associati a gruppi e forze armate*", testo elaborato dall'UNICEF che individua una serie linee guida per migliorare la prevenzione e la gestione del fenomeno dei bambini soldato, compreso il problema dello sfruttamento sessuale di bambini e bambini coinvolti nei conflitti armati. Nella stessa occasione, ha inoltre aderito agli "*Gli impegni di Parigi*" in materia di protezione, liberazione e reinserimento dei bambini associati a gruppi e forze armate (che presentano anch'essi un profilo relativo allo sfruttamento sessuale di bambini e bambine).

In ambito europeo, sta partecipando all'elaborazione di "*linee guida sui diritti del fanciullo*" volte a guidare l'azione dell'UE a difesa dei diritti dei fanciulli (compreso l'impegno contro la violenza nei confronti di minori ed il loro sfruttamento sessuale) sul piano internazionale.

*L'audizione dell'Italia innanzi al Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia per il monitoraggio sull'applicazione dei due Protocolli opzionali alla CRC*

Nel maggio 2006, una delegazione del Governo italiano ha discusso a Ginevra, davanti al Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, i rilievi ai due Rapporti presentati dall'Italia (rispettivamente il 14 e il 15 luglio 2005) relativi all'attuazione dei due Protocolli Opzionali alla Convenzione sui diritti dell'infanzia: il Protocollo sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e il Protocollo Opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini.

La lista dei rilievi riguardava l'applicazione dei Protocolli Opzionali sulla vendita dei bambini, la prostituzione minorile e la pedopornografia e sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati.

Il CIDU, nella persona del Segretario generale, dr.ssa Sofia Pain, ha guidato la delegazione costituita altresì dai rappresentanti delle seguenti amministrazioni:

- Rappresentanza Permanente dell'Italia alle Nazioni Unite
- Ministero della Giustizia
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
- Ministero della Difesa
- Dipartimento per le Pari Opportunità (in quanto titolare di competenze in materia di pedofilia e sfruttamento ora ricondotte sotto la titolarità del Dipartimento per le politiche della famiglia)

Il Dipartimento per le Pari Opportunità, come Amministrazione capofila sulle tematiche del Protocollo Opzionale sulla vendita dei bambini, la prostituzione minorile e la pedopornografia, ha coordinato il lavoro interministeriale di predisposizione del documento definitivo di risposta sull'applicazione in Italia di tale Protocollo.

Nel documento sono state illustrate le politiche italiane di prevenzione e contrasto dello sfruttamento sessuale dei minori. In particolare:

- è stata descritta la nuova legge 6 febbraio 2006, n. 38 "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia anche a mezzo internet";
- sono state fornite statistiche aggiornate sul numero di minori vittime di traffico di esseri umani, o sfruttati per il mercato della prostituzione minorile e della pedopornografia
- sono stati illustrati i meccanismi di coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali impegnati in Italia nella lotta a tali fenomeni criminosi e i fondi destinati alle diverse attività nazionali di prevenzione e contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori.

La traduzione delle Osservazioni conclusive, adottate dal citato Comitato nella successiva seduta del 2 giugno 2006, è stata curata dal CIDU e pubblicata dal Comitato italiano per l'Unicef, membro dello stesso CIDU, nel 2007, rendendo così possibile la diffusione presso il pubblico italiano di un documento di notevole importanza e utilità ai fini di una effettiva attuazione dei diritti dell'infanzia nel nostro paese. Le Osservazioni conclusive, adottate dal Comitato sui diritti dell'infanzia nella sua 1157a seduta del 2 giugno 2006, sono state rivolte all'Italia in seguito ai primi Rapporti presentati dal nostro paese, nel 2004, ai sensi dell'articolo 8 del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini. Come noto, il Comitato sui diritti dell'infanzia è stato istituito dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia (art. 43) ed è composto da 18 esperti, che hanno il compito di esaminare i progressi compiuti dagli Stati parti nell'attuazione degli obblighi contratti con la

ratifica della Convenzione e dei due Protocolli Opzionali. Al contempo, gli Stati parti si impegnano a sottoporre al Comitato i propri Rapporti periodici sui provvedimenti adottati per dare effetto ai diritti riconosciuti nella Convenzione e nei due Protocolli Opzionali.
Per quanto concerne il contenuto di tali osservazioni conclusive in merito al Protocollo Opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, il Comitato ha espresso anzitutto apprezzamento per le diverse misure adottate dallo Stato Italiano al fine di attuare e rafforzare la protezione dei diritti enunciati nel Protocollo Opzionale, ma ha rilevato altresì alcuni punti di criticità, quali tra gli altri, l'assenza di un sistema centralizzato per la raccolta e analisi dei dati principali e raccomanda di rafforzare l'impegno nella raccolta sistematica di dati quantitativi e qualitativi in tutti i settori interessati dal Protocollo Opzionale; di rivolgere particolare attenzione a che tutte le aree tematiche del Protocollo Opzionale siano materia affrontata nel piano nazionale d'azione per l'infanzia, nonché di continuare a rafforzare il suo impegno al fine di assicurare la piena attuazione di specifici piani d'azione inerenti il Protocollo Opzionale. Per quanto concerne la raccolta e analisi dei dati, l'Italia potrà presto rispondere a tale esigenza con l'avvio della banca dati dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

Le Osservazioni conclusive, adottate dal Comitato sui diritti dell'infanzia nella sua 1157a seduta del 2 giugno 2006, sono state rivolte all'Italia in seguito ai primi Rapporti presentati dal nostro paese, nel 2004, ai sensi dell'articolo 8 del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini. Come noto, il Comitato sui diritti dell'infanzia è stato istituito dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia (art. 43) ed è composto da 18 esperti, che hanno il compito di esaminare i progressi compiuti dagli Stati parti nell'attuazione degli obblighi contratti con la ratifica della Convenzione e dei due Protocolli Opzionali. Al contempo, gli Stati parti si impegnano a sottoporre al Comitato i propri Rapporti periodici sui provvedimenti adottati per dare effetto ai diritti riconosciuti nella Convenzione e nei due Protocolli Opzionali.
Per quanto concerne il contenuto di tali osservazioni conclusive in merito al Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, il Comitato esprime anzitutto apprezzamento per le diverse misure adottate dallo Stato Italiano al fine di attuare e rafforzare la protezione dei diritti enunciati nel Protocollo Opzionale, tra le quali la promulgazione della Legge n. 38/2006 sullo sfruttamento sessuale e la pedopornografia minorile, anche attraverso Internet, della Legge n. 228/2003 concernente "Misure contro la tratta di esseri umani", la creazione di un Fondo sulle Misure Anti-tratta presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'istituzione del Comitato Interministeriale per il Coordinamento della Lotta contro la Pedofilia (CICLOPE) nel 2002 e l'istituzione di un Osservatorio sul fenomeno e sulle politiche di prevenzione e repressione.
Il Comitato sottolinea altresì con apprezzamento l'istituzione del Centro Nazionale per la lotta contro la pornografia su Internet; definendosi tuttavia preoccupato circa la frammentazione dei molteplici impegni intrapresi in questo ambito, tali da poter ostacolare la piena attuazione delle disposizioni contenute nel Protocollo Opzionale. Di conseguenza, lo Stato viene invitato a migliorare il coordinamento, a livello sia centrale che locale, in tutti i settori interessati dal Protocollo Opzionale, e a rafforzare il meccanismo di monitoraggio periodico circa l'attuazione del Protocollo. Inoltre, il Comitato osserva con preoccupazione l'assenza di un sistema centralizzato per la raccolta e analisi dei dati principali, come rilevato dallo Stato Italiano e raccomanda di rafforzare il suo impegno nella raccolta sistematica di dati quantitativi e qualitativi in tutti i settori interessati dal Protocollo Opzionale.
Il Comitato esprime altresì apprezzamento per l'istituzione di un Ufficio del Difensore

civile in otto regioni dello Stato parte e per gli sforzi intrapresi al fine di creare una istituzione nazionale indipendente competente per la protezione dei diritti dell'infanzia e raccomanda allo Stato parte di completare tale impegno e di garantire la facile accessibilità ai minori di tale istituzione.

Evidenziando l'adozione, nel 2002, del Piano d'azione per la lotta e la prevenzione della pedofilia e la prossima conclusione del Piano nazionale d'azione per l'infanzia, come richiesto dal documento finale – "Un mondo a misura di bambino" – adottato dall'Assemblea generale alla conclusione dei lavori della Sessione speciale sull'infanzia del 2002, il Comitato raccomanda allo Stato italiano di rafforzare il suo impegno per finalizzare, adottare e attuare, in consultazione e cooperazione con i principali attori interessati, inclusa la società civile, un piano nazionale d'azione per l'infanzia, predisponendo una specifica allocazione delle risorse e un adeguato meccanismo di monitoraggio per la sua piena attuazione. Esso raccomanda altresì di rivolgere particolare attenzione a che tutte le aree tematiche del Protocollo Opzionale siano materia affrontata nel piano nazionale d'azione, nonché di continuare a rafforzare il suo impegno al fine di assicurare la piena attuazione di specifici piani d'azione inerenti il Protocollo Opzionale.

In tema di **formazione**, il Comitato pur esprimendo apprezzamento per l'impegno nella promozione della conoscenza, in particolare presso gli insegnanti, i dirigenti scolastici, gli assistenti sociali e altri soggetti

che lavorano con e per i minori, nonché presso i minori stessi, delle disposizioni del Protocollo Opzionale, appare preoccupato per l'assenza di sistematicità di tali attività e raccomanda il rafforzamento di tali misure tese a diffondere la conoscenza del Protocollo, presso i principali soggetti interessati, incluse le forze di polizia, i pubblici ministeri, i giudici, gli assistenti sociali, gli operatori del sociale che forniscono servizi di assistenza, e altri soggetti che lavorano con e per i minori, coinvolti nell'attuazione del Protocollo Opzionale.

Preoccupato circa l'alta percentuale di minori vittime di traffico, soprattutto dai paesi dell'Europa dell'est, in particolare dalla Romania, che rischiano di essere sfruttati sessualmente e utilizzati per l'accattonaggio, il Comitato raccomanda allo Stato parte di rivolgere particolare attenzione alla situazione dei gruppi vulnerabili di minori che rischiano di essere vittime d'abuso e sfruttamento. Raccomanda soprattutto che buone prassi, come il "Centro per la lotta alla mendicità infantile" di Roma, siano condivise con altre città.

Per quanto riguarda la **legislazione** in ambito penale, il Comitato rileva con soddisfazione l'impegno dello Stato parte nel configurare quali reati penali la vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini. Tuttavia è preoccupato circa la mancanza di una chiara definizione della pornografia infantile, in conformità con l'art. 2 del Protocollo Opzionale e raccomanda allo Stato parte di continuare a garantire la piena attuazione della legislazione e delle principali procedure inerenti il Protocollo Opzionale. Inoltre, il Comitato esprime apprezzamento circa il fatto che la recente legislazione in materia di sfruttamento sessuale e pedopornografia (Legge n. 38/2006) crei un obbligo permanente a carico degli operatori turistici di informare i clienti che i reati correlati alla prostituzione dei bambini e alla pornografia rappresentante bambini siano punibili, anche se commessi all'estero. Viene raccomandato allo Stato parte di prendere le misure necessarie, in collaborazione con gli operatori turistici e la società civile, sul crescente fenomeno del turismo sessuale al fine di ridurre ed eliminare la domanda.

Per quanto concerne le attività di **prevenzione**, il Comitato richiama le iniziative dello Stato parte volte alla promozione di forum per la discussione e analisi degli aspetti di natura transnazionale dei fenomeni della prostituzione infantile, del turismo sessuale e del traffico, nonché la necessità di strategie preventive, repressive e di assistenza. Tuttavia, il Comitato rimane preoccupato per la mancanza di meccanismi di informazione e monitoraggio dei risultati di tali forum e raccomanda di proseguire negli sforzi tesi a rafforzare la cooperazione internazionale interministeriale, attraverso incontri ad hoc e ben organizzati, nonché di definire temporalmente specifici impegni e

obiettivi, correlati a una adeguata e costante valutazione dei risultati. Il Comitato esprime poi apprezzamento per i molteplici accordi bilaterali e multilaterali firmati dallo Stato parte nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di sicurezza e raccomanda di continuare a rafforzare la sua cooperazione bilaterale, regionale e multilaterale per la prevenzione, per l'individuazione dei responsabili di atti inerenti la vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, in particolare con organismi competenti per l'applicazione di misure legislative in altri Stati.

Per quanto concerne l'**impiego delle risorse finanziarie**, il Comitato esprime apprezzamento per l'adozione di "Linee guida della Cooperazione Italiana sulla Tematica Minorile" da parte della Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo, concernenti l'allocazione delle risorse per iniziative promosse in collaborazione con agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni non governative e autorità locali, e raccomanda allo Stato parte di attuare concretamente tali Linee guida. Inoltre, pur rilevando che lo Stato Italiano ha adottato specifici programmi di protezione sociale, inclusi i fondi per le vittime della tratta e dello sfruttamento, il Comitato esprime rammarico per le limitate informazioni in merito all'allocazione delle risorse nell'ottica di una attuazione completa delle disposizioni contenute nel Protocollo Opzionale. In particolare, in relazione alla protezione dei diritti dei minori vittime, il Comitato sottolinea la creazione di un singolo fondo per tutte le politiche sociali attraverso la Legge n. 328/2000, ma si dichiara preoccupato circa l'ineguale distribuzione delle risorse umane e finanziarie in tutto il paese, incluso un diseguale accesso ai centri di assistenza e ai servizi sanitari. Viene dunque raccomandata la definizione specifica dei servizi di protezione e lo sviluppo di linee guida per garantire un minimo comune standard dei servizi e degli interventi a livello regionale, al fine di assicurare che i minori vittime ricevano una adeguata assistenza, inclusi il recupero fisico e psicologico e la reintegrazione nella società.

Il Comitato raccomanda infine allo Stato Italiano di adottare tutte le misure adeguate ad assicurare la piena attuazione di queste raccomandazioni, tra l'altro trasmettendole ai membri del Consiglio dei Ministri o del Gabinetto o di altro organo similare, al Parlamento, alle autorità di governo e parlamentari provinciali o statali, per promuoverne una appropriata riflessione e conseguenti interventi (follow up).

*La partecipazione dell'Italia alla stesura della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Protezione dei bambini dall'abuso e dallo sfruttamento sessuali*

L'Italia ha partecipato attivamente alla redazione della nuova Convenzione del Consiglio d'Europa **sulla Protezione dei bambini dall'abuso e dallo sfruttamento sessuali**, aperta alla firma il 25-26 ottobre 2007 a Lanzarote in Spagna, in occasione della ventottesima Conferenza dei Ministri Europei di Giustizia, è stata sottoscritta dall'Italia in Novembre.

La delegazione italiana ai lavori per l'elaborazione della Convenzione si è distinta sia per l'impegno profuso nel miglioramento qualitativo degli articoli preesistenti nella bozza del testo, sia per l'elaborazione di nuovi articoli. In questo esercizio il Dipartimento per le politiche della famiglia –Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, ha svolto il ruolo di ministero capofila per la delegazione italiana.

La nuova Convenzione tratta delle diverse forme di abuso sessuale nei confronti dei bambini, compresi quelli commessi in casa o nel contesto familiare, facendo uso della forza, della costrizione o delle minacce. Oltre alle violazioni che rientrano generalmente in questo ambito – abusi sessuali, prostituzione infantile, pedo-pornografia – il testo si occupa anche di nuovi fenomeni: la manipolazione psicologica dei bambini per scopi sessuali, il così detto "grooming"; il turismo sessuale; la partecipazione forzata dei bambini a spettacoli pornografici.

I temi cardine della Convenzione sono:

- la prevenzione dei reati di sfruttamento e abuso sessuale, attraverso la formazione, programmi educativi nelle scuole, informazione, intervento sui potenziali abusanti;
- la promozione del coordinamento interistituzionale e multidisciplinare a livello locale, nazionale ed europeo e creazione di strumenti specializzati, es. Garante nazionale, sistema di raccolta dei dati;
- l'assistenza alle vittime nel breve e nel lungo periodo come principio fondante delle legislazioni di contrasto dei crimini, all'art. 14 si afferma " Ogni stato parte si impegna a implementare programmi sociali efficaci e a creare strutture in grado di offrire il necessari supporto alle vittime e alle figure protettive"
- l'impegno ad adottare misure legislative o amministrative affinché 1.il segreto professionale non limiti l'obbligo di segnalazione a carico di tutti coloro che lavorano con bambini e bambine; 2.i reati sessuali ai danni di persone infradiciottenni siano tutti procedibili d'ufficio; 3.ci sia certezza della pena;
- l'attenzione ai rischi di recidiva attraverso misure punitive e di controllo e la promozione del trattamento degli autori, ove possibile;
- l'adozione di uno speciale approccio protettivo verso tutte le vittime infradiciottenni.

Le principali proposte della delegazione italiana che sono state accettate in sede di discussione e quindi inserite nel testo della Convenzione sono le seguenti:

- La creazione di Unità investigative specializzate per effettuare indagini sotto copertura sulla pedopornografia on-line, basandosi sull'esperienza italiana maturata nell'ambito delle attività della Polizia Postale;
- l'impegno da parte degli Stati Membri di sviluppare all'interno dei programmi di assistenza allo sviluppo le tematiche riguardanti la prevenzione e la lotta allo sfruttamento sessuale e all'abuso sessuale dei minori. Tale impegno, necessario perché molte delle piccole vittime provengono dagli Stati più deboli, appare necessario e la proposta della delegazione italiana nasce dall' importante esperienza dei progetti ad hoc finanziati dalla Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e dalla Commissione per le adozioni internazionali nell'ambito della sussidiarietà che accompagna per legge le adozioni internazionali;
- La creazione di un Fondo per le vittime e il trattamento dei rei, sul modello dell'art. 17 co. 2 della legge 269/98;
- L'introduzione del reato di corruzione di minore, cioè l'obbligare un minore ad assistere ad abusi sessuali o ad attività sessuali che coinvolgano uno o più adulti;
- In materia di "misure di protezione e assistenza alle vittime", la delegazione italiana, è riuscita a far inserire nel testo della Convenzione un articolo relativo all'eventuale allontanamento del reo dal nucleo familiare;
- La creazione di strumenti investigativi idonei per l'identificazione dei minori ritratti nel materiale pedopornografico, tale nuovo strumento investigativo nasce dalla necessità di rispondere al problema che solo pochi dei minori sfruttati per la produzione di immagini pedo-pornografiche sono identificati e quindi assistiti e protetti.
- La nuova fattispecie di reato "adescamento di minori" attraverso la rete internet, c.d. "grooming"

Inoltre, la delegazione italiana ha ottenuto importanti integrazioni al testo, con specifiche proposte, sugli "organismi di coordinamento", riuscendo a far inserire nel testo della Convenzione l'impegno per tutti gli Stati aderenti a creare osservatori nazionali che monitorino il fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, anche attraverso la raccolta di dati, e che lavorino in collaborazione con i rappresentanti della società civile, veicolando l'esperienza italiana dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile come una buona prassi per gli altri Paesi membri del COE.

L'adesione dell'Italia a questo progetto è stata fin da subito molto convinta ed è avvenuta ai massimi livelli, si ricorda infatti che il Ministro delle Politiche per la Famiglia partecipò ai lavori del Consiglio d'Europa dove incontrò il Segretario ed il Vice Segretario Generale dell'Organizzazione di Strasburgo per un confronto sulle politiche europee in materia. Ai lavori dell'apposito Comitato di esperti (il PC-ES) hanno partecipato, infatti, anche il funzionario responsabile e gli esperti del Dipartimento delle Politiche per la Famiglia, che in virtù della loro competenza in materia in quanto incaricati del coordinamento del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, hanno offerto un contributo significativo al miglioramento qualitativo degli articoli della Convenzione.

Dal punto di vista sostanziale la definizione dei reati contenuta nella Convenzione non apporta particolari innovazioni rispetto alla legislazione italiana. Tuttavia, per l'Italia, le aree di maggiore criticità sono quelle relative alla procedure,, un punto dolente è la durata dei procedimenti e la ripetizione delle audizioni, e alla garanzia di protezione e di assistenza dei bambini. Un'adeguata applicazione della Convenzione da parte del nostro paese richiederà perciò l'assunzione di impegni forti per realizzare interventi amministrativi e di programmazione delle risorse che permettano di rispettare i criteri di specializzazione degli operatori, l'appropriatezza delle metodologie di indagine e di intervista, nonché l'adeguatezza dei luoghi dell'ascolto.

## II.4. La Cooperazione internazionale

Per quanto concerne le attività cooperazione internazionale, è possibile ricostruire un quadro sintetico solo dei progetti sostenuti finanziariamente in modo diretto dal Ministero degli Esteri poiché non esiste un sistema informativo esaustivo della miriade di altre iniziative solidarietà internazionale che sono adottate nel quadro dei progetti di cooperazione decentrata attraverso il coinvolgimento di Regioni ed enti locali in partnership con associazioni e ONG italiane e locali dei paesi beneficiari.

Tra le attività svolte dal **Ministero degli Esteri** attraverso gli **Affari Politici Multilaterali e Diritti Umani** e la **Cooperazione allo Sviluppo/Unità Tecnica Centrale** si evidenzia che nel biennio di riferimento sono state finanziate varie ricerche sui temi specifici dell'abuso e sfruttamento sessuale di bambini/e e adolescenti. Infatti, è stata realizzata una ricerca in Africa Subsahariana tramite IRC/UNICEF di Firenze, da cui è scaturita anche una pubblicazione.
Un'altra ricerca è stata condotta dall'Università di Torino sul tema dello sfruttamento sessuale di donne e minorenni nigeriane in Italia nell'ambito di un Programma multibilaterale finanziato dalla cooperazione italiana e affidato all'UNICRI.

Le Linee Guida della Cooperazione Italiana sulla Tematica Minorile costituiscono i termini di riferimento per le scelte di finanziamento effettuate dal Ministero in materia di promozione dei diritti dell'infanzia e di prevenzione e protezione dall' abuso e dallo sfruttamento sessuale.
Le Linee Guida, adottate dalla Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Esteri il 26 novembre 1998 e aggiornate il 15 maggio 2004, fanno riferimento al quadro normativo delle attività della Cooperazione Italiana definito dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di Sviluppo. Esse rappresentano uno strumento strategico e metodologico di interventi grazie al quale negli anni più recenti sono state realizzate azioni a favore delle persone minori di età nei Paesi in via di Sviluppo e in quelli a economia. Le Linee Guida riflettono i principi ispiratori della Cooperazione internazionale in materia d'infanzia e adolescenza prioritariamente contenuti nella Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo e nei relativi Protocolli, negli Atti dell'Unione Europea, nella Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite (Millennium Development Goals) e nel documento Un mondo a misura di bambino (A World Fit for Children, il cui Piano d'azione è stato adottato dai Governi nell'ambito della Sessione Speciale sull'infanzia

dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 2002), nelle Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) 138 sull'età minima e 182 contro le forme peggiori di lavoro minorile con l'annessa Raccomandazione 190 – ratificate dall'Italia con la legge n. 148 del 25 maggio 2000 – e, infine, nelle indicazioni dell'Unione Europea.

Le priorità delle Linee Guida della Cooperazione Italiana sulla Tematica Minorile sono:

- La promozione del rispetto dei diritti delle persone minori di età e del pieno soddisfacimento delle loro necessità, contro ogni forma di discriminazione e di sfruttamento.
- La prevenzione e l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile, con particolare riguardo alle forme intollerabili di schiavitù moderna.
- La prevenzione e l'eliminazione delle situazioni di sistematico sfruttamento sessuale delle persone minori di età attraverso l'induzione alla prostituzione, il turismo sessuale e la pedopornografia.
- Il sostegno all'integrità fisica e psichica delle persone minori di età, contro ogni forma di violenza, di dipendenza, di costrizione e di tortura, comprese le cosiddette "pratiche tradizionali pericolose e nocive alla salute".
- L'eliminazione degli atteggiamenti culturali e delle pratiche dannose per le bambine, quali le mutilazioni genitali femminili e il matrimonio precoce.
- La prevenzione e il contrasto di fenomeni aberranti quali la tratta delle bambine e dei bambini, gli stupri etnici, il commercio degli organi, la selezione prenatale del nascituro e l'infanticidio, l'utilizzo dei bambini soldato.
- La promozione dell'educazione di base mediante l'accesso ai processi formativi sia formali sia informali, il diritto allo studio e il miglioramento dello status sociale della persona minore di età.
- La promozione e la tutela di una migliore qualità della vita, con particolare riguardo al contesto urbano e all'ambiente nel quadro di uno sviluppo sostenibile.
- La riduzione delle persone minori di età che vivono in condizioni di estrema povertà.
- La protezione dei diritti umani e civili delle persone minori di età in situazioni di conflitto e postconflitto, con particolare riguardo ai bambini soli, agli orfani, ai bambini reduci e disabili, ai bambini appartenenti alle minoranze etniche e alle popolazioni sconfitte.
- La promozione di interventi in favore di quei Paesi che registrano i tassi più elevati di mortalità neonatale, infantile e materna, con particolare attenzione alle madri adolescenti

La Cooperazione Italiana ha cercato di perseguire una strategia di sostegno ad iniziative contro lo sfruttamento sessuale di minori sia nell'ambito dei progetti contro il traffico e la tratta di minori sia attraverso il contributo volontario annuale alle Organizzazioni Internazionali e il finanziamento di progetti mirati.

Le iniziative della Cooperazione Italiana da realizzare nei Paesi beneficiari dell'APS (Aiuto Pubblico allo Sviluppo), consistono in una serie di programmi e progetti bilaterali e multilaterali specifici a favore dei minori di età, realizzati attraverso le Agenzie delle Nazioni Unite, le Organizzazioni internazionali e le Organizzazioni non governative (ONG) specializzate, le Regioni e gli Enti locali e l'impegno partecipato della società civile organizzata di ogni Paese.

Le aree di intervento spaziano dall'Europa balcanica, all'America latina, all'Africa e all'Asia. Accabto ai progetti focalizzari su questi temi è necessario associare anche quelli finalizzati a valorizzare il ruolo di donne e bambine all'interno delle società locali mediante il sostegno ad azioni contro ogni forma di discriminazione di genere. Tra le azioni prioritarie e gli strumenti operativi della Cooperazione Italiana finalizzati a realizzare l'obiettivo della pari dignità degli uomini e delle donne nello sviluppo, vi sono gli interventi volti a promuovere il superamento della "neutralità" della condizione infantile tramite l'eliminazione delle discriminazioni sessuali

sin dalla nascita e la diffusione di una cultura dei diritti umani e civili delle bambine e delle adolescenti. In molte parti
del mondo nascere femmina significa essere destinata a una vita di privazioni, violenza e soprusi e, in molti casi, rischiare di non nascere o di essere uccisa appena nata.
Anche la lotta alla pratica delle mutilazioni dei genitali femminili (MGF), si inserisce pienamente
nel quadro degli interventi promossi dalla Cooperazione Italiana nell'ambito delle politiche di genere e di quelle sui diritti umani e civili delle persone minorenni, tra i cui obiettivi principali rientrano la promozione e la tutela della salute della bambina sin dalla nascita, dell'adolescente e della donna. In anni recenti, la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo ha approvato
contributi per campagne di sensibilizzazione e informazione in Italia contro le MGF, rientranti nei cosiddetti "programmi di educazione allo sviluppo". Inoltre, la Cooperazione Italiana ha finanziato anche programmi per la riduzione delle MGF attuati in alcuni paesi africani (es. Kenya) e iniziative multilaterali, quali il progetto " Lotta alla Violenza sulle Bambine: le Mutilazioni Genitali Femminili" avviato in Africa nel quadro del programma UNICEF Global Child Protection Strategy, cui è stato erogato un contributo di 1.800.000 euro.

Per il periodo in esame sono stati segnalati dal Ministero degli Esteri – Direzione Generale Affari Politici Multilaterali e Diritti Umani e Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo/Unità Tecnica Centrale, i seguenti progetti: in Romania/Moldova, grazie ad una collaborazione con l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, la Cooperazione italiana ha sostenuto un'iniziativa di emergenza focalizzata sulla prevenzione e il contrasto alla Tratta dei minori non accompagnati e delle giovani donne minorenni avviate poi nel mercato della prostituzione. *Contributo di euro 1,5 milioni.*

Nella **Repubblica Dominicana** è stato realizzato il programma *Lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti anche attraverso la pedopornografia via Internet e il turismo sessuale a danno dei minori di età*, in collaborazione con l'UNICEF e ECPAT Italia. La Repubblica Dominicana è meta di consistenti flussi turistici, con una rilevante presenza di turismo italiano. Parte di questo turismo è purtroppo rappresentata dal turismo sessuale, che vede spesso vittime adolescenti e bambini, spesso in giovanissima età. Il programma prevede e realizza una formazione mirata di operatori e soggetti istituzionali per la prevenzione e la lotta alla pedopornografia nazionale e internazionale anche attraverso Internet, con il valido contributo di esperti italiani del Ministero dell'Interno, della Giustizia, della Difesa e del Turismo, l'Unità Speciale dei Carabinieri. Il progetto ha realizzato importanti accordi per la definizione di protocolli (Dichiarazione di Roma dei Consoli dominicani contro il turismo sessuale in danno di minori) e per la definizione del Codice di Condotta dell'industria turistica dominicana per la prevenzione e la lotta allo sfruttamento sessuale minorile nel turismo. *Contributo di 800.000 euro.*

Nella **Regione Centro Americana/Caraibi,** in collaborazione con il TACRO (*The Americas and Caribbean Regional Office*) dell'UNICEF, la Cooperazione Italiana allo Sviluppo ha realizzato l' iniziativa *Lotta al traffico di bambini ed adolescenti vittime di pedopornografia on line, sfruttamento sessuale anche nel turismo e di adozioni internazionali clandestine*. L'iniziativa per le attività regionali del programma (piano d'azione, formazione, comunicazione, sensibilizzazione, applicazione dei codici di condotta nel turismo) riguarda Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama, Costa Rica, Belize e Messico. In particolare, nei primi quattro Paesi vengono realizzati programmi specifici bilaterali di azioni di prevenzione e contrasto del fenomeno e di sostegno alle giovani vittime, con il coinvolgimento di ONG specializzate nella tematica, come ad esempio ECPAT, e di esperti italiani ed internazionali sul tema come il Nucleo Speciale dei Carabinieri e l'Osservatorio Nazionale di Lotta allo

Sfruttamento e Abuso Sessuale dei Minori della Presidenza del Consiglio; in tutti e otto i Paesi, invece, è in corso una ricerca a livello regionale per accertare l'entità del problema e disegnare una mappatura dei flussi della tratta. *Contributo di 2,7 milioni di euro.*

**Nella Regione Sud Est Asiatico e Pacifico,** in seguito ai positivi risultati raggiunti con una precedente fase di attività, è stata approvata nell'ottobre 2005 la seconda fase del programma denominato "*East Asia Project against abuse, exploitation and trafficking of children*" con componente regionale su tutti i Paesi per piano d'azione, formazione, comunicazione, sensibilizzazione (beneficiari: **Indonesia, Filippine, Vietnam e** Ufficio Regionale UNICEF per il **Sud Est Asiatico e il Pacifico**). Le nuove risorse finanziarie messe a disposizione dalla DGCS sono impiegate dall'UNICEF per dare continuità all'azione propulsiva già in essere iniziata nella prima fase durante il triennio 2002-2005, nonché a rafforzare e consolidare gli incoraggianti risultati conseguiti nei Paesi sopra elencati, ai quali si aggiunge la **Cambogia** che usufruirà di assistenza tecnica specializzata dall'Ufficio regionale e sarà anch'essa coinvolta nelle politiche di cooperazione tra i Paesi del Sud-Est Asiatico.

La Cooperazione Italiana ha inoltre finanziato il **Programma Globale di Lotta al Traffico di minori per sfruttamento sessuale (*"Program Against Trafficking in minors for sexual exploitation"*),** realizzato dall'UNICRI in collaborazione con ECPAT International in **Costarica, Thailandia e Ucraina**. La DGCS ha finanziato il segmento di età 0-18 anni, con particolare riguardo alla *tratta dei minori per scopi di sfruttamento sessuale ai fini commerciali.* L'UNICRI ha organizzato una azione di cooperazione decentrata con quelle istanze locali che vedono la presenza sul loro territorio di minori stranieri sfruttati sessualmente. Il programma ha realizzato una pubblicazione finale sull'iniziativa e una conferenza internazionale. *Contributo italiano di 980.000 euro.*

Inoltre, sono in fase di avvio i seguenti programmi:
**Nigeria UNICRI** – *Prevenzione e contrasto della tratta di minori e delle giovani donne dalla Nigeria all'Italia* per un valore di 1.920.000 euro. È la seconda fase di attività di un programma multibilaterale, in collaborazione con UNICRI, di prevenzione e contrasto del fenomeno della tratta di donne minorenni dalla Nigeria all'Italia, conclusosi nel 2006. Si tratta di una iniziativa di grande successo, realizzata con il coinvolgimento della Direzione Nazionale Antimafia.
Kenya – *Minori vulnerabili e promozione dei diritti di bambini e degli adolescenti – Componente di lotta allo sfruttamento sessuale nel turismo* per un valore di 990.00 euro. Si tratta di un programma multibilaterale realizzato in collaborazione con l'UNICEF, AMREF ed ECPAT. Il programma si struttura in due componenti: una componente a favore dei strada e orfani e una seconda componente di prevenzione e contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori nel turismo.
**Senegal** – *Lotta alle peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile – Componente sfruttamento sessuale di minorenni anche nel turismo* per un valore di 2.000.000 euro. Si tratta di un programma multibilaterale realizzato in collaborazione con l'UNICEF, ECPAT varie ONG italiane. Il programma si realizza attraverso varie modalità, tra cui la gestione diretta DGCS. La gestione affidata all'UNICEF e la collaborazione diretta dell'Istituzione senegalese di riferimento (Art. 15 ex L. 49/87) e si focalizza su due componenti principali : lotta alla mendicità dei bambini talibé e lotta allo sfruttamento sessuale di bambine e adolescenti anche nel turismo.
All'interno di ogni programma realizzato nei Paesi in Via di Sviluppo precedentemente elencati, è prevista una componente di ricerca finalizzata al tema specifico dello sfruttamento sessuale e documentata in altrettante pubblicazioni.

I progetti della Cooperazione Italiana rivolti alle fasce minorili seguono principi di multisettorialità, integrazione e partecipazione dei beneficiari, essi includono quindi anche attività di comunicazione e informazione cui i bambini e gli adolescenti beneficiari delle attività

partecipano direttamente, in modo attivo e propositivo. Particolarmente significative sono alcune esperienze di supporto alla creazione o al rafforzamento degli istituti di rappresentanza degli adolescenti e dei bambini in America Latina o in alcuni paesi asiatici.
Su questi progetti sono condotte attività di monitoraggio da parte di esperti dell'Unità Tecnica Centrale della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e da esperti esterni incaricati ad hoc, i cui risultati sono disponibili nei rapporti di valutazione periodicamente compilati sull'andamento e sull'impatto qualitativo e quantitativo dei progetti nei diversi Paesi dove il Ministero opera.

Il Ministero degli Esteri ha stipulato Accordi bilaterali in esecuzione dei progetti di cooperazione, realizzati con le istituzioni controparti locali dei progetti dei Paesi sopra indicati e con i Ministeri competenti italiani (Giustizia, Interni, Affari Sociali, Famiglia, ecc) e Accordi con gli Organismi Internazionali affidatari della realizzazione dei progetti: UNICEF, IOM, UNICRI, ECPAT International, ONG italiane coinvolte nei diversi progetti di cooperazione.
È interessante menzionare, inoltre, che il Ministero sta cooperando in sede Europea alla elaborazione delle "Linee guida sui diritti del fanciullo" da utilizzare nei progetti di cooperazione internazionale, un documento che richiede che i Capi Missione svolgano anche una forma di monitoraggio sulla situazione delle violazioni dei diritti del fanciullo nei vari Paesi di missione.

La Cooperazione Italiana allo Sviluppo ha partecipato anche alla definizione di piani di azione regionali, per esempio contro il turismo sessuale a danno dei minori per 10 Paesi del Centroamerica e Caraibi nell'ambito del progetto regionale multilaterale affidato all'UNICEF; ha finanziato e realizzato il piano d'azione e l'accordo tra il Ministero del Turismo e l'industria alberghiera della Repubblica Dominicana sull'applicazione dei codici di condotta dell'OMT e ECPAT International con l'industria del turismo italiana e ECPAT Italia; ha, inoltre, collaborato alla definizione del piano d'azione di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori anche nel turismo con il Ministero del Turismo in Brasile dove i programmi finanziati dalla Cooperazione Italiana in Centroamerica e nella Repubblica Dominicana ne hanno costituito il modello per il Ministero del Turismo brasiliano; ha, infine, realizzato il piano d'azione nazionale di lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale di minori del governo senegalese nel quadro dell'iniziativa del programma multilaterale UNICEF con il contributo di ECPAT Italia *Lotta alle peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile – Componente sfruttamento sessuale di minorenni anche nel turismo.*
Quasi dieci anni di applicazione delle Linee guida specifiche per l'infanzia e l'adolescenza hanno permesso di selezionare progetti che hanno contribuito a rafforzare esperienze di intervento in molti importanti paesi del sud del mondo, il problema di questa iniziative è che spesso sono destinate a sostenere l'apertura o il proseguimento di servizi di base che rispondono a bisogni e necessità di cura "correnti" delle persone, adulte o minorenni che siano. Si pone quindi il problema drammatico di come assicurare continuità ai servizi avviati una volta che si giunge alla termine del finanziamento. L'impegno a sostenere l'adozione di Piani di azione nazionali si muove quindi nella direzione di acquisire un riconoscimento politico istituzionale da parte dei governi negli stati in cui opera la cooperazione italiana, quale strategia per cercare di assicurare anche una sostenibilità economico finanziaria alle attività promosse.

Nell'ambito della cooperazione internazionale sui temi della violenza contro donne, bambini e adolescenti, i cooperanti italiani lavorano spesso a contatto con realtà locali che hanno raggiunto livelli altissimi di competenze e di capacità professionali, sperimentando pratiche molto innovative nel campo sia del lavoro sociale ed educativo che clinico. I principali punti di forza di alcune metodologie utilizzate sono:

- la valorizzazione dei contesti di vita quotidiana (scuola, gruppo dei pari, laboratori professionalizzanti, lavoro) come spazi a valenza riparativa dove i bambini e gli adolescenti possono sperimentare relazioni protettive con figure adulte, scoprire propri

punti di forza e risorse attraverso il mettersi in gioco in compiti della vita di tutti i giorni, (es, prendersi cura del proprio spazio di vita, di un animale, capacità dio comunicare ad altri bambini o adolescenti la propria esperienza in un clima di ascolto e rispetto, percepire se stessi come soggetti di diritto);
- la valorizzazione della rete comunitaria come spazio di protezione e di mediazione dei bisogni;
- l'attenzione alla persona aiutata in quanto soggetto sociale che può diventare anche attore della prevenzione e della protezione di altre persone.

Nei paesi dell'area Centroamericana e dell'America del Sud Il lavoro proposto dalle associazioni di protezione e recupero delle vittime minorenni di violenza e sfruttamento si colloca spesso nel solco delle esperienze di "*educacion popular*" sviluppatesi in questi paesi a partire dagli anni Cinquanta nell'ispirazione di pedagogisti sperimentatori, quali Paulo Freire che vide nella pratica dell'educazione comunitaria una metodologia di formazione, di singoli e comunità, all'autodeterminazione e all'autonomia attraverso l'accompagnamento al riconoscimento della loro soggettività e alla valorizzazione delle loro esperienze di vita e del loro sapere.
L'ispirazione di Paulo Freire è stata oggi raccolta sia a livello di base da comunità, parrocchie, associazioni e ONG sia da studiosi e ricercatori latinoamericani anche all'interno dei percorsi formativi formali di base e avanzati.
I progetti tendono oggi ad arricchire tale tradizione con un approccio di genere alla lettura della realtà, dei problemi e alla ricerca di strategie di prevenzione, recupero e reinserimento sociale. La violenza sessuale, la violenza domestica, lo sfruttamento sessuale nella prostituzione, il traffico di donne e bambine costituiscono condizioni di rischio e di danno individuale e sociale, che hanno una forte connotazione culturale di discriminazione delle donne e delle bambine. Ecco l'importanza dello sviluppo dell'autostima, del riconoscimento di sé e della partecipazione critica ai processi di cambiamento della comunità locale. Il percorso educativo che coinvolge le vittime è un processo di uscita dalla violenza attraverso la costruzione di senso per un'esperienza al contempo individuale e collettiva.
L'intenso lavoro di cooperazione internazionale meriterebbe anche una valorizzazione all'interno attraverso lo scambio di esperienze con operatori e operatrici che in Italia si occupano degli stessi problemi. Le ricognizione fatte negli anni coinvolgendo direttamente anche le Ong che si occupano di sfruttamento e abuso sessuale ha messo in evidenza una scarsa comunicazione tra queste e le realtà pubbliche e private che in Italia lavorano da anni, con risultati di eccellenza, nel settore della prevenzione e della cura dei minori vittime di violenza.
La Cooperazione italiana potrebbe quindi favorire l'apertura di tavoli di confronto e di scambio di esperienze di eccellenza tra esperti e operatori dei paesi nei quali sono stati realizzati i maggiori progetti di cooperazione contro lo sfruttamento e la violenza all'infanzia e operatori ed esperti italiani che si occupano di questi temi.
Quest'area, come quella dei progetti europei, in particolare Daphne, rappresenta un bacino di saperi e di buone prassi sostanzialmente inesplorato, dal quale potrebbero derivare prassi e metodologie trasferibili in Italia al fine di rafforzare e innovare i servizi esistenti.

Per quanto concerne le azioni in Italia, il Ministero degli Affari Esteri (MAE), attraverso la Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo, coerentemente al proprio mandato è impegnato, in collaborazione con le Regioni, gli Enti locali e le Organizzazioni non governative a promuovere e sostenere le iniziative di educazione allo sviluppo e all'intercultura quali mezzi per accrescere la conoscenza riguardo alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nei Paesi di Cooperazione e di quella immigrata in Italia, con l'applicazione di norme e iniziative a loro favore.
Anche i bambini e gli adolescenti italiani sono quindi coinvolti in progetti sostenuti dalla Cooperazione italiana attraverso il finanziamento dei programmi di Educazione allo sviluppo che hanno il fine di comunicare, informare e sensibilizzare sulle diverse culture e condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti nel mondo.

Il Ministero ha inoltre promosso iniziative finalizzate a favorire la partecipazione diretta di bambini, bambine e adolescenti nella definizione e realizzazione di progetti contro l'abuso sessuale e allo sfruttamento sessuale; infatti, tutti i progetti della Cooperazione Italiana rivolti alle fasce minorili sono multisettoriali integrati e promuovono anche attività di comunicazione e informazione dove i minori sono protagonisti attivi e propositivi.

Le principali attività di comunicazione e di animazione culturale e sportiva sono: laboratori fotografici, gare e mostre fotografiche; laboratori teatrali e teatro itinerante; documentari, docufilm e cinema itinerante (CinemArena); attività sportive; pittura, grafica, fumettistica, arti grafiche, murales, storie d'animazione, fotoromanzi, libri illustrati e fotografici, ecc.; programmi di comunicazione nei Paesi in Via di Sviluppo per comunicare i diritti dei minori e in Italia, attraverso i programmi di Educazione allo sviluppo, per comunicare, informare e sensibilizzare l'opinione pubblica italiana sulle diverse culture e condizioni dei bambini e adolescenti a rischio e in situazione di sfruttamento sessuale nel mondo; organizzazione di convegni e conferenze nei Paesi in Via di Sviluppo e in Italia.

# Capitolo II - LE INIZIATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, DELLE ONG E DEGLI ENTI DEL PRIVATO E PRIVATO SOCIALE

## Sezione I - Iniziative dei governi regionali e degli enti locali

### Premessa

L'aggiornamento delle informazioni sull'attività delle Regioni e delle Province autonome è stato condotto attraverso l'invio di un questionario ai referenti regionali sulle politiche per l'infanzia.
Il questionario indagava cinque aree tematiche: adozione di atti di indirizzo o programmazione; realizzazione di progetti mirati, anche nel contesto della cooperazione decentrata; gestione di flussi informativi e percezione circa l'impatto delle azioni di prevenzione e di promozione dei diritti realizzate sino ad oggi.
Questionari compilati e materiali di documentazione sono pervenuti da 11 regioni e dalle due Province autonome: Abruzzo, Bolzano, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Trento, Valle d'Aosta.
Di seguito si riporta l'analisi complessiva delle risposte e, laddove è pervenuta un'adeguata documentazione, una descrizione più dettagliata dei progetti indicati.
Il risultato della ricognizione non è sufficiente a ricostruire un quadro effettivamente esaustivo della gamma di attività concretizzatesi sul territorio. Le informazioni raccolte, quindi, possono essere considerate solo come indicazioni di tendenza di ciò che effettivamente si muove a livello regionale e locale. Anche a livello di governi regionali esiste una suddivisione di competenze in materia di infanzia e adolescenza, che limita inevitabilmente il tentativo di ricostruir le politiche che investono il problema della violenza e dello sfruttamento dei minori.
L'analisi delle informazioni reperite attraverso la ricognizione sarà pertanto integrata con due contributi di approfondimento che partono dall'analisi delle esperienze in atto nel settore degli interventi sul campo e del rilievo assegnato ai temi del maltrattamento e abuso all'infanzia dalle leggi regionali di riordino dei servizi per i bambini fuori famiglia, anche alla luce degli standard internazionali.
Un tema sul quale non è possibile formulare un commento di sintesi è la percezione circa l'impatto delle azioni di prevenzione e di promozione dei diritti realizzate sino ad oggi; solo un numero esiguo di regioni (e anche di Città riservatarie) ha, infatti, compilato questa parte del questionario, inserita come sollecitazione a operare una lettura non solo amministrativa dell'attività svolta dall'ente. In particolare, alla domanda su quale si valutava essere stato l'impatto delle azioni promosse sulla condizione dei bambini (sono più sicuri, più sani, più rispettati nei loro diritti, ...?), le mancate risposte sono molte. Sorge quindi immediato il dubbio che sia difficile fornire una valutazione su questo aspetto perché non ci sono sedi di partecipazione dei bambini e dei ragazzi nelle quali condurre una valutazione degli esiti a partire dalle esperienze dirette e quotidiane dei beneficiari stessi delle politiche di prevenzione e tutela per l'infanzia e l'adolescenza.

La documentazione inviata dalle Regioni e le risposte al questionario confermano che le Regioni e gli enti locali continuano a muovere la loro progettualità lungo tre assi di intervento: coordinamento degli attori istituzionali e non, indirizzo degli interventi per "forzarli" ad adottare una logica multidisciplinare e interistituzionale e integrazione delle politiche per la prevenzione entro la cornice della programmazione
**Nel riferire le situazioni descritte dalle Regioni in risposta al questionario si è scelto, quest'anno, di non effettuare sintesi per grandi tipologie di intervento, bensì si è preferito**

**lasciare "parlare" le schede e i documenti inviati per dare luce alle piccole e grandi iniziative che animano il territorio italiano con professionalità e competenza.**

*Alcuni processi generali in atto*

Come osservato anche nell'ultima edizione della Relazione biennale sullo stato dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, nel corso dell'ultimo quadriennio, quasi tutte le Regioni hanno adottato nel periodo di riferimento qualche tipo di provvedimento normativo, nella forma di atti legislativi o deliberativi, di spesa, indirizzo o di regolamentazione, specifici per la promozione, tutela e attuazione dei diritti di bambini e adolescenti.

Tra gli argomenti a carattere specifico, le norme si sono concentrate anche su tematiche di interesse in questo contesto, quali:

- materie sociosanitarie, relative alla fase della nascita e all'area degli interventi materno-infantili;
- adozione, sia nazionale sia internazionale, con la definizione, stipula e applicazione di protocolli d'intesa tra le varie istituzioni coinvolte e di protocolli operativi, di linee guida metodologiche concernenti l'organizzazione e il funzionamento territoriale dei servizi, ecc.;
- affidamento, familiare e non, prevedendo anche in questo caso la definizione di linee d'indirizzo, linee guida, protocolli operativi;
- contrasto dell'abuso, del maltrattamento e della violenza sui minori, che hanno prodotto linee guida operative, protocolli d'intesa, iniziative formative e di sensibilizzazione;
- istituzione del garante per l'infanzia;
- temi dell'interculturalità, della multietnicità e della mediazione culturale;
- giustizia minorile, con la stipula di protocolli d'intesa tra Dipartimento per la giustizia minorile, Regioni, Comuni e centri giustizia minorile e con la sperimentazione di uffici di mediazione penale minorile e civile minorile.

Tra i temi più a carattere generale ricorrenti troviamo, come tema cruciale, il riordino del sistema dei servizi sociali, connesso in taluni casi alla definizione di piani regionali socioassistenziali.

A livello regionale sono state nominate anche le prime figure di Garanti, o tutori, per l'infanzia (es. in Friuli Venezia Giulia, Veneto, Marche, Lazio). In alcune Regioni sono stati anche creati osservatori regionali sull'infanzia e l'adolescenza previsti dall'articolo 4 della legge 451/1997 per rispondere all'esigenza di garantire l'attivazione e lo scambio di flussi informativi sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Nell'ambito delle strategie di prevenzione, sono davvero numerose le iniziative promosse dalle Regioni e dagli enti locali.

Le Regioni hanno redatto e approvato leggi che riguardano molteplici aree di interesse:

- nel settore dell'assistenza sociale, per l'organizzazione dei servizi di supporto alla famiglia e ai bambini, per interventi a sostegno a favore delle giovani coppie e dell'esercizio della genitorialità, aiuti alla maternità e prestazioni di tipo economico a sostegno del reddito e contro il rischio di povertà ed esclusione sociale;
- nell'area della salute, per la determinazione e la qualificazione delle prestazioni nel settore materno – infantile e l'organizzazione dei servizi;
- per la protezione dei soggetti più vulnerabili, approvando norme a tutela dei bambini migranti, rom, portatori di handicap e dei bambini ospedalizzati.

Pur essendo corretto e coerente riconoscere che una lunga strada è stata percorsa e che in molte aree del paese i servizi di base e specializzati hanno raggiunto un livello di sufficiente adeguatezza, anche grazie allo stimolo fornito dalla legge n.285/97, non si può tuttavia negare che permangono squilibri territoriali nella diffusione dei servizi, nella disponibilità di personale specializzato e nella capacità di coordinamento tra settori ed enti competenti.

Le ONG e le altre organizzazioni del terzo settore rappresentano attori centrali nell'area sociosanitaria ed educativa. Tante sono le associazioni impegnate in iniziative che danno

sostanza ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e molte di loro sono assiduamente impegnate anche in attività di prevenzione della violenza. Il privato sociale collabora e coadiuva il settore pubblico nell'erogazione delle prestazioni di base e in attività qualificate di secondo livello, le organizzazioni sono, però, anche capaci di autonoma progettualità nella creazione di strutture di accoglienza e nella attuazione di progetti specifici.

Certamente non è possibile fornire un quadro esaustivo della molteplicità di esperienze che dagli anni Novanta vanno caratterizzando il panorama italiano, cercheremo tuttavia di sottolineare alcuni caratteri generali e di porre in luce il ruolo assunto dalle ONG e dalla società civile, che oggi stanno in un rapporto di collaborazione con l'ente pubblico che si basa sul rispetto dell'autonomia e della funzione di ognuno.

I processi istituzionali e organizzativi in atto per sviluppare e consolidare i sistemi locali di welfare vedono nella programmazione regionale settoriale e integrata lo strumento più potente per qualificare i sistemi di prevenzione e di protezione sociale.
Specchio della capacità di risposta delle comunità locali ai bisogni di bambini e adolescenti è il **piano di zona,** uno strumento di programmazione locale introdotto dalla legge n.285/97 e fatto proprio da una successiva legge nazionale, la legge 18 novembre 2000 n. 328 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, con la quale si è dato impulso alla riforma dei sistemi regionali dei servizi sociosanitari integrati. Tale legge, tra le altre cose, ha confermato l'importanza di adeguare l'azione di programmazione a principi di sussidiarietà orizzontale in modo tale da coinvolgere, nell'azione di individuazione dei bisogni e scelta delle priorità, tutti quei soggetti che sono più vicini ai cittadini: enti locali, scuola, terzo settore, perseguendo l'idea che, quanto più il modello imposto è lontano dalle esigenze reali, tanto più gli interventi e i servizi sociali erogati dalle istituzioni finiscono in gran parte con diventare spreco di risorse pubbliche, scarsamente produttivi. La sussidiarietà orizzontale, secondo la quale l'impegno primario delle Istituzioni è quello di porsi a garanzia della risposta ai "diritti civili e sociali" e di promuovere e favorire l'esercizio della funzione sociale da parte delle formazioni sociali (nel pieno rispetto dei diritti - costituzionalmente protetti - di libertà e 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.
La programmazione regionale e la sua attuazione, grazie allo strumento del Piano di zona e ad una maggiore sensibilità verso un approccio multisettoriale, vede il concorso di Aziende Sanitarie, Comuni, Amministrazioni provinciali, Autorità giudiziarie, Uffici scolastici regionali, Associazioni e Cooperative.
Il piano di zona ripartisce a livello locale molteplici risorse di finanziamento, in primis quelle derivanti dal riparto alle Regioni del Fondo nazionale per le politiche sociali.
Dalle periodiche ricognizioni effettuate dal Centro nazionale di analisi e documentazione per l'infanzia e l'adolescenza sullo stato di attuazione della legge 285/97 e sulle politiche locali per l'infanzia, a fronte di indubbi progressi nella capacità di progettazione e di messa in rete delle risorse esistenti, nonché di integrazione degli attori locali, permangono anche elementi di difficoltà che ricorrono nelle relazioni fornite dalle Regioni e dalle Città riservatarie evocando elementi di criticità che influenzano anche le azioni di prevenzione:

- elevato turnover e carenza di personale, con particolare riferimento ad alcune figure professionali, es. assistenti sociali
- difficoltà nell'identificare standard di qualità che orientino l'utilizzo di strumenti di analisi e valutazione
- incertezza nel volume di risorse finanziare destinate a sostenere non solo i servizi correnti ma anche progetti innovativi per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie con bambini

**Le due maggiori sfide che oggi le amministrazioni, i servizi e gli operatori devono affrontare sono:**

- sviluppare livelli sempre più qualificati e alti di lavoro intersettoriale e interservizi per sviluppare gli interventi di prevenzione secondaria e terziaria sulla violenza all'infanzia;
- passare da una logica basata sull'erogazione delle prestazioni a una basata sugli esiti e sull'analisi di impatto.

A fronte di una crescita robusta di attività, nel campo della prevenzione della violenza all'infanzia, in particolare dell'abuso e dello sfruttamento sessuale ai danni di bambini e adolescenti, il lavoro svolto sembra soffrire della mancanza di un telaio fondato su alcuni criteri di progettazione che rendano verificabile, misurabile e trasferibile l'esperienza accumulata, anche a partire dagli errori. Specialmente in periodi caratterizzati da risorse economiche scarse e da una crescente competizione tra target per quelle disponibili (es. fra bambini e anziani), lo sforzo di aderire a criteri di efficace assume un grande valore. In questo settore di governo delle politiche, peraltro, il concetto di efficacia si declina in primo luogo come capacità delle azioni intraprese di ridurre l'incidenza dei fenomeni o, perlomeno, di ridurre la velocità del loro ritmo di crescita.

Certamente l'Italia si trova ancora nella fase ascendente della curva di impatto delle politiche finalizzate alla prevenzione e alla riduzione del rischio, cioè il paese deve ancora "assimilare" gli effetti iniziali della sensibilizzazione e dell'acculturazione sul problema, perciò è probabile che ancora a lungo apprezzeremo un aumento dei casi che giungono all'attenzione dei servizi e delle autorità grazie ad una maggiore capacità di rilevazione. Ciò però ha poco a che fare con l'incidenza, infatti la riduzione di nuovi casi annui richiede di agire non sulla riduzione del danno, bensì sulla riduzione dei fattori di rischio che si collocano ad un livello *macro,* per es. attraverso politiche contro la discriminazione, o per l'effettiva applicazione delle leggi, *meso*, per esempio, misure di sostegno al reddito, alla diffusione di servizi per la rilevazione precoce, e *micro*, per es. rilevazione precoce di problematiche sociali o psichiatriche nei datori di cura o nella salute dei bambini. D'altronde è però indispensabile agire anche sul potenziamento dei fattori di protezione, pure essi incrociabili lungo i tre livelli precedenti: *macro*, per es. politiche generali di benessere e di welfare, *meso,* sostegno alla famiglia nelle sue competenze e capacità accuditive ed educative, *micro,* per es. assicurando il diritto allo studio e alla formazione o allo sviluppo delle competenze relazionali e sociali dei bambini.

In particolare, laddove è possibile rintracciare formulazioni chiare degli obiettivi che si intende perseguire, non sempre ne discende un insieme di attività che possano considerarsi parte di un modello logicamente fondato di intervento, così come raccomandato in sedi internazionali autorevoli, rispetto al problema trattato, quali l'O.M.S. o l'International Society on Child Abuse and Neglect, che raccomandano di trasferire anche in questo campo la strumentazione analitica e metodologica già ampiamente validata in ambito medico per combattere talune malattie. In breve, nel passare in rassegna le esperienze documentate, e, come si vedrà più avanti, i suggerimenti, le critiche e le proposte da parte di studiosi e operatori, il pur valido panorama attuale mostra dei segni di forte debolezza nel riuscire ad adattarsi ad uno schema logico di azione. Non appare evidente, infatti, la connessione tra le varie componenti di un modello logicamente fondato, ovverosia tra obiettivi del programma, risorse che sono necessarie ad attuarlo, attività intraprese per realizzarlo, risultati delle attività ed esiti attesi.

Sovente, è spesso il caso delle linee guida, a fronte di obiettivi complessi che ci si propone di conseguire, mancano o sono scarse le risorse per farlo e gli esiti (i cambiamenti) attesi non sono esplicitati in modo tale da renderli verificabili.

## I.1. Risultati della ricognizione presso le Regioni e le Province Autonome

La descrizione che segue ha suddiviso le informazioni su cinque aree di attività:

1. **Atti di indirizzo, coordinamento e programmazione**
2. **Prevenzione primaria: informazione, formazione, rilevazione precoce**
3. **Interventi di consulenza, protezione, sostegno, trattamento e reinserimento sociale**
4. **Iniziative contro lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti. Tratta. Pedopornografia**
5. **Azioni di monitoraggio, ricerca e valutazione**

### I.1.1. Atti di indirizzo, coordinamento e programmazione

Nell'ottica del coordinamento delle procedure molte Regioni hanno adottato con atti deliberativi proprie linee guida per la rilevazione e la presa in carico dei casi di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuali..

| **Regioni che hanno deliberato Linee guida** |
|---|
| Veneto – 1999 e 2005 |
| Lazio - 1999 |
| Emilia Romagna - 1999 |
| Piemonte - 2000 |
| Toscana - 2002 |
| Liguria - 2004 |
| Lombardia - 2005 |
| Campania - 2005 |
| Molise - 2006 |
| Abruzzo, 2007 |
| Valle d'Aosta, 2007 |

Le finalità dello strumento "Linee guida" sono in genere:

- Governo degli interventi e delle fasi/funzioni di rilevazione, valutazione e protezione ("*esigenza di attuare un maggiore coordinamento tra i servizi socio-assistenziali e sanitari del territorio, a fronte della situazione diversificata di esperienze, interventi e strumenti finora messi in atto per contrastare il fenomeno dell'abuso e maltrattamento ai danni di minori dai diversi enti presposti*")
- Ricerca di senso e logica all'interno delle leggi
- Integrazione operativa ove le leggi suggeriscono ma non individuano procedure o strumenti ("*necessità di un intervento globale ed efficace sui minori e sulle loro famiglie sia relativamente alla prevenzione che alla cura*")
- Modellizzazione e trasferimento di prassi ("*fornire degli orientamenti operativi agli operatori dei servizi territoriali, socio sanitari, scolastici ed educativi, anche indicando modelli di organizzazione e integrazione dei servizi a livello di Ambito Territoriale*").

Le linee guida attualmente disponibili hanno caratteristiche e contenuti non sempre omogenei tra loro rispetto alla tipologia di violenza considerata, per esempio, quelle del Piemonte si

focalizzano essenzialmente sull'abuso sessuale, mentre quelle del Molise abbracciano l'intera gamma di violenze, dalla trascuratezza allo sfruttamento sessuale; alle procedure operative da seguire; ai modelli organizzativi ad esse sottesi; alla presenza di finanziamenti ad hoc per sostenerne l'applicazione. Raramente sono stati definiti degli indicatori per valutarne l'efficacia rispetto agli eventi che esse intendono contrastare, al miglioramento qualitativo delle prassi seguite dagli operatori dei servizi oppure allo sviluppo di un maggior grado di coordinamento tra i vari attori coinvolti.

Nel periodo in esame, la **Regione Val d'Aosta** ha approvato specifici **atti normativi e amministrativi,** nonché atti di orientamento (linee guida, protocolli, ecc.) in materia di violenza e sfruttamento sessuale di bambini/e e adolescenti (pedopornografia, prostituzione minorile, turismo sessuale e/o tratta a fini di sfruttamento sessuale), accompagnando tali atti con risorse finanziare dedicate (precisamente Euro18.000 per l'anno 2006 ed Euro 11.200 per l'anno 2007). In particolare, il 27 aprile 2007 è stato approvato dalla Giunta Regionale della Valle d'Aosta l'**Accordo di Collaborazione** tra Amministrazione Regionale – Assessorati Sanità, Salute e Politiche Sociali e Istruzione e Cultura, Azienda USL della Valle d'Aosta, Consiglio Permanente Enti Locali e Questura di Aosta, per l'istituzione di un **Gruppo di Coordinamento Interistituzionale sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia e all'adolescenza,** unitamente all'approvazione delle relative **Linee guida**. Per tale progetto, sono stati impegnati 3.500 Euro sul bilancio di previsione 2007, nel capitolo "Provvidenze a favore delle famiglie".
Il Gruppo Interistituzionale persegue quali obiettivi:

- la riduzione delle difficoltà di comunicazione e di confronto tra i diversi soggetti coinvolti nella problematica in oggetto;
- la realizzazione di attività di formazione e sensibilizzazione inerenti alla problematica in oggetto nel territorio regionale;
- divenire un riferimento competente e riconosciuto a livello regionale in grado di fornire consulenza ed orientamenti operativi.

Le azioni in materia di maltrattamento e abuso sessuale di minori e adolescenti previste per il Gruppo Interistituzionale sono:

- raccogliere e divulgare informazioni e documentazione;
- promuovere/realizzare iniziative di sensibilizzazione/formazione per il vasto pubblico, per operatori a contatto con i bambini e ragazzi, per i minori e per gli operatori delle Istituzioni;
- favorire il coordinamento tra i diversi soggetti che si occupano di minori attraverso la strutturazione di percorsi operativi condivisi;
- aggiornare nel tempo le Linee Guida;
- fornire consulenze (analisi della situazione, chiarimenti tecnici sulle procedure per la segnalazione, indicazioni circa le modalità di accompagnamento al caso) agli operatori della Valle d'Aosta relativamente alle situazioni di sospetto maltrattamento e/o abuso.

Nell'accordo è prevista anche la verifica dopo i primi due anni di attività sui risultati raggiunti e sul funzionamento del gruppo interistituzionale. Nelle **Linee Guida** sopra citate si trova la definizione del processo d'intervento complessivo per contrastare il fenomeno del maltrattamento: dopo la descrizione delle attività di prevenzione (primaria, secondaria e terziaria), di rilevazione del disagio, di coinvolgimento o non coinvolgimento della famiglia, vengono specificati i percorsi (segnalazioni, iter giudiziario) da seguire, rispettivamente, nelle situazioni di trascuratezza senza rilevanza penale e nelle situazioni di abuso o maltrattamento (segnalazioni, iter giudiziario, intervento dell'equipe territoriale). Le Linee Guida si completano con la definizione di abuso all'infanzia e con l'elenco degli indicatori per la rilevazione del maltrattamento a danno dei bambini e degli adolescenti (rispetto a: maltrattamento fisico, abuso sessuale, trascuratezza grave, maltrattamento psicologico).
Successivamente (con DGR 3638/2005), si è provveduto alla costituzione di un gruppo regionale di lavoro sulle politiche giovanili. Per quanto riguarda il mandato, al Gruppo regionale è

assegnato il compito di predisporre le Linee Guida per lo sviluppo delle politiche giovanili che caratterizzeranno le prossime azioni dell'Amministrazione regionale, in integrazione all'implementazione del Piano regionale per la salute e il benessere sociale 2006/2008 in materia di politiche giovanili. Più precisamente, le finalità sono individuate:

- nell'analizzare le azioni e gli interventi presenti sul territorio valdostano a favore della fascia giovanile e le esperienze promosse a vari livelli in altre regioni e in Europa;
- nell'avviare un primo livello di confronto sulle politiche giovanili, con interlocutori in contatto con il mondo giovanile;
- nell'avviare consultazioni territoriali con i giovani e con altri interlocutori locali (amministrazioni, scuole, ecc.) per conoscere e raccogliere sia i bisogni che le potenzialità esistenti;
- nell'individuare Linee Guida per lo sviluppo delle politiche giovanili regionali, la definizione della struttura e delle modalità di sviluppo del coordinamento regionale per le politiche giovanili e le modalità di interlocuzione con il mondo giovanile.

Con la costituzione del Gruppo regionale di lavoro sulle politiche giovanili si è giunti all'elaborazione delle prime **Linee Guida regionali 2007**, contenute nel Documento *"Verso nuove politiche a favore delle giovani generazioni"* e alla predisposizione di alcune pagine, all'interno del sito delle Regione, dedicate alle politiche giovanili.

La Provincia autonoma di Trento ha prodotto vari atti normativi specifici sul tema della violenza sessuale e dello sfruttamento sessuale di bambini/e e adolescenti. Infatti, con deliberazione della Giunta provinciale n. 363 di data 23 febbraio 2007, la Provincia Autonoma ha approvato le **"Linee guida per il funzionamento dei servizi socio-educativi per minori"** nelle quali vengono definite le caratteristiche dei servizi socio educativi per minori al fine di garantire che su tutto il territorio provinciale le famiglie possano avere servizi omogenei e di qualità. Nel settembre 2004, con delibera n. 2186, la Giunta provinciale aveva approvato il **"Piano di interventi in materia di politiche familiari"** che, di fatto, ha introdotto nell'amministrazione provinciale un nuovo modo di concepire le politiche familiari valorizzando la dimensione promozionale delle politiche a sostegno delle famiglie, la capacità dell'amministrazione di intervenire su specifici temi senza ricorrere ad ulteriori discipline normative o regolamentari, l'approccio interdisciplinare ovvero interassessorile, la sussidiarietà.

Nella **Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia** sono stati approvati atti normativi o atti amministrativi specifici sul tema della violenza sessuale e dello sfruttamento sessuale di bambini/e e adolescenti. Infatti, nel contesto dei Piani di zona attivati nel territorio a partire dal 1 gennaio 2006 è prevista la realizzazione di 9 progetti che fanno riferimento ad azioni di prevenzione e presa in carico di situazioni di maltrattamento e abuso.
Nel maggio 2007, è stato stipulato un **Protocollo d'intesa per l'emersione delle situazioni di disagio minorile derivante da maltrattamenti e violenza in genere** tra la Prefettura di Pordenone e altri enti competenti. I soggetti firmatari, al fine di agevolare l'emersione dei fenomeni di disagio giovanile, di maltrattamento, di violenza e abuso sui minori, si sono proposti, con la sottoscrizione di tale Intesa, di mettere in atto interventi volti al consolidamento e alla diffusione di una modalità integrata e condivisa di lavoro tra gli operatori della Scuola e dei Servizi Territoriali (Servizi sociali dei Comuni, Servizi specialistici dell'Azienda per i Servizi Sanitari n.6, Azienda Ospedaliera S.Maria degli Angeli) nell'ottica di incentivare la rilevazione precoce dei segnali di disagio del minore nonché di condivisione dell'iter per la segnalazione dei casi, nel rispetto delle specifiche competenze istituzionali. Ogni soggetto sottoscrittore del protocollo si è impegnato ad apportare il proprio contributo specifico allo scopo di renderne possibile l'attuazione:
la Prefettura – UTG di Pordenone si è impegnata a costituire una **banca dati** sui casi di abuso-violenza e i reati commessi in danno di minori (omessa assistenza familiare, maltrattamenti in famiglia, abbandono, abuso sessuale, induzione e sfruttamento della prostituzione), attraverso

l'organizzazione dei flussi informativi derivati dalle rilevazioni statistiche prodotte dai soggetti componenti la Conferenza Permanente;
l'Azienda per i Servizi sanitari n.6 "Friuli Occidentale" con i servizi dedicati al tema del Protocollo (Servizio di Promozione ed Educazione alla Salute, **Équipe Specialistica per il maltrattamento e abuso**, Consultori familiari, Neuropsichiatria Infantile, Pediatria di famiglia, Pediatria di comunità e medicina generale) si è impegnata a proseguire o attivare programmi di sensibilizzazione e formazione specifica rivolta in particolare al personale scolastico, al personale degli asili nido, ai pediatri di famiglia e ospedalieri, ai medici di medicina generale e a condividere percorsi di lavoro congiunti, al fine di attivare tutte le azioni previste dal progetto per la costituzione di un'**Équipe Provinciale per abuso e maltrattamento**;
i Comuni, tramite le **Unità di Valutazione Minori (UVM)** e le **Équipe Integrate per la Tutela dei Minori (EITM)**, che sono gruppi di lavoro interistituzionali facenti capo agli ambiti Distrettuali, provvedono alle attività di valutazione, presa in carico e progettazione a favore di minori che si trovino in situazioni di disagio, vulnerabilità o bisogno di tutela;
le Istituzioni scolastiche statali e paritarie si sono impegnate a monitorare e individuare interventi in favore di minori in condizioni di pregiudizio e a formare i propri operatori e il corpo docente sulle problematiche connesse al fenomeno del maltrattamento e dell'abuso a danno di bambini e adolescenti.
Per l'attuazione della suddetta Intesa, le parti hanno costituito presso la Prefettura un **"Gruppo di Lavoro"** con il compito di coordinare l'azione di tutte le parti firmatarie.
Di particolare interesse è il fatto che all'atto della sottoscrizione del protocollo, tutte le parti si sono rese corresponsabili del rispetto di **"Linee Guida per gli operatori della Scuola alla rilevazione e alla segnalazione delle situazioni di disagio giovanile, maltrattamenti e abusi sui minori"**, un documento nel quale si ribadisce l'importanza di tessere e di mantenere attiva la rete tra i Servizi sociosanitari, le Scuole, le Associazioni. Si afferma, quindi, l'importanza della comunicazione tra scuola e territorio, impegnando la scuola, a fronte, di un sospetto abuso, maltrattamento fisico, psicologico, trascuratezza, a rilevare i segnali di disagio del bambino e segnalare il caso alle strutture specialistiche competenti, con la collaborazione e il coinvolgimento dei genitori, quando possibile, e/o con quella dei Servizi sociali territoriali. Nelle linee guida si precisano anche gli obblighi di informativa e si segnalazione all'Autorità Giudiziaria, illustrando il percorso della segnalazione, in quanto strumento utile ed opportuno per l'attivazione dell'intervento in caso di ipotesi di reato.

La **Regione Toscana**, nel periodo di riferimento della presente ricognizione, ha approvato, tra vari altri atti amministrativi di carattere generale, la **Legge Regionale 41/2005, che all'art. 59, "Politiche per il contrasto della violenza contro le donne, minori e in ambito familiare"**, impegna la Regione a favorire la realizzazione di interventi di rete per offrire risposte adeguate e appropriate alle varie tipologie di violenza. In particolare, oltre alle prestazioni erogate ai sensi dell'articolo 117 (comma secondo, lettera m) della Costituzione, sono compresi tra gli interventi e i servizi per il contrasto della violenza contro le donne e i minori in ambito familiare:

a) interventi multidisciplinari integrati di tutela e di cura, azioni di contrasto contro lo sfruttamento, la violenza e il maltrattamento dei minori e delle donne;
b) il sostegno materiale, psicologico, legale e abitativo di emergenza, nonché l'organizzazione di case e centri antiviolenza, da realizzarsi attraverso la programmazione locale dei servizi a favore delle vittime e delle funzioni genitoriali;
c) il sostegno a percorsi di uscita dal disagio e dalla violenza quanto più personalizzati, basati sull'analisi delle specifiche situazioni di violenza e tendenti a rafforzare la fiducia della donna nelle proprie capacità e risorse e a favorire nuovi progetti di vita e di autonomia;
d) le attività formative nella scuola e per chi opera nel settore socio-sanitario, dell'ordine pubblico e giudiziario al fine di potenziarne le capacità di rilevazione, accertamento, protezione e cura e per contrastare l'impiego di lavoro minorile;

e) la valorizzazione delle reti territoriali di servizi e di modelli di intervento caratterizzati da un lavoro di équipe nella presa in carico dei casi;
f) l'organizzazione di campagne di prevenzione e di informazione sull'entità del fenomeno e sul danno che ne deriva, nonché iniziative di censimento e informazione circa le risorse di protezione, aiuto e sostegno disponibili sul territorio per un percorso di uscita dalla violenza.

Con Decisione di Giunta n.5 del 21 novembre 2005, è stato istituito il **Tavolo regionale sulla violenza contro donne e bambini,** che si avvale della collaborazione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di pari opportunità uomo-donna e del Comitato d'Ente per le pari opportunità. Con la creazione del Tavolo, il governo regionale intende monitorare le politiche locali contro la violenza e favorire la realizzazione di interventi di rete per offrire le risposte necessarie atte a prevenire, limitare i danni e superare gli effetti procurati dalla violenza.
Valutata positivamente l'adozione della suddetta legge Regionale 41/2005, nel novembre 2006 il Consiglio regionale ha approvato la Mozione n. 319 **a sostegno degli interventi finalizzati a prevenire, contrastare e affrontare i casi di violenza alle donne e ai minori,** con la quale il Presidente della Giunta Regionale si è impegnato a inserire nel Piano Integrato della Regione 2006-2010, attraverso il coinvolgimento e il coordinamento dei diversi assessori competenti, misure specifiche che consentano di attivare risorse per potenziare i progetti finalizzati a prevenire e affrontare la violenza nei confronti delle donne e dei minori, con particolare attenzione all'esperienza delle case-rifugio. A completamento di questo iter normativo e di indirizzo, che valorizza l'apporto dei centri antiviolenza nella creazione di un sistema di welfare attento alla differenza di genere e ad offrire risposte differenziate alle vittime di violenza, il Consiglio regionale ha approvato Legge regionale 16 novembre 2007, n. 59, "Norme contro la violenza di genere". La legge interviene sulle competenze dirette della Regione, sugli aspetti preventivi, educativi, sociali, assistenziali e di sostegno alle vittime, prevedendo la costituzione di un Tavolo di coordinamento tra tutti i soggetti che a vario titolo si occupano di violenza e favorendo un'omogeneità di intervento su tutti i territori. La Legge, oltre a prevedere risorse finanziarie a sostegno dei centri antiviolenza che offrono assistenza e consulenza a donne e minori vittime di violenza intra ed extra familiare, richiede che le aziende ospedaliero-universitarie e le aziende USL per i presidi ospedalieri e per i consultori, assicurino, per quanto di competenza, l'attivazione di almeno un centro di coordinamento per i problemi della violenza di genere su ogni zona. Tale centro dovrà garantire:
a) l'immediato intervento di personale sanitario adeguatamente formato per l'accoglienza, l'assistenza e la cura delle vittime della violenza; l'assistenza richiesta assicura oltre agli interventi per la cura della vittima, l'adeguata effettuazione di esami, prelievi e refertazione, che possano essere utilmente prodotti come prove della violenza in una eventuale fase giudiziaria;
b) la valutazione e l'attivazione immediata di un intervento multidisciplinare sulla vittima;
c) il rispetto dell'obbligo di attivare la rete di protezione della vittima al fine di assicurarle l'immediata predisposizione di azioni e servizi necessari.

La Regione, inoltre, si impegna anche a supportare attività di prevenzione finalizzati a promuovere nelle scuole e nelle famiglie l'educazione al rispetto nella relazione tra i sessi, al rispetto dell'identità sessuale, religiosa e culturale, alla non violenza come metodo di convivenza civile.
Infine, allo scopo di assicurare un monitoraggio del fenomeno, si prevede che presso l'Osservatorio sociale regionale sia aperta una apposita sezione denominata osservatorio regionale sulla violenza di genere.
Da una ricognizione svolta sugli strumenti di conoscenza e di azione degli enti locali per contrastare la violenza verso le donne all'interno della regione Toscana, si segnalano sinteticamente alcuni casi emblematici in diverse aree provinciali:

- **Provincia di Arezzo**: creazione di una rete che vede coinvolti soggetti istituzionali e del privato sociale a cui donne e minori possono rivolgersi in caso di abusi, violenze e maltrattamenti intra ed extra familiari.
- **Provincia di Pisa**: costituzione di un sistema unitario di servizi rivolti alle donne e ai bambini che hanno subito violenza attraverso la firma di un Protocollo d' Intesa tra Asl 5, Azienda Ospedaliera Area Pisana, Comune di Pisa, Prefettura di Pisa, Provincia di Pisa, Questura di Pisa, Società della Salute – Area Pisana.
- **Provincia di Prato**: sperimentazione di un protocollo tipo di procedure medico-legali con il quale viene assistita la donna che ha subito violenza sessuale e che viene accolta dal pronto Soccorso della Asl di Prato. Tale protocollo riguarda l'unità di emergenze e quella di ginecologia della stessa Asl e si avvale dell'ausilio di una rete di operatori multidisciplinari e del centro antiviolenza La Nara di Prato.
- **Provincia di Grosseto**, in collaborazione con il Comune e la ASL 9 e con il sostegno della Regione Toscana, ha promosso la costituzione di un Centro di ascolto e l'apertura di una Casa Rifugio per donne vittime di violenza, nonché un'attività di informazione/formazione degli operatori socio-sanitari.

Prima di completare la rassegna delle iniziative comunicate dalla Regione Toscana, è utile ricordare che nel biennio 2005 – 2007 sono state approvate leggi analoghe anche da altre Regioni italiane:

- **Regione ABRUZZO - Legge Regionale 20 Ottobre 2006 n° 31, Disposizioni per la promozione e il sostegno dei Centri Antiviolenza e delle Case di Accoglienza per le Donne maltrattate**
- **Regione LAZIO - Legge Regionale 15 Novembre 1993 n° 64, Norme per l'istituzione di centri antiviolenza o case rifugio per donne maltrattate nella regione Lazio**
- **Regione CAMPANIA - Legge Regionale 23 Febbraio 2005 n° 11, Istituzione di Centri e Case di Accoglienza e assistenza per Donne maltrattate**
- **Regione LIGURIA - Legge Regionale 6 Marzo 2007, Istituzione di Centri e Case di Accoglienza e assistenza per Donne maltrattate**
- **Regione CALABRIA - Legge Regionale 21 Agosto 2007 n° 20, Disposizioni per la promozione e il sostegno dei centri di antiviolenza e delle case di accoglienza per donne in difficoltà**
- **Regione SARDEGNA - Legge Regionale 7 Agosto 2007 n° 8, Norme per l'istituzione di centri antiviolenza e case di accoglienza per le donne vittime di violenza**

Tornando alle attività della Regione Toscana, a completamento degli atti più immediatamente connessi al tema che qui interessa, è utile menzionare anche altre disposizioni che concorrono a rendere più adeguato l'intero sistema di protezione e di tutela, quali **il regolamento sulle strutture sociali e socio sanitarie integrate** (ex. Articoli 21 e 22 legge regionale 41/2005), recentemente approvato, che riconduce ad unità il sistema delle strutture di accoglienza residenziali e semiresidenziali tra cui sono comprese quelle dedicate ai minori allontanati temporaneamente dalla famiglia. Il regolamento porta a norma l'indirizzo, già avviato da tempo nella regione, di accogliere i cittadini minori esclusivamente in comunità a carattere familiare e consolida gli elementi di qualità attraverso la definizione dei requisiti minimi di carattere strutturale, organizzativo e professionale necessari per l'autorizzazione al funzionamento. Tra gli interventi di tutela e di protezione nei confronti di minori vittime di violenze e abusi, si colloca **l'affidamento a famiglie o a servizi socio educativi**, attivato qualora le difficoltà della famiglia risultino non risolvibili entro brevi periodi. L'inserimento di un minore in una famiglia affidataria o in struttura residenziale è un provvedimento da collocarsi all'interno di una più ampia azione progettuale della quale è cardine, oltre al progetto educativo personalizzato,

l'attenzione costante alla rimozione delle cause che hanno portato all'allontanamento. In tal senso è obiettivo prioritario la promozione di interventi di sostegno ai nuclei familiari in difficoltà al fine di rimuovere nell'interesse del minore, le condizioni di disagio e prevenire i fattori di rischio, gli stati di trascuratezza e maltrattamento, accompagnando la famiglia nell'assolvimento dei propri compiti educativi.
Per sostenere l'operatività di questa forma di tutela del minore, la Regione Toscana ha emanato:

- ***Indirizzi in materia di affidamento di minori a famiglia e a servizi residenziali socio-educativi***, approvati con **deliberazione della Giunta n. 139** del 27.2.2006;
- ***I percorsi dell'affidamento in Toscana: dal sostegno della genitorialità alla tutela di bambini e ragazzi,*** Regione Toscana, Istituto degli Innocenti, Firenze 2006.

L'amministrazione regionale ha rivolto la propria attenzione anche al tema delle mutilazioni genitali femminili, un problema emergente che si vuole affrontare nelle sue molteplici implicazioni, che vanno dall'assistenza sanitaria alle donne che hanno subito mutilazioni, allo sviluppo di un dialogo interculturale tra gli operatori sociosanitari e le etnie direttamente coinvolte. È stato quindi istituito un **gruppo di lavoro multidisciplinare per le mutilazioni genitali femminili** composto da rappresentanti della Regione Toscana – Direzione Generale del Diritto alla Salute, di associazioni quali Nosotras, del Centro di Riferimento per le mutilazioni genitali femminili (istituito con Delibera della Giunta Regionale n.599 del 16-06-2003), della Commissione pari opportunità, un Ginecologo, della Commissione di Bioetica, del Consiglio Sanitario Regionale, COSPE, Associazione Donne Somale, il Settore regionale Servizi Sanitari Territoriali e Percorsi assistenziali, il Settore Interventi di Formazione, Comunicazione e Supporto al Governo Clinico. Tale gruppo di lavoro ha lo scopo di mettere in atto azioni mirate sia alla prevenzione delle mutilazioni genitali femminili che allo sviluppo di protocolli operativi e procedure specifiche.
In linea con tali azioni, con **Delibera della Giunta Regionale n.500 del 10/07/2006 "Azioni mirate alla riduzione delle mutilazioni genitali femminili in attuazione delle strategie socio-sanitarie previste dal PSR 2005/2007,** si è approvato il progetto **"Salvare la diversità, non la sofferenza. Linee guida per gli operatori"** relativo alla stampa e alla diffusione di materiale informativo presso gli operatori sociosanitari che si trovano ad affrontare la problematica.

In materia di prevenzione, assistenza alle vittime e repressione della violenza sessuale e dello sfruttamento sessuale di bambini/e e adolescenti, e contro la violenza all'infanzia in generale, la Toscana ha svolto varie attività, tra cui il proseguimento del lavoro avviato con l'elaborazione della **"Guida e strumenti operativi in materia di abbandono e maltrattamento di minori" II edizione, 2006,** realizzata in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze. La Guida cerca di fornire indicazioni e percorsi per le segnalazioni in materia civile e per le denunce in materia penale; richiama alcuni principi e indicatori utili perché la relazione con i cittadini che hanno figli minori sia rispettosa dei diritti ma attenta alle sue violazioni; manifesta le modalità per una comunicazione e collaborazione fra uffici giudiziari, Enti Locali, Aziende Sanitarie Locali, operatori a vario titolo interessati, cittadini/utenti.
Infine, tra gli obiettivi e le priorità delle politiche e degli interventi da attuarsi a livello territoriale così come essi sono stati fissati nel recentissimo **Piano Integrato Sociale Regionale (PISR) 2007-2010**, i principali punti che toccano direttamente le tematiche della violenza e dell'abuso sono:

- Lotta alle discriminazioni e pari opportunità
- Il sostegno ai percorsi di uscita dalla prostituzione e dalle situazioni di violenza e abuso
- La promozione delle pari opportunità e l'armonizzazione dei tempi e degli spazi delle città
- I diritti dei minori
- Il sostegno alle responsabilità familiari.

Nel quadro della programmazione territoriale, merita ricordare che nel 2006, nel rinnovare i Protocolli d'intesa tra Regione e Province, in attuazione della legge regionale 38/2001, "Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana", in ogni singolo Protocollo è stato inserito un paragrafo specifico che impegna le Province a collaborare al Tavolo contro la violenza istituito del governo regionale.

La **Regione Marche** ha svolto varie attività per la prevenzione, l'assistenza alle vittime e la repressione della violenza sessuale e dello sfruttamento sessuale di bambini/e e adolescenti, e contro la violenza all'infanzia in generale. Ad esempio, sono in corso di stesura delle **Linee Guida** sul tema, un progetto che per le annualità 2006/2007 ha ricevuto un finanziamento di 40.000 euro.

Grazie all'attuazione delle Legge n. 285/97 e per ciò che emerge dalle esperienze di formulazione dei Piani di zona, che hanno coinvolto tutti gli Ambiti territoriali, nell'affrontare il tema del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia, la **Regione Molise** si è mossa nella prospettiva di una programmazione e di una progettazione centrate sul bambino allo scopo di creare servizi sempre più vicini e accessibili ai minori. Nello stesso tempo, la Regione ha voluto favorire l'integrazione dell'azione dei servizi sociali con quelli sanitari, scolastici, ricreativi, socio educativi, della giustizia e della sicurezza e del privato sociale.
Il Molise ha anche posto attenzione nei confronti degli operatori attraverso la proposta di un'opportunità di formazione e di qualificazione professionale realizzando un progetto di formazione che ha coinvolto rappresentanti di tutti i settori coinvolti nella tutela dei bambini e degli adolescenti in difficoltà. L'Amministrazione sociale infine, ha facilitato la concertazione dell'azione programmatica e di indirizzo tra Amministratori regionali e operatori dei servizi territoriali, approvando il primo **Piano Sociale regionale,** strumento di programmazione importantissimo, atteso da anni, che incide profondamente sulle fasce deboli e sulle famiglie. Nel quadro degli interventi del Piano sociale regionale, target privilegiati sono: i nuclei familiari, i bambini, gli adolescenti e i giovani, i bambini e gli adolescenti diversamente abili, ma anche gli anziani e la lotta alle dipendenze.

Nel periodo preso in esame, la **Regione Abruzzo,** con Deliberazione di Consiglio Regionale N.58/5 del 30.01.07, ha approvato le **"Linee Guida Regionali in materia di maltrattamento e abuso in danno dei minori"**. In tali Linee Guida si sottolinea che la complessità del fenomeno e dell'intervento a favore di minori maltrattati/abusati richiedono la predisposizione di un modello organizzativo, che tenga conto delle specificità del territorio regionale, delle risorse professionali attualmente presenti nei servizi pubblici e del privato sociale, delle condizioni tecnico-progettuali che vengono ritenute, – nelle esperienze diffuse nel Paese e in Europa –, essenziali per garantire strategie efficaci nel contrasto e nel recupero di situazioni di maltrattamento e abuso all'infanzia.
I servizi coinvolti nelle differenti fasi dell'intervento sono quelli normalmente preposti alla tutela sociale, sanitaria ed educativa del benessere del minore. Tutti i servizi sono impegnati nel percorso, ma con un'articolazione differente, e nelle linee guida si prefigura un modello organizzativo delle competenze suddiviso per funzioni:

- la fase di rilevazione investe la comunità adulta in quanto tale, ma particolare rilievo e responsabilità sono assunte da quanti hanno una funzione diffusa di tutela poiché quotidianamente sono in contatto con il mondo dell'infanzia (le scuole, i servizi sociali, i servizi sanitari di base);
- le fasi di protezione, valutazione diagnostica e prognostica e il trattamento investono in modo specifico professionisti dei servizi pubblici e del privato-sociale in possesso di qualificate competenze dal punto di vista sociale, psicologico e sanitario.

Alla base del funzionamento del modello indicato vi è la necessità di una forte integrazione tra i diversi servizi e professionisti coinvolti, la definizione di protocolli interistituzionali che

supportino le buone prassi operative con particolare riferimento alle connessioni tra la componente sociale e quella sanitaria dell'intervento, nonché delle indispensabili sinergie con gli interventi giudiziari.
Si prospetta, così, un modello organizzativo in cui:

- si consolida la competenza della rete dei servizi sociali e sanitari presenti in modo diffuso sul territorio nel predisporre le funzioni di rilevazione del mal-trattamento tramite un coinvolgimento attivo della rete istituzionale più direttamente vicine ai minori (scuola, medici di base ed ospedalieri, terzo settore ecc...);
- si costituiscono in ciascuna provincia abruzzese i **Nuclei Tutela Minori (NTM)** con funzioni di consulenza agli operatori del territorio nelle situazioni di rilevazione maggiormente complesse, sostegno e supporto nella definizione delle misure di protezione necessarie e nella segnalazione e/o denuncia all'Autorità Giudiziaria, predisposizione e monitoraggio di progetti di presa in carico diagnostica e terapeutica dei minori traumatizzati e delle loro famiglie;
- si valorizza la funzione delle **Strutture per il Trattamento dei Minori Abusati (STMA)** che la Regione, sulla base di appositi standard, individuerà sul territorio regionale, come risorsa qualificata nella presa in carico integrata di situazione complesse di grave maltrattamento e abuso sessuale. Tali strutture possono garantire, infatti, un intervento articolato e coordinato dal punto di vista clinico ed educativo.

In Abruzzo, inoltre, sono in corso di attivazione delle strutture di raccordo interistituzionale promosse dalla Regione per il coordinamento delle iniziative in questo settore a livello regionale. Nelle Linee guida già menzionate, infatti, tra le strategie di prevenzione e contrasto contro i maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale dei minori, si fa riferimento all'istituzione a livello regionale del ***Coordinamento Regionale*** **in materia di Maltrattamento e Abuso nei confronti dei Minori**, una struttura demandata a favorire l'adozione di modalità stabili di confronto e di raccordo interistituzionale per garantire percorsi operativi e progettuali integrati.
Il *Coordinamento Regionale* è composto da: due rappresentanti della Direzione Qualità della Vita, Promozione Sociale della Regione Abruzzo, di cui uno con funzioni di coordinatore; un rappresentante della Direzione Sanità della Regione Abruzzo; un rappresentante della Direzione Formazione Professionale, Lavoro e Istruzione. Il Coordinamento ha la funzione di:

- creare modalità di confronto e di raccordo fra gli enti, le istituzioni e le organizzazioni coinvolte, al fine di garantire un sistema integrato di interventi e servizi, mediante la promozione di protocolli d'intesa tra le diverse competenze istituzionali a vario titolo interessate e la condivisione di modelli operativi;
- proporre indirizzi generali per orientare la programmazione sociale e sanitaria, alla tutela del minore e al benessere familiare;
- prospettare linee di indirizzo regionali per la formazione in materia di abuso e maltrattamento nei confronti dei minori, da implementare in tutti gli ambiti della formazione in campo sociale e sanitario;
- suggerire forme di raccordo con le Province, i Comuni, le Aziende Sanitarie Locali, gli Ambiti territoriali, le Prefetture, le Amministrazioni scolastiche, le Procure, i Tribunali e le Questure, che concorrono alla raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili sul territorio;
- promuovere iniziative di sensibilizzazione, divulgazione e comunicazione sociale, anche mediante forme di collaborazione con le agenzie di comunicazione di massa;
- far emergere i fenomeni di maltrattamento e abuso nei confronti dei minori e conoscerli sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo;
- realizzare la mappatura delle risorse disponibili nel territorio in grado di dare risposte in termini di rilevamento, protezione, diagnosi e cura;
- promuovere la ricerca clinica e scientifica nel campo delle metodologie d'intervento per la cura del maltrattamento all'infanzia.

Dalla **Regione Emilia-Romagna** è stata approvata la "Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi" (Delibera della Giunta reg.le n. 846/07)ed è stato presentato il Progetto di legge regionale "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni", nel quale si specifica che, a livello regionale, sono previsti due distinti organismi tecnici per il coordinamento delle politiche territoriali (Coordinamento regionale per l'attuazione dei diritti delle giovani generazioni – art. 7) e delle politiche regionali (Gruppo tecnico per l'integrazione intersettoriale a sostegno delle politiche regionali per le giovani generazioni – art. 8), con il compito di analizzare le politiche variamente incidenti sulla vita delle giovani generazioni e di fare proposte volte al coordinamento e alla ottimizzazione degli interventi relativi, sia a livello territoriale che regionale. Strumenti indispensabile per l'attività di questi organismi è l'**Osservatorio regionale per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani (art. 9),** che ha lo scopo di fornire un impianto certo e coordinato di conoscenze sulla reale condizione delle nuove generazioni in Emilia-Romagna. L'Osservatorio svolge i seguenti compiti:

- raccolta, analisi e restituzione dei flussi informativi sull'infanzia, l'adolescenza e i giovani provenienti da soggetti istituzionali e del terzo settore;
- realizzazione di mappe aggiornate dei servizi pubblici e privati e delle risorse destinate all'infanzia, all'adolescenza e ai giovani;
- promozione di indagini e ricerche su ambiti o su problematiche specifiche che riguardano la condizione di vita e i diritti delle giovani generazioni;
- predisposizione di relazioni periodiche sulla condizione dell'infanzia, dell'adolescenza e dei giovani in Emilia-Romagna e sull'attuazione dei relativi diritti;
- produzione di rapporti e pubblicazioni volti alla restituzione dei dati; assistenza per la formulazione di proposte, anche su richiesta delle istituzioni locali, per l'elaborazione di progetti-pilota intesi a migliorare le condizioni di vita dei soggetti in età evolutiva.

Nel PDL, nella consapevolezza che i servizi territoriali sociali e sanitari rappresentano uno degli assi portanti della tutela di bambini e adolescenti, vengono specificate alcune condizioni minime del loro funzionamento, indicando nel lavoro d'équipe e nella ricerca della collaborazione della famiglia modalità operative essenziali (art.19). Per supportare il lavoro dei servizi è prevista l'istituzione, tramite accordi a livello provinciale, di un'**équipe di secondo livello** (art.20) e l'inserimento della figura dell'**esperto giuridico per l'infanzia e l'adolescenza all'interno dei servizi** (art.21). Si prevede, inoltre, l'attività di promozione della Regione nella **tutela dei minori vittime di reato** (art.29), tramite azioni informative, l'istituzione di punti di ascolto, l'accompagnamento tutelante anche nei percorsi giudiziari, la presa in carico tempestiva.

In Emilia Romagna sono state molto attive anche le realtà locali, come peraltro fu estesamente illustrato nella precedente Relazione, in merito al coordinamento e alle azioni di indirizzo. Si vuole qui ricordare il lavoro svolto dal centro specialistico della ASL di Ferrara, che è stato coinvolto in un significativo progetto di rete nel quale si esemplificano alcune buone prassi di intervento sviluppate anche in qualche altra città italiana (si veda l'esempio di Pordenone). Nell'ambito del Piano Provinciale Tutela Minori – programma attuativo 2004 - la Provincia, insieme agli Enti titolari e gestori delle funzioni in materia di tutela dei minori, il Centro Giustizia Minorile di Bologna, le Istituzioni scolastiche e i soggetti del Terzo settore, ha previsto negli anni 2005 – 2007 un'azione di intervento denominata: "Promozione e implementazione di iniziative integrate di formazione degli operatori pubblici e privati, quale strumento per la qualificazione dei servizi territoriali e per la prevenzione, la tutela e la protezione dei minori". Partendo dal termine prevenzione, il Tavolo di coordinamento provinciale ha, quindi, elaborato un Protocollo Operativo, denominato "Linee guida per i rapporti tra Servizi sociali e Istituzioni scolastiche in presenza di minori che si trovano in situazione di disagio o pregiudizio", sulle corrette azioni da porre in essere per segnalare una situazione di sospetto pregiudizio in danno a minori. La stesura di tali linee guida è da ricondurre alle difficoltà di comunicazione, riscontrate in alcuni episodi, sia da parte dei servizi socio sanitari che dalle istituzioni scolastiche. Per far conoscere a tutti gli operatori psicosociali e alle istituzioni scolastiche del territorio provinciale il

contenuto delle Linee guida il Tavolo di Coordinamento ha ritenuto opportuno organizzare un percorso informativo e formativo, che ha coinvolto le varie professionalità che, a vario titolo e a diverso livello, vengono a contatto con bambini e adolescenti (mondo della scuola, medici di base, pediatri di libera scelta, salute e infanzia, pediatria di comunità, consultorio giovani, forze dell'ordine, ecc...). L'obiettivo del lavoro svolto è stato quello di rendere più trasparenti e fluidi i rapporti che possono intercorrere tra una persona che si può trovare nella situazione di dover segnalare un presunto caso di rischio o di maltrattamento su un bambino e l'operatore sociale che dovrà approfondire il caso e attivare, se necessario, misure di tutela. È molto importante, infatti, che vi sia la massima trasparenza in tutte le operazioni che intervengono in questi casi, a partire proprio dalla segnalazione (a chi deve essere fatta e come) che deve essere redatta secondo determinati criteri, fondamentali, utili per formalizzare una corretta "presa in carico". Successivamente, sono stati organizzati anche incontri di formazione rivolti alle educatrici degli asili nido e alle insegnanti delle scuole (pubbliche e private) dell'infanzia e primarie, per approfondire tematiche legate al riconoscimento dei segnali di disagio dei bambini e al corretto atteggiamento da tenere in casi di sospetto pregiudizio in danno ai minori. Tali incontri, cui hanno partecipato circa 300 operatori e operatrici della Scuola, sono stati seguiti anche da due iniziative rivolte specificamente ai genitori di bambini e adolescenti, proponendo loro, seppur con modalità peculiari e contenuti evidentemente diversi, uno spazio di riflessione e approfondimento sul riconoscimento dei segnali di disagio e la promozione del benessere dei loro figli.

La **Regione Liguria** con **L.R. n. 12/2007** ha approvato gli **"Interventi di prevenzione della violenza di genere e misure a sostegno delle donne e dei minori vittime di violenza",** in cui si specifica che la Regione, nell'ambito delle attività di programmazione regionale di cui all'articolo 25 della **legge regionale 24 maggio 2006 n.12 (promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari)** individua tra gli obiettivi di benessere sociale da perseguire, il contrasto e la prevenzione della violenza di genere e le misure a sostegno delle donne e dei minori vittime di violenza di cui tiene conto, altresì, nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza. In questo ambito la Regione promuove e sostiene la realizzazione di **Centri Antiviolenza** (con l'obiettivo di almeno un centro per ogni Provincia) a favore delle donne, sole o con minori, vittime di violenza e sostiene, altresì, i centri già esistenti sul territorio. Si è istituito, inoltre, il **Sistema regionale Osservatorio sulla violenza alle donne e ai minori**, costituito dall'Osservatorio regionale e dagli Osservatori provinciali sulla violenza alle donne e ai minori laddove istituiti. Nell'ambito dell'Osservatorio regionale delle Politiche Sociali, di cui all'articolo 30 della l.r. 12/2006, è istituita un'apposita sezione rubricata "Osservatorio regionale sulla violenza alle donne e ai minori".
Il Sistema regionale Osservatorio realizza il monitoraggio degli episodi di violenza attraverso la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati forniti dai Centri Antiviolenza, dai servizi territoriali e dai soggetti aderenti alla rete territoriale, al fine di realizzare una sinergia tra i soggetti coinvolti per sviluppare la conoscenza delle problematiche relative alla violenza sulle donne e sui minori e armonizzare le varie metodologie di intervento adottate nel territorio. L'Osservatorio regionale, sulla base delle disposizioni della l.r. 12/2006, svolge un'azione di monitoraggio dell'impiego delle risorse e verifica l'andamento e la funzionalità dei Centri Antiviolenza, delle case rifugio e delle strutture alloggiative temporanee, nonché l'efficacia dei programmi finanziati.

La **Regione Molise**, con Delibera di Giunta Regionale del 13/07/2006, n-974, ha approvato le Linee Guida Regionali per la rilevazione e la presa in carico di bambini/bambine vittime di maltrattamenti, abuso e sfruttamento sessuale. Il lavoro di definizione delle Linee guida regionali si è sviluppato coinvolgendo i principali attori del sistema di tutela: servizi sociali, sanitari, scuola, Procura presso il Tribunale per i minorenni, Tribunale per i minorenni, Questura, Procura e Tribunale ordinario. Il percorso ha permesso di arrivare alle linee guida attraverso:

- lo scambio di esperienze;

- il confronto di linguaggi e culture professionali;
- l'analisi di prassi consolidate, non sempre funzionali alla più efficace protezione e tutela del bambino/bambina vittima di violenza e/o al supporto al nucleo familiare.

Le Linee Guida propongono un approccio integrato e multidisciplinare nella gestione degli interventi per la tutela di bambini e bambine vittime di violenza.
Obiettivi delle linee guida sono:

- favorire la rilevazione e il riconoscimento precoci delle situazioni di rischio e di violenza conclamata;
- fornire orientamenti operativi agli operatori dei servizi territoriali, sociosanitari, scolastici ed educativi, anche indicando modalità organizzative e di integrazione da realizzarsi a livello di Ambito Territoriale;
- favorire la presa in carico efficace e integrata dei casi nel breve e lungo periodo;
- facilitare il coordinamento delle politiche e delle prestazioni dei diversi enti e istituzioni locali coinvolti, definendo percorsi e procedure condivisi.

Nel settembre 2005, la Giunta Regionale della **Regione Campania** ha approvato le **linee di indirizzo e di programmazione in materia di maltrattamenti e abusi nei confronti di minori**. Le Linee di indirizzo prevedono, per ciascun Distretto Sociale, la costituzione di una **Équipe Specialistica Multiprofessionale (ESM)** che possa garantire la presa in carico in tutte le fasi dell'intervento (neuropsichiatra infantile, psicoterapeuta esperto dell'età evolutiva e nella valutazione delle relazioni familiari, assistente sociale). In casi specifici l'équipe può essere affiancata da altre figure quali educatore, pediatra, ginecologo, psichiatra, consulente giuridico e altre. I referenti dell'Équipe Specialistica Multiprofessionale (ESM) concorrono alla programmazione d'Ambito, al fine di costruite modalità e protocolli di collaborazione con le amministrazioni scolastiche, i servizi di cura, le strutture di accoglienza, i servizi socio sanitari, le forze dell'ordine, i servizi educativi.
**È istituito a livello centrale il *Coordinamento Regionale* in materia di Maltrattamento e Abuso nei confronti dei Minori**, al fine di favorire modalità stabili di confronto e di raccordo interistituzionale, volte a garantire percorsi operativi e progettuali integrati.
Il *Coordinamento Regionale* è composto da rappresentanti del Settore Politiche Sociali della Regione Campania, di cui uno con funzione di coordinatore, del Settore Assistenza Sanitaria del Settore Istruzione e Cultura, degli uffici giudiziari minorili presenti nella Regione Campania, della Direzione Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale.
Analogamente a quanto previsto nella Regione Abruzzo, tale struttura ha la funzione di:
a) confronto e di raccordo fra gli enti, le istituzioni e le organizzazioni;
b) definire indirizzi generali di politica sanitaria e sociale, orientate alla tutela del minore e al benessere familiare e per la formazione in materia di abuso e maltrattamento
c) promuovere iniziative di sensibilizzazione e comunicazione sociale.

Nel periodo in esame, anche la **Regione Calabria** è intervenuta rispetto all'organizzazione e al funzionamento dei servizi sociosanitari per i minori e le famiglie. Ha, infatti, previsto un sistema organizzativo specifico per i servizi che interessano i minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale nel Piano Sociale per il triennio 2007-2009, approvato dalla Giunta Regionale e inviato al Consiglio Regionale, la cui bozza è stata pubblicata nel giugno 2007.
La volontà della Regione è quella di procedere alla chiusura od alla riconversione degli Istituti a favore di politiche destinate all'inserimento dei minori nel nucleo familiare od in comunità di accoglienza di stampo familiare. Dei 18 Istituti presenti prima del 31 dicembre 2006 alcuni sono stati chiusi, altri sono stati "riconvertiti". Inoltre, si stanno svolgendo, in collaborazione con l'università della Calabria, azioni di promozione per favorire la deistituzionalizzazione dei minori. Nel Piano Sociale la Regione si propone anche di stabilizzare i Centri di servizi di cura e recupero psico-sociale di minori vittime di maltrattamenti e violenze anche di tipo sessuale, attraverso interventi con caratteristiche di forte integrazione tra i settori sociale, sanitario, giudiziario e scolastico.

### I.1.2. Prevenzione primaria: informazione, formazione, rilevazione precoce

Per quanto concerne le attività di **formazione**, nel periodo 2002-2006 la **Regione Valle d'Aosta** ha realizzato un'intensa attività rivolta ad operatori socio-sanitari, educativi, scolastici e medici relativamente alla prevenzione e individuazione del disagio dei minori in ambito scolastico, familiare e relazionale, con particolare riferimento ad abusi, maltrattamento e sfruttamento sessuale di minori e adolescenti. In particolare, per l'anno 2006, la Regione ha inoltre organizzato, nel periodo marzo/maggio 2006, un **Corso di aggiornamento** per operatori psico-socio-sanitari e per operatori dei servizi rivolti alla prima infanzia, dal tema **"L'ascolto del disagio dei minori. L'intervento nei casi di maltrattamento e di abuso ai danni dei minori".**
Il percorso di aggiornamento ha avuto l'obiettivo di sviluppare negli operatori: la capacità di avvicinamento con la parola alla sofferenza del bambino, per assumere una disponibilità all'ascolto e al dialogo; la capacità di contatto con la vita emotiva per comprendere ed elaborare i sentimenti propri e altrui che possono circolare nella relazione con il bambino in difficoltà e con gli adulti attorno a lui; la capacità di formulare, tenere a mente e sottoporre a falsificazione o verifica l'ipotesi inquietante del maltrattamento ai danni del bambino. Quanto ai contenuti, durante il Corso sono stati trattati i seguenti temi: i principi dell'"ascolto empatico" e dell'"ascolto attivo", la capacità di essere in ascolto del bambino e in ascolto di sé, l'ascolto "difficile" della sessualità e del trauma, il fenomeno del maltrattamento e dell'abuso ai danni dei minori, le diverse forme di maltrattamento ai danni dei minori (grave trascuratezza, maltrattamento fisico, maltrattamento psicologico e abuso sessuale), i segnali fisici e cognitivo-comportamentali dei vari tipi di maltrattamento. Inoltre, il **Piano regionale per la salute e il benessere sociale 2006-2008** prevede tra i suoi obiettivi quello di attivare politiche di prevenzione del disagio minorile e giovanile e di intervento a favore di minori e giovani in situazione di disagio, i meccanismi di difesa degli educatori, degli insegnanti e degli operatori di fronte all'abuso sessuale e la segnalazione all'autorità giudiziaria.
La **Cooperativa "IL GERMOGLIO"** di Bolzano gestisce, con il supporto della Provincia, il **CALL CENTER IL POLLICINO** una linea telefonica di aiuto (numero verde **800 832 842)** che si rivolge ad operatori dei servizi socio-sanitari, educatori e insegnanti fornendo informazione, aiuto e consulenza su casi di maltrattamento e abuso sessuale. Si tratta di un servizio di consulenza specialistica che, rispettando l'anonimato di chi chiama, si rivolge agli operatori socio-sanitari e della scuola per orientarli sulle difficoltà legate al riconoscere precocemente i segni di un possibile abuso ad un minore e, nel caso, aiutarli a intervenire con interventi appropriati quali la segnalazione agli organi competenti e l'attivazione dei servizi dedicati alla protezione del minore.
Il numero verde **800 832 842,** si occupa anche dei casi di bullismo, fenomeno questo in preoccupante aumento nelle scuole di ogni ordine e grado e che richiede una particolare attenzione da parte degli insegnanti e dei genitori.
Dal gennaio 2007 la linea di aiuto **HelpLine Pollicino** è diventato un **numero verde totalmente gratuito** per chi chiama e si colloca nell'ambito di quei servizi di grande utilità sociale che hanno come obiettivo quello di contrastare ogni forma di violenza e di abuso. A questa attività di consulenza telefonica sono state associate anche iniziative direttamente sui territori con gli operatori e nelle scuole, per es. un seminario di formazione di base indirizzato agli operatori socio-sanitari, educatori e insegnanti a conoscere il fenomeno dell'abuso ai minori e della violenza, la predisposizione di un camper attrezzato, **CAMPER POLLICINO,** per attività di sensibilizzazione rivolte agli adolescenti, attività di drammatizzazione teatrale per coinvolgere anche i bambini più piccoli, con la realizzazione di uno spettacolo di burattini, "Un pinguino di nome Leo", progetto di prevenzione per scuole materne ed elementari.
La Cooperativa il Germoglio si è impegnata anche nell'offrire spazi di ascolto e condivisione a favore di un genitorialità positiva, organizzando una **SCUOLA GENITORI**, che funziona come un laboratorio dove i genitori si incontrano e si confrontano per migliorare le loro capacità educative.

Le finalità della Scuola Genitori sono, infatti, attivare un percorso di crescita che integri sia l'aspetto della conoscenza teorica dei processi evolutivi che quello dello sviluppo del proprio potenziale personale in relazione ai compiti educativi e alla relazione con i figli. L'intero ciclo di lavoro è volto alla promozione delle risorse umane dei membri della famiglia e allo sviluppo di strumenti utili al lavoro educativo.
La creazione di uno spazio di ascolto permette l'espressione di disagi che nell'isolamento potrebbero cronicizzarsi sino a dare origine a crisi relazionali in grado di creare grave pregiudizio ai bambini. I genitori sono aiutati a uscire dal loro isolamento, a condividere in gruppo e attraverso colloqui individuali, ad analizzare le situazioni comuni e di disagio familiare, favorendo nei partecipanti competenze e capacità di aiuto e auto-muto-aiuto per attivare circuiti positivi e gruppi self-help

In **Piemonte,** come parte delle attività riconducibili all'attuazione delle Linee guida regionali approvate nel 2000, negli anni 2005-2007 sono stati realizzati **corsi di formazione** sul tema dei maltrattamenti delle violenze sessuali ai danni di minori. Le professionalità coinvolte nei percorsi formativi sono: medici (psichiatri, neuropsichiatri infantili, ginecologi, medici legali, pediatri), psicologi, educatori, infermieri, assistenti sociali, assistenti sanitari. Il numero complessivo di partecipanti è stato di circa 1600 operatori, per una media di circa 265 operatori per ogni ambito territoriale. Nello specifico, sono state realizzati:

- 5 edizioni di percorsi di sensibilizzazione sulle metodologie d'intervento nelle situazioni di maltrattamento e abuso all'infanzia
- 3 percorsi formativi sulla consulenza nelle situazioni di maltrattamento e abuso all'infanzia
- 4 percorsi formativi sulla tematica della presa in carico del nucleo familiare maltrattante
- 4 percorsi formativi sulla tematica della presa in carico, valutazione e cura del genitore maltrattante
- edizioni del percorso di formazione sulla rilevazione del maltrattamento in ambito ospedaliero
- 2 edizioni del percorso formativo sulle funzioni di vigilanza e tutela dei servizi territoriali sui minori maltrattati e abusati
- 4 percorsi formativi sulle tematiche della sessualità infantile e la presa in carico/valutazione clinica di adolescenti e bambini abusati
- 4 percorsi di supervisione di casi di maltrattamento e abuso all'infanzia
- 1 percorso formativo sul lavoro sociale ed educativo nelle situazioni di abuso sessuale
- 1 percorso formativo sulla multiculturalità e il maltrattamento all'infanzia

Per accogliere l'impatto di una formazione tanto capillare, in Piemonte è attiva una linea di consulenza telefonica a carattere regionale, denominata **"Il Trillo Parlante"**, che si occupa delle problematiche del maltrattamento e abuso all'infanzia, perseguendo tre obiettivi fondamentali:

- fornire consulenza circa la rilevazione di possibili situazioni di maltrattamento e abuso a coloro che si trovano ad operare o ad interagire con il mondo dell'infanzia;
- informare circa le risorse specialistiche disponibili, favorendo la messa in rete delle varie realtà presenti sul territorio;
- offrire uno spazio di ascolto e contenimento rispetto alle preoccupazioni espresse dai richiedenti, aiutandoli nell'elaborazione delle risposte possibili.

Il servizio, operante attraverso un apposito numero verde, è rivolto ad operatori, educatori, insegnanti, familiari e adulti in generale, ed è gestito da un' équipe di professionisti del settore. Le attività finanziate in materia di violenza e sfruttamento sessuale ai danni di minori vengono monitorate e valutate attraverso report periodici sull'attuazione delle attività da parte delle Agenzie formative coinvolte, per controllarne la spesa e verificarne l'efficacia.
Anche la **Regione Liguria**, per rafforzare la traduzione in strumento operativo delle linee guida approvate, ha finanziato percorsi di formazione congiunta tra operatori di ASL, Comuni, educatori del privato sociale e polizia per individuare prassi di prevenzione al maltrattamento e all'abuso dei minori e di intervento.

Nel caso della **Regione Molise**, nel biennio in esame, la formazione multidisciplinare degli operatori si è sviluppata parallelamente al lavoro di elaborazione delle Linee guida al fine di sfruttare una sinergia positiva tra quanto si andava definendo all'interno del gruppo di lavoro regionale e i bisogni espressi dai partecipanti alla formazione. Il percorso formativo ha quindi rappresentato anche uno spazio aperto di verifica delle linee guida regionali predisposte dal gruppo di lavoro, secondo una logica di governance fatta di condivisione, trasparenza, corresponsabilità tra Enti, servizi e persone impegnate a vario titolo e a vari livelli nella gestione e organizzazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. La formazione è stata rivolta a circa 70 operatori e operatrici del territorio regionale tra i quali rappresentanti dei servizi sociosanitari locali e di strutture di accoglienza, asili nido, ciclo primario e secondario dei servizi educativi, medici di pronto soccorso, pediatri, psicologi, neuropsichiatri e rappresentanti delle Forze dell'ordine, che hanno avuto l'opportunità di approfondire la conoscenza di alcuni elementi inerenti le caratteristiche del fenomeno e di scambiare esperienze e riflessioni multiprofessionali e interistituzionali sul tema dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia.

In **Campania**, la Regione ha utilizzato la struttura del Coordinamento Regionale in materia di Maltrattamento e Abuso nei confronti dei Minori per definire d'intesa con gli enti, le istituzioni e le organizzazioni coinvolte nelle materie in oggetto, una serie di iniziative di formazione e informazione:

a) una formazione di base sui fenomeni in oggetto, rivolta a tutti coloro che operano a contatto con i minori perché acquisiscano le competenze necessarie a riconoscere e accogliere i segnali di sofferenza e disagio e attivare un percorso di approfondimento connettendosi con altre figure professionali e servizi
b) una formazione specialistica per gli operatori incaricati di effettuare la valutazione e di prendere in carico il minore e la famiglia
c) la condivisione delle buone prassi maturate a livello territoriale, nazionale e internazionale
d) iniziative di sensibilizzazione, divulgazione e comunicazione sociale rivolte alla popolazione locale, sui diritti dei minori e sui fenomeni di maltrattamento e abusi nei loro confronti.

Come si evidenzia nel box seguente, la formazione si è integrata con la creazione o il rafforzamento di nuclei specializzati per la presa in carico di bambini e famiglie. Questo è stato possibile perché l'area interventi di contrasto all'abuso e al maltrattamento con l'istituzione di équipe o servizi specialistici integrati è stata individuata tra le priorità di programmazione per la IV annualità di attuazione della L 328/00, nella macro area "Diritti dei Minori".

*Campania: dalla formazione alla programmazione territoriale*

Relativamente alla macroarea "Diritti dei Minori" agli ambiti territoriali (ora Distretti Sociali) sono stati trasferiti importi pari ad € 16.688.552.
Nel periodo di interesse, ovvero IV annualità, i dati rilevati al Dicembre 2006 indicano per gli AT/DS della Provincia di
**Avellino**: n. 5 interventi per un totale di € 77.530. Di questi 4 (2 in continuità) sono attività di sensibilizzazione, formazione e aggiornamento; un servizio di presa in carico in continuità con le precedenti annualità.;
**Benevento**: n. 3 interventi per un totale di € 58.000. 2 –in continuità- sono tesi ad informare, formare e aggiornare. Uno, di nuova istituzione, è un servizio che cura la presa in carico del caso;
**Caserta:** n 4 interventi (tutti in continuità) per un totale di € 77.000. Di questi 3 sono attività di sensibilizzazione, formazione e aggiornamento ed uno è un servizio di presa in carico.
**Napoli**: n. 5 interventi per un totale di € 188.340. Di questi 4 (di cui 3 in continuità) sono attività di sensibilizzazione, formazione e aggiornamento ed uno è un servizio di presa in carico (di nuova istituzione).
**Salerno**: n. 6 interventi (tutti in continuità) per un totale di € 30.000. Di questi 4 sono attività di sensibilizzazione, formazione e aggiornamento e 2 sono servizi di presa in carico.
Complessivamente, quindi, i territori hanno investito per la IV annualità, relativamente agli interventi di contrasto all'abuso e al maltrattamento € 430.870.

È inoltre previsto un sistema omogeneo di monitoraggio dei risultati delle attività finanziate in questo settore con l'obiettivo di controllare della spesa.

Per quanto riguarda la **Regione Calabria**, accanto all'avvio di una nuova attività, la comunità di accoglienza la Casa di Nilla, di cui si illustreranno le caratteristiche nel paragrafo dedicato ai progetti di assistenza e accoglienza, purtroppo si deve segnalare la chiusura di un progetto nato con la legge n.285/97, il servizio **"SOS Infanzia violata"** dell'AS n° 9 di Locri, nato all'interno del piano di attività "Promozione di azioni nell'ambito della prevenzione e della individuazione precoce del disagio giovanile in ambito scolastico, familiare e relazionale, anche in riferimento ad abusi, maltrattamenti e sfruttamento sessuale".
Il Progetto si prefiggeva i seguenti obiettivi generali:

- prevenzione di comportamenti a rischio, con l'attuazione di interventi di promozione della salute nell'infanzia, pre-adolescenza e adolescenza;
- prevenzione e individuazione precoce del disagio psichico e sociale dovuto a problematiche scolastiche, familiari e relazionali, anche in riferimento ad abusi e maltrattamenti e violenza sessuale;
- accoglienza della domanda di aiuto, di counseling e trattamento, relativamente ai minori;
- coordinamento e integrazione dei soggetti che si occupano dei minori.

Recependo le priorità indicate dal Ministero della Salute e dalla Regione Calabria, le azioni programmatiche sono state:

1). integrazione degli interventi sociali con quelli sanitari e della rete dei servizi del territorio;
2). interventi nelle scuole e nei centri di aggregazione giovanile per l'educazione alla sessualità, la prevenzione dell'abuso e della violenza sessuale ai minori;
3). programmi integrati di intervento in ambito consultoriale e scolastico per l'individuazione precoce dei soggetti con disturbi del comportamento alimentare (anoressia, bulimia, obesità).

Per quanto riguarda la formazione, il Servizio ha organizzato **corsi** destinati agli operatori del settore sociosanitario e attività nelle scuole, raggiungendo 29 istituti per un totale di 2820 studenti coinvolti. Incontri di sensibilizzazione sono stati organizzati presso le parrocchie, le associazioni, e con i genitori.
A supporto del lavoro di informazione coi giovani è stato attivato uno "Spazio Giovani" in tutti i Consultori Familiari, con orari dedicati esclusivamente ai ragazzi (sono stati seguiti 1.500 adolescenti).

*I Garanti regionali*

Tra le nuove figure che concorrono alle strategie regionali e locali di prevenzione e di monitoraggio su diritti e condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti, è indubbiamente necessario ricordare anche i Garanti o tutori regionali per l'infanzia.
A livello regionale, in dieci Regioni si è assistito all'approvazione di leggi regionali istitutive[1], ma le funzioni, gli obiettivi perseguiti e le caratteristiche delle strutture sono talvolta abbastanza differenti, questa disomogeneità produce una criticità data da una disparità di situazioni in termini di sistema a garanzia dei diritti di bambini e adolescenti. Abbiamo sia Garanti in senso proprio con cariche monocratiche (Lazio, Friuli Venezia Giulia, Marche, Veneto) sia organi collegiali o articolazioni degli organi di governo regionale (es. Abruzzo, Piemonte). Le funzioni tendono a differenziarsi anche in base alla natura della struttura, in generale le più ricorrenti sono:

- promozione, sensibilizzazione e studio
- reperimento e formazione tutori e curatori

[1] Veneto (L.R. del 9 agosto 1988 n. 42), Friuli-Venezia Giulia (L.R. del 24 Giugno 1993, n. 49, art.19), Marche (L.R. del 15 ottobre 2002, n. 18), Lazio (L.R. del 28 Ottobre 2002, n. 38), Calabria (L.R. del 12 novembre 2004, n.28), Emilia Romagna (L.R. del 17 febbraio 2005 n.9), Campania (L.R. 17/2006), Molise (L.R. del 2 ottobre 2006, n.32), Liguria (L.R. 24 maggio 2006 n.12) e Puglia (L.R. del 19 del 10 luglio 2006)

- consultive e propositive
- segnalazioni di rischio alle autorità competenti
- prevenzione abuso e maltrattamento
- vigilanza
- intervento nei procedimenti amministrativi

I Garanti dell'infanzia di tre Regioni in cui è presente e attivo da tempo l'istituto (Veneto, Friuli Venezia Giulia e Marche), hanno redatto un documento, "Documento comune: sul sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", frutto del lavoro di elaborazione delle loro esperienze sviluppate a livello locale, formulando anche idee e proposte per il raccordo tra le esperienze esistenti e il futuro Garante nazionale.
Queste figure rappresentano, innanzitutto, una risorsa aggiuntiva nel percorso di protezione del minore di età e di tutela dei suoi diritti. Inoltre, come sancito all'art. 13 della Convenzione di Strasburgo, la sua azione si colloca nella sequenza di interventi delle amministrazioni e dei servizi sociali e sociosanitari, sia pubblici che privati, al fine di risolvere i conflitti che coinvolgono minori di età, prima che ricorrano le circostanze della sola tutela giudiziaria.

*Un esempio: l'esperienza del Garante della Regione Marche*

L'Ufficio del **Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza**, figura istituita nel 2002, ha attivato un sito internet (www.garanteminori.regione.marche.it), allo scopo di avvicinare i bambini e gli adolescenti alla conoscenza di questa nuova figura. Contemporaneamente il sito Internet del Garante è anche un sito istituzionale, dove è possibile reperire documenti e inoltrare segnalazioni.
La Sezione Segnalazioni è così suddivisa:
***1) Segnalazioni casi.*** Una delle funzioni attribuite al Garante dalla Legge regionale N. 18/2002 è quella descritta dall'art. 1, comma 2, lettera e: "Il Garante accoglie segnalazioni in merito a violazioni dei diritti dei minori e sollecita le amministrazioni competenti all'adozione di interventi adeguati per rimuovere le cause che ne impediscono la tutela". Anche tramite Internet si può segnalare al garante un caso relativo ad un minorenne.
***2)Antipedofilia.*** In riferimento al "codice di autoregolamentazione Internet e minori", il Garante riceve segnalazioni relative a Siti web che violano tale codice. A tal riguardo collabora con la Polizia postale e delle Comunicazioni di Ancona, che si impegna ad attivare di volta in volta per le segnalazioni pervenute.
***3) Stampa.*** Il garante accoglie segnalazioni relative a casi sulla stampa che violano i Codici deontologici del giornalista, la Carta di Treviso e le altre regolamentazioni a tutela della privacy del minore.
***4)Tv e minori.*** Il garante vigila in collaborazione con il Co.Re.Com (Comitato regionale per le Comunicazioni) sulle trasgressioni al "Codice di autoregolamentazione TV e minori" nelle trasmissioni mandate in onda dalle emittenti televisive. Il Corecom viene di volta in volta informato sulle segnalazioni pervenute.

In virtù delle funzioni di legge il Garante, in collaborazione con il Dipartimento Informatica della Regione, la Polizia postale, l'Assessorato alle Politiche Sociali, l'Assessorato alla Pubblica Istruzione e l'Ufficio Scolastico Regionale, ha proposto il progetto "**Minori e Internet: navigazione protetta – Internet M.I.O. (Minors Internet Orientation)**", tramite il quale studenti, genitori e insegnanti potranno avere le informazioni relative all'uso appropriato di Internet, ai rischi e i pericoli ma anche alle potenzialità come formidabile strumento per far emergere le capacità creative, comunicative e relazionali del minore.
Il progetto ha tra le proprie finalità:
**a)** aiutare i minori e le famiglie a un uso corretto e consapevole della rete telematica, tenendo conto delle esigenze del minore;
**b)** predisporre apposite tutele, atte a prevenire il pericolo che il minore venga in contatto con contenuti illeciti o dannosi per la sua crescita;
**c)** offrire, nel rispetto della normativa nazionale e internazionale, un accesso paritario e promuovere un accesso sicuro per il minore alle risorse di rete;
**d)** garantire il diritto del minore alla riservatezza e al corretto trattamento dei propri dati personali;
**e)** assicurare, nel rispetto dell'ordinamento vigente, una collaborazione piena alle autorità competenti nella prevenzione, nel contrasto e nella repressione della criminalità informatica e in particolare nella lotta contro lo sfruttamento della prostituzione, la pornografia e il turismo sessuale in danno di minori, attuati tramite l'utilizzo della rete telematica;
**g)** diffondere presso gli operatori e le famiglie il contenuto del Codice di autoregolamentazione Internet e minori.
La gestione del Progetto si basa sulla costituzione di un gruppo di lavoro interistituzionale, che sta lavorando ad un piano suddiviso in quattro fasi:
1. Azione di sensibilizzazione presso le scuole, sedi di associazioni di volontariato, ecc. relativa all'informazione circa gli obiettivi e le finalità espressi *ut supra*, realizzata con la elaborazione e la distribuzione di materiale

informativo e l'organizzazione di appositi incontri;
2. Elaborazione di un sistema di filtraggio e di codificazione;
3. Corsi di formazione rivolti ai tecnici informativi di supporto ai docenti presso le scuole e agli studenti;
4. Azioni di sostegno.

Il Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Marche, in ordine alla rappresentanza e all'assistenza del minore, ha stipulato vari **Protocolli di Intesa** con le autorità giudiziarie ordinarie e minorili, tra cui appare di particolare rilevanza quello sottoscritto con il **Tribunale per i minorenni di Ancona.** In tale Protocollo il Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza ha convenuto di curare il reperimento e la formazione di persone disponibili ad assumere la funzione di tutore legale e/o curatore speciale di minore di età, al fine di realizzare un albo per la rappresentanza e l'assistenza all'infanzia e all'adolescenza; di curare, inoltre, la predisposizione di elenchi contenenti i nominativi dei soggetti idonei a svolgere la funzione di tutore legale e/o curatore speciale di un minore di età, su base provinciale e di mettere a disposizione gli elenchi predisposti, trasmettendo nominativi e dati dei soggetti idonei al Tribunale per i minorenni. Il Tribunale per i minorenni, per sua parte, si è impegnato a comunicare al Garante le avvenute nomine di tutore o curatore speciale, al fine di permettere lo svolgimento delle funzioni di cui alla Legge regionale 18 ottobre 2002, n. 18, articolo 1 comma 2 lettera i).
Il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, alla luce delle indicazioni dell'organo giudiziario, si impegna a fornire ai tutori e ai curatori nominati il sostegno necessario per consentire il miglior espletamento delle loro funzioni, al fine di garantire, in ogni circostanza, i diritti del fanciullo.

L'Ufficio del Garante si è fatto promotore anche di un progetto di formazione denominato **"Trattamenti e Maltrattamenti - Corso di formazione per operatori socio-sanitari impegnati nel trattamento di minori maltrattati",** il quale ha lo scopo di fornire una formazione di carattere teorico pratico che consenta agli operatori di affinare le proprie conoscenze relative all'area del disagio, all'individuazione precoce di segnali di difficoltà e che offra contemporaneamente l'opportunità di maturare o affinare le *competenze relazionali e terapeutiche,* necessarie alla realizzazione di un'adeguata ed efficace **azione d'ascolto,** intesa come prima e fondamentale condizione per realizzare una reale presa in carico e garantire una concreta tutela delle esigenze e dei diritti dei minori.

### I.1.3. Interventi di consulenza, protezione, sostegno, trattamento e reinserimento sociale

Il panorama degli interventi che è possibile ricostruire grazie alle informazioni fornite dalle Regioni, può considerarsi solo un tentativo di tratteggiare la progettualità che attorno a questi temi si esprime nel nostro Paese.
Le competenze più forti a questo livello di azione sono infatti in capo ai Comuni e alle Aziende sanitarie locali, sarebbe perciò necessario ricorrere all'analisi dei piani di zona, sociali o, dove esistono, sociosanitari, per derivarne elementi oggettivi più vicini alla situazione effettiva.
Dai dati disponibili si colgono alcuni elementi di attenzione che si vuole qui sottolineare:

- in particolare, rispetto alla violenza intrafamiliare, la percezione degli operatori tende sempre di più a cogliere le connessioni esistenti tra violenza verso le donne e violenza verso bambini e adolescenti, perciò si legifera o si programma per garantire alle vittime tout court la possibilità di avere accesso a risorse di protezione e di assistenza. Facendo in questo modo non si perde la specificità del servizio o dell'intervento, ma si legittima e si valorizza il lavoro di associazioni che da anni gestiscono centri antiviolenza, inserendoli a pieno titolo tra gli attori della rete locale di tutela di prevenzione e protezione. Integrare lo sguardo sulla violenza familiare tenendo assieme tutti coloro che ne sono le vittime ha una grande rilevanza anche dal punto di vista culturale, clinico e sociale poiché obbliga a dare una lettura degli eventi più complessa, per esempio associando la scarse capacità della madre dei bambini maltrattati o vittime di violenza assistita anche agli esiti post traumatici della violenza subita dalla donna.
- l'inserimento di progetti per il sostegno della famiglia, e, più nello specifico, della genitorialità e la tutela della salute dei bambini come parte integrante di scelte e di politiche che tengono insieme logiche di promozione del benessere e logiche di prevenzione del malessere;
- scarsa presenza di progetti-sistema: ogni zona progetta il proprio percorso di formazione o si modellizza il proprio sportello o punto di ascolto, con il rischio di una frammentazione

anche su attività per le quali è invece possibile individuare livelli minimi di standardizzazione;
- la chiusura di alcuni progetti, una volta giunto a conclusione il finanziamento erogato con il secondo triennio di attuazione della legge en.285/97.

In **Friuli Venezia Giulia**, nel quadro degli atti attuativi del sistema integrato sociale e sanitario delineatosi a seguito dell'entrata in vigore della legge 328/2000 e dei Decreti correlati, nonché della successiva legge di riforma costituzionale 3/2001, tra le normative più significative rispetto all'organizzazione e funzionamento dei servizi sociosanitari per i minori e le famiglie si colloca la legge regionale n.6 /2006 "Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" che all'art 43, comma 2, lettera g, prevede che "La Regione contrasta ogni forma di sfruttamento e violenza in famiglia, anche attraverso l'attivazione degli interventi previsti dalla L.R. 16.8.2000, n. 17 (**Realizzazione di progetti antiviolenza e istituzione di centri per donne in difficoltà**)" e all'art 44, comma 2, lettera g, prevede che "La Regione contrasta ogni abuso, sfruttamento, maltrattamento e violenza sui minori, in qualsiasi ambito perpetrati". I finanziamento erogati dalla Regione testimoniano la volontà di coinvolgere il terzo settore nell'offerta di prestazioni sociali e sociosanitarie, in una logica di sussidiarietà orizzontale e riconoscendone la specializzazione. Infatti, tra le attività svolte dalla Regione per la prevenzione, l'assistenza alle vittime e la repressione della violenza sessuale di bambini/e e adolescenti, nell'ambito della Legge regionale n.17/2000, per l'anno 2006 sono stati erogati 750.000 euro di cui 450.000 per le associazioni e 300.000 per gli Enti locali; per l'anno 2007 sono stati erogati 700.000 Euro di cui 420.000 per le Associazioni e 280.000 per gli Enti locali.
Nella Regione è stato condotto un monitoraggio sui servizi e i progetti, grazie al lavoro del **Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza**, che, nell'ambito delle proprie attività di ricerca e di approfondimento tematico, ha promosso una analisi dei progetti che riguardano la condizione dei minori attraverso l'esame dei Piani di Zona 2006-2008.
In generale, si osserva che i progetti di promozione e prevenzione sono focalizzati principalmente sull'adolescenza, sulle attività di educativa territoriale (presso centro diurni di socializzazione o a domicilio) e, nel caso di bambini più piccoli, su misure che mirano al coinvolgimento dei genitori; le azioni di cura e di tutela sono invece orientate prevalentemente in un'ottica socio-assistenziale e prendono in genere la forma di prestazioni per l'accoglienza di minori e genitori in difficoltà, il supporto socio educativo alle situazioni multiproblematiche e, in generale, il supporto psicologico per i bambini e i loro datori di cure.
Nella provincia di *Trieste*, ad esempio, sono presenti 49 progetti che a diverso titolo coinvolgono i minori e di questi 37 vedono proprio i minori come destinatari diretti degli interventi. In particolare, si segnala il progetto "**Interventi per i bambini vittime di maltrattamenti gravi e abusi**", che è la continuazione, anche se con opportune modifiche e adattamenti, di un progetto presente nei piani territoriali 285/97 e 328/00 obiettivo 2. Tramite i finanziamenti delle suddette normative legislative, dal 1998 il gruppo interistituzionale di operatori impegnato nella prevenzione e cura dei bambini e degli adolescenti vittime di maltrattamento ha potuto consolidare il proprio lavoro, acquisendo maggiori competenze tecniche e cliniche sulle modalità di presa in carico dei casi in collaborazione con i servizi educativi, sociali, sanitari e della Magistratura.
Nella Provincia di *Gorizia* sono stati elaborati 26 progetti afferenti all'area "minori e famiglia"; di questi, sono di particolare interesse i progetti **"Una casa per ricominciare", "Uscire dalla violenza si può: la violenza segreta. Conoscere per prevenire e contrastare la violenza intrafamiliare"**, che si pongono come obiettivo la prevenzione e il contrasto di qualsiasi tipo di maltrattamento e **violenza** psicologica, fisica e sessuale intrafamiliare **nei confronti della donna e del minore**.

Nell'ambito *Alto Isontino* si segnala il **"Progetto crescita: gli sportelli di ascolto"**, che ha portato all'attivazione di un punto di ascolto/sostegno alla genitorialità e alla relazione genitori/figli in situazioni problematiche, rilevate anche grazie alla scuola, e finalizzato ad una prima lettura del disagio e successivo contenimento. Il progetto **"Inserimento minori in comunità"** prevede, invece, il consolidamento di interventi già garantiti da parte dei Comuni dell'Ambito ovverosia gli inserimenti in comunità di tipo familiare o in gruppi appartamento di bambini e adolescenti che vivono in situazioni gravi di maltrattamento e trascuratezza e che sono esposti, all'interno della propria famiglia d'origine, a seri pregiudizi rispetto ad una crescita serena e adeguata.
Nella Provincia di *Udine* i progetti rivolti in modo diretto o indiretto ai minori risultano 72, di cui, la maggior parte ha l'obiettivo di accompagnare e strutturare i processi di crescita dei "piccoli" attraverso l'educazione dei "grandi" di riferimento attraverso progetti di sostegno alla genitorialità o di formazione sui temi dello sviluppo del bambino per insegnanti ed educatori. In particolare, nel Piano di Zona di Cividale è presente il progetto **"Servizio Tutela Minori"**, che prevede lo sviluppo di un servizio rivolto a minori e famiglie a rischio di marginalità, disagio sociale e multiproblematicità, nonché a minori vittime di abuso e maltrattamento, con interventi preventivi e di presa in carico di minori e famiglie in un'ottica di integrazione multiprofessionale e interistituzionale. Nell'Ambito di Cervignano si segnala, invece il progetto **"L'Eco:dare voce alla problematica del maltrattamento e dell'abuso"**, che si propone di attivare, parallelamente al lavoro di presa in carico da parte dei servizi, un circuito di sensibilizzazione/informazione delle comunità del territorio attraverso la realizzazione di gruppi di incontro/discussione. L'obiettivo è quello di promuovere i legami di prossimità e di cittadinanza al fine di favorire le condizioni culturali utili alla rilevazione del disagio legato all'abuso e al maltrattamento e porre le basi per una maturazione dell'intera comunità locale verso una maggiore attenzione alle condizioni di vita dei bambini e dei ragazzi che vivono sul territorio.
Nella Provincia di *Pordenone* i progetti che si rivolgono ai minori o che hanno azioni mirate nei confronti dei minori sono 46. Si segnala, in particolare il **"Progetto mongolfiera"**, che ha lo scopo di individuare precocemente le situazioni di disagio, abuso e maltrattamento dei minori, anche con il coinvolgimento delle scuole e delle associazioni educative più significative del territorio. Il progetto si basa sull'offerta di interventi integrati e coordinati di contrasto del disagio minorile grave e di prevenzione del malessere in età evolutiva, mediante la presa in carico dei minori e delle famiglie multiproblematiche per realizzare in maniera coordinata tra servizi..

Anche in **Val d'Aosta** il tema della genitorialità sembra essere centrale nell'ambito della programmazione sociosanitaria. Ma di quali genitori e di quali famiglie si tratta? La Regione segnala l'esperienza del Centro per la famiglia denominato "il Cortile", un luogo di incontro e socializzazione che offre attività di supporto concreto alle famiglie, alle giovani coppie, alle famiglie monoparentali e alle famiglie immigrate, promuovendo azioni dirette all'auto mutuo aiuto tra famiglie.
La Regione è, però, da anni impegnata anche su attività concentrate in modo monotematico sul problema della violenza contro donne e bambini. Nel periodo in esame, la Regione ha partecipato in modo particolare a progetti contro la violenza e lo sfruttamento sessuale di minori nell'ambito delle **iniziative di cooperazione internazionale decentrata**: la Valle d'Aosta fa parte, infatti, della **rete internazionale HPH** (Health Promoting Hospitals) cui aderiscono anche altre regioni europee che sono impegnate in percorsi di "umanizzazione"dei servizi sanitari affinché questi rispondano sempre più efficacemente come attivatori di circuiti positivi di promozione della salute, anche a partire da un'esatta diagnosi e rilevazione.

In **Toscana**, dopo l'approvazione delle Linee guida per la rilevazione e la presa in carico delle situazioni di maltrattamento e abuso di bambini e bambine (Delibera del C. R. 25 marzo 2002 n. 313), la Regione ha sostenuto progetti territoriali di rafforzamento della rete dei servizi e di

consulenza per gli operatori e le operatrici impegnati nella presa in carico dei casi e nella gestione delle situazioni segnalate all'autorità giudiziaria. La tutela degli operatori attraverso la chiarificazione dei loro compiti, obblighi e diritti ha costituito un settore innovativo di investimento di risorse per dare risposte concrete ai bisogni informativi degli operatori, ma ancor di più alla necessità di verificare le procedure da loro seguite nell'adozione di particolari misure di tutela dei bambini, al fine di non rendere vanificare i loro sforzi e i progetti di protezione promossi. Con la deliberazione G.R. 960 del 17.9.2002 avente ad oggetto "Programmi di assistenza e recupero di minori maltrattati e abusati", furono promossi e sostenuti specifici progetti territoriali rivolti alla realizzazione di programmi di assistenza e di recupero di minori maltrattati e abusati. Attraverso quella deliberazione furono fissati gli obiettivi dei diversi progetti, individuate le aree territoriali interessate, definite le tematiche per la progettazione delle azioni necessarie e, infine, i criteri di destinazione delle risorse finanziarie che in quel caso derivavano dalla legge n. 269/98. L'azione dell'amministrazione regionale in questo settore si configura come un intervento di programmazione ordinario poiché gli obiettivi che riguardano la prevenzione delle violenze e la tutela dei minori vittime rientra negli obiettivi primari di programmazione regionale nei settori sociale e sanitario. Inoltre, a rafforzare l'individuazione di questi interventi quali servizi essenziali del territorio, recentemente la Regione Toscana ha approvato una legge specifica (Legge regionale 16 novembre 2007, n. 59 "Norme contro la violenza di genere") finalizzata a dare continuità al sostegno economico e istituzionale ai centri antiviolenza presenti sul territorio toscano, servizi specializzati che, integrandosi con la rete dei servizi pubblici territoriali, offrono sostegno a donne vittime di violenze intra ed extrafamiliari e ai loro figli vittime di violenza assistita e di altre forme di maltrattamento. Con questa legge, la Regione, in conformità a quanto previsto dall'articolo 59 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), promuove attività di prevenzione della violenza di genere e garantisce adeguata accoglienza, protezione, solidarietà, sostegno e soccorso alle vittime di maltrattamenti fisici, psicologici, economici, di persecuzioni, di stupro, di molestie sessuali, o alle vittime di minaccia di tali atti, indipendentemente dal loro stato civile o dalla loro cittadinanza. Nel periodo in esame, alcune azioni sostenute dalla Regione, ma proposte e gestite dai territori sono state:

- ***Corsi di formazione per operatori sociali e socio-sanitari su abuso e maltrattamento*** che affrontano in particolare le questioni legate al ruolo degli operatori nel processo di accertamento e di presa in carico offrendo un adeguato supporto giuridico amministrativo. In particolare, si segnala il **corso di formazione per operatori del territorio (Assistenti Sociali e Psicologi) nell'ambito della formazione organizzata dall'Istituto degli Innocenti per l'anno 2006 (L.R.31/2000),** che affronta il tema del maltrattamento e dell'abuso ed è incentrato sull'approfondimento giuridico-normativo del tema e degli aspetti procedurali fissati con le linee guida regionali;
- ***Conciliazione dei tempi di vita delle donne migranti con figli*** che prevede l'attuazione di interventi tesi a promuovere processi di integrazione delle donne migranti e il loro accesso ai servizi, un'attività di orientamento e consulenza e la produzione di materiale informativo multilingua;
- ***Sostegno alla rete dei centri antiviolenza*** che intende promuovere la costituzione di Centri di ascolto e l'apertura di Case Rifugio per donne vittime di violenza, nonché attività di informazione/formazione degli operatori socio-sanitari.

Nell'ambito delle politiche per la sicurezza urbana, la **legge regionale n. 38** del **2001,** "*Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana*" sostiene, con appositi stanziamenti i progetti elaborati dagli enti locali sulla sicurezza della comunità toscana e, in particolare, sostiene gli interventi di assistenza e aiuto alle vittime di violenze e reati gravi anche di tipo sessuale. I progetti presentati dagli enti locali alla Regione costituiscono misure locali di contrasto al fenomeno della violenza.

In una cornice di prevenzione e rilevazione precoce delle situazioni a rischio di abbandono si va ad inserire: il Progetto ***"Mamma segreta"***, mirato a contrastare il fenomeno degli abbandoni

traumatici alla nascita, attraverso il sostegno alle donne che si trovano a vivere in situazioni di gravi difficoltà psico-sociali, al fine di scongiurare il ricorso a forme di violenza con conseguenze estreme per la salute e la vita dei neonati e per il futuro delle donne stesse. Obiettivo del progetto è quello di costruire un percorso di prevenzione e di tutela delle gestanti e delle madri in gravi difficoltà psico-sociali affinché la donna possa affrontare con consapevolezza le possibili decisioni e le situazioni da queste derivanti. Per far questo i servizi devono essere in grado di:sostenere la donna che si trova in situazione di grave difficoltà; aiutarla nello sviluppo della relazione genitoriale con il neonato, nel caso in cui decida di tenere il bambino; accompagnare la donna nella fase successiva, nel caso in cui decida di avvalersi della possibilità di non riconoscere il bambino e quindi di partorire in anonimato.
Sono state individuate quattro Aree Vaste con i relativi comuni capofila di Firenze, Prato, Pisa, Siena – Decreto Dirigenziale n. 8145 del 24.12.2004 - ai fini della definizione dei soggetti istituzionali funzionali alla realizzazione del progetto.
Ai quattro Comuni capofila spetta un ruolo di collegamento con il territorio e di coordinamento delle azioni a livello di area, ai fini in particolare di:

- promuovere iniziative di sensibilizzazione e diffusione delle informazioni
- promuovere occasioni di formazione e sensibilizzazione degli operatori che lavorano negli ospedali e nei servizi territoriali
- diffondere gli strumenti operativi – tecnico amministrativi – (vademecum, protocolli ...)

Il ruolo della Regione è quello di coordinare i vari soggetti coinvolti nel percorso e di elaborare indirizzi condivisi e omogenei; in particolare si è provveduto alla progettazione e realizzazione di un opuscolo informativo per tutto il territorio direttamente realizzato dalla R.T. (tiratura 30.000 copie), rivolto alle donne e tradotto in inglese, francese, spagnolo, arabo, russo e cinese da diffondere sua ampia scala (Urp, Associazioni di Volontariato, Centri Immigrati, punti nascita, consultori, Asl, operatori ...); alla definizione di un logo – in forma di adesivo - del percorso "Mamma Segreta" da utilizzarsi quale elemento identificativo dei luoghi cui la donna può rivolgersi (consultori, punti nascita, servizi territoriali...).
Per il progetto, sono state realizzate le prime iniziative di informazione e formazione degli operatori sociali e socio-sanitari promosse dai comuni capofila del progetto che hanno riguardato tutte e quattro le aree vaste. In alcune delle varie realtà territoriali sono state promosse azioni specifiche di sensibilizzazione, anche con il coinvolgimento di associazioni di volontariato, nonché iniziative di coordinamento tra i vari servizi e operatori che intervengono nel percorso di accompagnamento e assistenza. A livello regionale si è costituito un gruppo di lavoro al quale partecipano operatori dei servizi sociali e socio-sanitari e referenti dell'Istituto degli Innocenti di Firenze; obiettivo di questo lavoro è la condivisione e definizione di linee guida regionali inerenti il percorso di contatto, accompagnamento e assistenza rivolto alle donne che intendono avvalersi della facoltà di partorire in anonimato nonché la progettazione di uno specifico programma formativo per gli operatori dei servizi.

Nel periodo giugno 2005 - giugno 2007 la **Regione Calabria** ha sostenuto alcune attività per la prevenzione, l'assistenza alle vittime e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale di bambini/e e adolescenti. Tra queste, il Dipartimento Politiche Sociali della Regione ha stipulato nel novembre 2006 una convenzione con la Cooperativa Sociale KYOSEI, che vede il concorso anche del Comune di Catanzaro e del Centro per la Giustizia Minorile per la Calabria e la Basilicata, per sostenere l'apertura di una **comunità residenziale**, denominata **"La Casa di Nilla"**, che si caratterizza per essere organizzata funzionalmente come struttura riabilitativa e terapeutica che accoglie **minori vittime di abusi e maltrattamenti** di età compresa tra i 6 e i 14 anni.
Questa comunità si presenta come un progetto innovativo, nel quale i bambini e i ragazzi potranno sperimentare un clima affettivo e modelli relazionali alternativi. In particolare, la comunità è stata pensata per favorire la rielaborazione del trauma subito; un equilibrato sviluppo psico-affettivo, relazionale e sociale. Il modello individuato prevede anche un lavoro sul datore

di cure, perciò il percorso potrà essere strutturato anche per giungere al recupero, ove possibile, delle capacità genitoriali affinché il minore possa rientrare nella sua famiglia di origine. Per la realizzazione di tali obiettivi, la Cooperativa si avvale della professionalità di un équipe multi professionale che ha fatto un percorso di formazione congiunta sulla gestione delle situazioni di maltrattamento e abuso all'infanzia. La struttura, unica nel suo genere nell'Italia meridionale, offre diversi servizi oltre l'accoglienza residenziale e il trattamento terapeutico di minori vittime di abusi e maltrattamenti, tra cui: consulenza telefonica attraverso un numero verde attivo tutti i giorni dalle 9,00 alle 20,00; interventi specialistici psico-diagnostici; audizioni protette nello Spazio Neutro della comunità, che si connota come luogo protetto, garantito e di tutela per l'ascolto del minore, soprattutto a fini giudiziari. All'interno della struttura è attivo anche un **Centro Studi e Documentazione**, che si pone l'obiettivo di diventare uno strumento importante per promuovere l'informazione, la conoscenza, l'innovazione e il sostegno delle politiche d'intervento per l'infanzia e l'adolescenza, in particolare sul tema dell'abuso e del maltrattamento.

Nella Locride l'Azienda sanitaria locale ha sviluppato e portato a compimento il lavoro di una équipe specializzata, denominata "SOS Infanzia Violata", attivata nell'aprile 2005 con le seguenti attività:

- pronto intervento 24 ore su 24 per i casi di abuso sessuale su minori;
- rilevazione e segnalazione all'autorità giudiziaria e ai servizi territoriali dei casi riguardanti tutte le forme di maltrattamento e abuso in danno di minori;
- consulenza e supervisione sul percorso dell'intervento.

Per informare sull'apertura del servizio, specificandone le finalità e i compiti, è stato sensibilizzato tutto il territorio comprendente 42 Comuni, attraverso incontri con i Sindaci, le scuole, i medici, la magistratura, il privato sociale e le Forze dell'Ordine tramite lettera e locandina dell'esistenza del servizio. L'équipe ha lavorato anche in stretto raccordo con gli altri servizi del territorio.
La funzione dell'équipe non era quella della presa in carico diretta dei casi segnalati, ma piuttosto quella di favorire la costituzione di un gruppo di lavoro integrato e multidisciplinare per analizzare le situazioni e individuare le procedure d'intervento specifiche. Il Modello Organizzativo è stato quello dell'équipe che si costituisce sul caso *(Mini–Equipe)* e quindi è diversa di volta in volta.
Il team, suddiviso in due mini–équipe si è reso disponibile per tutti coloro (minori, insegnanti, operatori, famiglie) che, trovandosi di fronte alla situazione di un minore che manifestava segni di disagio e sofferenza legati a presunto abuso, hanno avuto la necessità di un confronto approfondito, finalizzato alla comprensione del disagio stesso e alla eventuale messa a punto di un progetto integrato di intervento sul caso.
Inoltre, sono stati previsti e attuati interventi protettivi urgenti con l'ausilio e/o da parte delle forze dell'ordine, del servizio sociale, dell'autorità giudiziaria, dell'amministrazione pubblica, dell'ospedale o della comunità di pronta accoglienza.
L'équipe ha anche partecipato al progetto sperimentale per la rilevazione dei casi dei minori segnalati o presi in carico dai servizi territoriali per maltrattamento o abuso sessuale, realizzato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.
Nel periodo in cui l'équipe è stata attiva, circa due anni, sono stati rilevati e coordinati 13 casi di minori in situazione di pregiudizio per abuso sessuale e/o maltrattamento. Sono state effettuate 117 consulenze con operatori di altri servizi, ( insegnanti, assistenti sociali, ecc.) e 647 consulenze a genitori per problematiche relazionali.

La presenza di progetti che non sono messi a sistema, la sensazione che spesso si riparta un po' da zero perché si tralascia di tenere conto dell'esperienza e degli errori anche di altri, sembra essere conseguenza quasi inevitabile dei processi che si mettono in moto in questo settore quando le finalità ideali devono tradursi in servizi e quindi in nuovi schemi, o modelli, organizzativi:integrarsi significa anche andare incontro a conflitti, dilemmi, e tensioni, che se

non esplicitati, è esperienza comune, riescono a distruggere anche l'équipe più affiatata. La creazione di sistemi integrati di lavoro che portano a nuove forme organizzative impongono una modificazione dell'identità originaria delle agenzie e degli operatori che vi operano: il guadagno deve essere superiore alla perdita di identità, centralità e ruolo. E deve essere un guadagno funzionale, professionale e personale.
Non sempre questo accade e quindi, specialmente quando si tratta di progetti e non di servizi "giudicati essenziali", è più vantaggioso lasciar chiudere un servizio, oppure, se la mediazione è riuscita, può essere sufficiente che un operatore sia trasferito ad altro servizio per ritornare al livello di conflittualità e di confusione originario dal quale è possibile uscire solo con un nuovo processo ricostituivo, come se non restasse memoria del lavoro fatto.
Nei cambiamenti in atto ci può essere la tendenza a porre maggiore enfasi sugli aspetti strutturali dell'integrazione e specializzazione per conseguire modelli organizzativi più efficaci nella rilevazione, valutazione e cura dei bambini vittime di violenza. Si sottolineano quindi gli aspetti legati alle procedure, ai finanziamenti, agli accordi organizzativi, tralasciando o ponendo in secondo piano aspetti processuali fondamentali, quali riposizionamento delle singole agenzie nella rete in rapporto alla nuova struttura, la ricollocazione di ruolo degli operatori, la ridefinizione del patto con le famiglie e i bambini (cosa significa rivolgersi ad un centro specializzato invece che ad uno di base?), ai circuiti di transazione e di legittimazione reciproca che ci sono tra livello operativo e livello politico istituzionale.

### I.1.4. Iniziative contro lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti. Tratta. Pedopornografia

In Italia esistono differenti programmi che possono essere attivati per la protezione e il sostegno alla vittime di tratta e di sfruttamento:

a. i programmi di protezione sociale di cui all'art. 18, comma 1, del Decreto legislativo no. 286 del 25 Luglio 1998 "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", a cui hanno diritto di accesso le persone straniere e comunitarie che sono vittime di violenza o grave sfruttamento (sessuale, lavorativo, ecc.) e dove emergono concreti pericoli per la incolumità della vittima stessa, o dei suoi familiari, per essersi sottratte alla condizione di sfruttamento; il diritto all'inserimento in questo tipo di programma rimane valido anche se la persona è oggetto di decreto di espulsione oppure ha subito condanne penali;
b. lo speciale programma di assistenza per le vittime dei reati di tratta e riduzione in schiavitù di cui all'art. 13 della Legge 228/2003, rivolto specificamente ad assicurare progetti individualizzati di assistenza che garantiscano, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria alle persone vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone;
c. i programmi di assistenza e integrazione sociale di cui al comma 6 dell'art. 18 del Decreto Legislativo no. 286 del 25 luglio 1998, quando gli autori di reati sono minorenni; nell'applicazione di queste misure è stata osservata la necessità di includere anche l'istituto della "messa alla prova" tra gli strumenti che, pur non dando luogo a sentenza penale di condanna e anzi essendo finalizzata all'estinzione del reato in caso di esito positivo (art. 29 D.P.R. 448/88), possono dar luogo al rilascio di un permesso di soggiorno, ciò permetterebbe di rafforzare la capacità dei Tribunali per i minorenni di ricorrere ad uno strumento che si è rivelato di fondamentale importanza per il contenimento e la prevenzione della devianza e criminalità minorile e che potrebbe quindi essere utilmente applicato anche agli stranieri minorenni;
d. il rimpatrio volontario assistito nel paese di origine per le vittime di tratta e negli altri casi umanitari; attualmente il programma è stato reso accessibile a due macro-categorie di migranti: coloro che avevano richiesto protezione umanitaria, gli sfollati per emergenze

umanitarie, i richiedenti asilo e i rifugiati; e le "vittime di tratta" e i "casi umanitari" che comprendono, tra gli altri, i migranti vulnerabili, i minori stranieri non accompagnati e i lavoratori in difficoltà. Il programma d'assistenza, gestito sul piano operativo prevalentemente dall'OIM e in alcuni casi anche da organizzazioni non governative e da enti locali (tra questi il Comune di Torino e il Comune di Modena) è costituito da tre fasi: una propedeutica di preparazione al rimpatrio con partecipazione a programmi temporanei di assistenza, il viaggio, e l'inserimento in un programma di reintegrazione nel paese di origine;

e. il sistema di tutela per i minori stranieri non accompagnati sia comunitari che extracomunitari[2]; la competenza in materia di assistenza dei minori stranieri è attribuita, come per i minori italiani, all'Ente Locale (in genere il Comune). Ai minori stranieri non accompagnati si applicano le norme previste in generale dalla legge italiana in materia di assistenza e protezione dei minori, tra le altre è previsto il collocamento in luogo sicuro, l'affidamento del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo a una famiglia o a una comunità, l'apertura di una procedura di tutela per il minore i cui genitori non possano esercitare la potestà. Se il minore è richiedente asilo, a seguito di una recentissima direttiva del Ministero dell'Interno e del Ministero della Giustizia, sottoscritta il 15 dicembre 2006, esso viene segnalato immediatamente al Sistema Nazionale di Protezione per Richiedenti Asilo che lo prende in carico e provvede ad inserirlo in un centro apposito per minori.

Numerosi dei programmi sopra elencati vedono protagonisti Regioni ed enti locali, quali cofinanziatori, promotori o gestori diretti.
Qui di seguito si trovano elencati alcuni progetti, in gran parte focalizzati sui fenomeni della tratta e dello sfruttamento nel mercato della prostituzione. L'attenzione al tema della pedopornografia, è invece molto limitata, secondo quanto è possibile ricavare dagli elementi resi disponibili attraverso la ricognizione.
Lo sfondo della maggior parte dei progetti contro lo sfruttamento sessuale è rappresentato dal D. Lgs 286/98, art. 18, in particolare dalle esperienze connesse alla realizzazione di programmi di protezione sociale.
È quindi forte la centratura sulla protezione della vittima straniera, mentre rimane molto in ombra la problematica della prostituzione che interessa minorenni italiani.

Partendo dalle aree del Nord Italia, già dal 2003 la Giunta provinciale della **Provincia Autonoma di Bolzano** (con delibera n. 246 del 03.02.2003) ha dato avvio ad un **progetto-quadro "ALBA –Lotta allo sfruttamento della prostituzione"**. L'intervento nasce dall'applicazione dell'art. 18 del TU 286/98 e si rivolge a donne ma anche a minori. Il progetto ALBA nella sua rielaborazione progettuale avvenuta nel corso degli anni per rispondere ai mutamenti del fenomeno (prostituzione, sfruttamento, tratta) è tutt'ora attivo sul territorio altoatesino. Il Progetto ALBA si rivolge ad adulti e minori anche per quanto riguarda interventi nell'ambito della **tratta.**
**In materia di promozione di un uso consapevole di Internet, la Provincia ha sostenuto la realizzazione della MOSTRA ITINERANTE "Internet: Minori da proteggere".** La mostra riguarda il fenomeno preoccupante e in crescita dell'adescamento dei minori da parte dei pedofili che si trovano in rete. Artefice del progetto è la Cooperativa "Il Germoglio", che ha voluto

[2] Con circolare del Ministero dell'Interno, 9 luglio 2007, inviata ai questori, si sono introdotti nuovi criteri per accertare le generalità del minorenne straniero non accompagnato quando vi è incertezza rispetto all'età. In questi casi il migrante è sottoposto ad un esame per l'accertamento dell'età che consiste nella misurazione del polso, questa procedura è stata promossa per evitare il rischio di adottare erroneamente provvedimenti gravemente lesivi dei diritti dei minori, quali l'espulsione, il respingimento o il trattenimento in un Centro di Permanenza Temporanea, e altresì per non inserire adulti in programmi di protezione rivolti a soggetti minorenni. In tal modo il giovane minorenne viene subito inserito in un percorso di tutela e protezione, riducendo così il rischio che finisca in una rete di sfruttamento. Non parliamo solo di accattonaggio ma anche di sfruttamento della prostituzione".

costruire un percorso informativo con il quale far conoscere a genitori, educatori, soprattutto ai bambini e ai ragazzi che navigano in Internet, i rischi che si corrono navigando, ma anche le cose che si possono fare per evitare i pericoli di imbattersi in malintenzionati. La mostra è pensata come un momento di riflessione itinerante. Questa, infatti, è stata portata nelle scuole, nelle piazze e in tutti quei posti in cui la comunità degli adulti e dei minori può fermarsi a leggere.

In **Piemonte**, per quanto riguarda la tratta, la Regione non attua interventi specifici rivolti ai minori vittime, ma, di fatto, nell'ambito dei progetti per adulti vengono attivati molti interventi nei confronti di soggetti minorenni. Ad esempio, il 13 giugno 2007 presso la sede della provincia di Torino, è stato siglato il **Protocollo di Intesa per la costituzione del tavolo provinciale per la lotta contro la tratta delle persone e per favorire l'inserimento sociale, lavorativo e abitativo.** Il Tavolo si costituisce come luogo di confronto permanente per affrontare in modo sistematico i problemi dell'inclusione sociale delle persone vittime della tratta e dello sfruttamento con particolare attenzione all'inserimento abitativo e lavorativo. Il Tavolo, coordinato dall'Assessore alle Pari Opportunità e Relazioni Internazionali della Provincia di Torino in stretta collaborazione con il Comune di Torino e gli attori che hanno già collaborato in passato con il tavolo stesso, si propone di divenire un interlocutore stabile nei confronti di altri soggetti, istituzionali e non, sulle tematiche della tratta delle persone. Inoltre, il 24 ottobre 2007 – in occasione della Fiera Internazionale sulle Pari Opportunità -, è stato organizzato il **Seminario - "Il fenomeno della tratta degli esseri umani: tra vecchie e nuove forme di sfruttamento"** Durante il seminario è stato presentato il **Progetto Europeo PALMS: percorsi di accompagnamento al lavoro per minori stranieri non accompagnati,** *a cui hanno aderito quattro* **città italiane** *(Roma, Ancona, Bologna,* **Torino) e altre quattro grandi città europee** (Barcellona, Praga Vienna e Wuppertal). **Il progetto è stato realizzato grazie ai fondi dell'Iniziativa Comunitaria Equal;** esso promuove interventi volti a sperimentare percorsi di integrazione socio-lavorativa per categorie maggiormente discriminate ed ha inteso avviare un'iniziativa concreta per realizzare modelli e soluzioni per l'inserimento di detti minori al fine di garantirne l'inclusione sociale, educativa e lavorativa nel Paese di accoglienza e ridurre i contrastare i rischi del loro sfruttamento in ambiti di illegalità, compreso lo sfruttamento sessuale a fini di prostituzione.
In particolare, il Progetto mira:

- a fornire un duplice canale di uscita dal percorso di inserimento in base a modalità concordate tra i Servizi competenti, nel rispetto degli orientamenti del minore: l'inserimento e l'integrazione nel Paese ospitante; il rientro assistito nel Paese di origine;
- analizzare e documentare il fenomeno in un'ottica di intervento integrato tra i Comuni coinvolti e le rispettive realtà territoriali, al fine di sperimentare diversi modelli d'inclusione sociale che possono essere esportabili anche in altri contesti;
- sperimentare azioni e servizi attraverso un percorso d'inserimento dei minori personalizzato su due livelli: uno finalizzato all'empowerment e alla certificazione dei crediti formativi e competenze professionali e l'altro ad un migliore inserimento sociale mediante attività sportive, ricreative e relazionali;
- ricostruire i percorsi individuali delle sperimentazioni, anche in termini di follow up, per un monitoraggio continuo del fenomeno e delle sue evoluzioni, non solo sul territorio comunitario, ma anche e soprattutto presso i Paesi di origine;
- creare per gli operatori del settore momenti di confronto delle esperienze;
- unificare le procedure relative alla rappresentanza legale del minore (apertura della tutela pubblica o privata, eventuale affidamento al Servizio Sociale..)e delle pratiche relative al rilascio del Permesso di Soggiorno per minore età e dell'eventuale successivo rinnovo ai diciotto anni.

In **Toscana**, si segnala il progetto ***"Nuove Orme"*** che, attraverso la realizzazione di azioni di contrasto alla tratta di esseri umani e del traffico di migranti, è finalizzato alla pianificazione, al coordinamento e all'integrazione di tutte le azioni di contrasto attivate sul territorio, con l'obiettivo di limitare l'espansione del fenomeno e ridurne l'impatto negativo sul territorio. Altro obiettivo del progetto è tutelare i diritti delle persone trafficate, supportandole nei loro percorsi di inclusione socio – lavorativa. Attraverso l'implementazione di una rete stabile di attori istituzionali, economici e sociali si vuole mettere in atto, in modo congiunto, un insieme di strategie e azioni coordinate per favorire l'integrazione delle vittime della tratta. La metodologia per il raggiungimento degli obiettivi è infatti fondata sulla concertazione e su una forte sinergia programmatica e operativa tra i partner del progetto, nonché sul coinvolgimento consapevole e attivo dei beneficiari. Tra le azioni previste dal progetto vi è anche il raccordo con i servizi socio-sanitari di pronto intervento, la stipula di accordi con Enti impegnati nei programmi di rientro volontario assistito e l'implementazione di una rete territoriale tesa alla sensibilizzazione, all'emersione delle condizioni di sfruttamento, allo sviluppo di conoscenze specifiche.

Numerose azioni e progetti specifici sono stati avviati da tempo nell'ambito della programmazione regionale da parte degli enti locali. Tra questi si segnala in particolare il progetto ***Sostegno ai percorsi di uscita dalla prostituzione e dalle situazioni di violenza e abuso.*** Tali interventi si inseriscono all'interno di quanto disposto dall'art. 18 del D. Lgs. 286/1998, per cui numerosi Enti locali della Toscana hanno avviato, in collaborazione con le organizzazioni del Terzo settore, programmi d'intervento e progetti europei. Gli obiettivi realizzati riguardano la ricerca di alternative di vita allo sfruttamento sessuale, il contrasto a forme di violenza e di costrizione, la riduzione dei rischi di salute e l'informazione e la sensibilizzazione del territorio.

Si segnala anche il progetto di interesse regionale promosso dal Comune di Viareggio (LU) per contrastare il fenomeno della tratta di minori – il progetto è inserito nell'atto di aggiornamento per l'anno 2006 del Piano Integrato Sociale Regionale e nel redigendo atto attuativo del nuovo Piano (2007-2010). Gli obiettivi di tale progetto sono:

- favorire la riduzione del numero di minori stranieri sfruttati o coinvolti in attività illegali e promuoverne reinserimento sociale e integrazione;
- offrire informazioni, orientamento e supporto ai minori sfruttati o a rischio; rafforzare la conoscenza del fenomeno;
- favorire la formazione degli operatori;
- promuovere il coordinamento interistituzionale.

Tra le attività del progetto sono previste: un'attività di presa in carico territoriale attraverso un'unità di strada attiva 24h; la creazione di uno spazio intermedio che rafforza la presa di contatto e deve avere caratteristiche di facile accessibilità e garanzia di protezione; la sperimentazione di modalità di prima accoglienza, molto protette per evitare il fenomeno di fuga o, nel caso di bambini, il tentativo di trafugamento e anche comunità di accoglienza con moduli decrescenti di protezione; sperimentazione di rimpatri assistiti di minori nei paesi d'origine; sperimentazione di percorsi di affido specifici con eventuale formazione dei genitori affidatari, individuazione e formazione di famiglie affidatarie ormai integrate provenienti dalla stessa matrice etnico-culturale del minore, con monitoraggio, valutazione e comparazione degli esiti; inserimento scolastico/lavorativo; servizio di mediazione culturale presso le istituzioni penali minorili, finalizzato all'accompagnamento dei minori verso percorsi di reinserimento sociale.

Per quanto riguarda iniziative specifiche contro la pedopornografia su internet, in Toscana è in corso di svolgimento il progetto **"Spazio sicuro.it"**. L'iniziativa, coordinata dalla Vice Presidenza della Giunta Regionale, di concerto con l'Istituto Innocenti di Firenze, consiste nella creazione di un sito web per consentire una navigazione sicura ai bambini e per prevenire episodi di pedofilia in rete. Il servizio, pensato per le famiglie e le scuole, metterà a disposizione software per una navigazione in tutta sicurezza. In questo modo i bambini potranno usare il computer e internet con tranquillità.

La **Regione Marche**, nell'aprile 2007 ha approvato il "**Programma triennale Regionale degli interventi e delle attività a favore degli immigrati provenienti da paesi non appartenenti all'Unione Europea e delle loro famiglie, anni 2007/2009".** Con questo progetto, la Regione ha voluto organizzare un sistema di tutela e di promozione sociale delle persone straniere attraverso iniziative volte a favorire il processo di integrazione sociale, con interventi a sostegno delle fasce più deboli della popolazione straniera, quali i minori, in particolare i minori non accompagnati e le vittime della tratta. Per combattere le cause che spesso conducono il minore non accompagnato su percorsi criminali o comunque fortemente a rischio, e per favorire e promuovere la loro inclusione sociale, nel Programma si fa riferimento alla necessità di mettere in atto azioni rivolte alla prevenzione e offrire loro opportunità di studio, formazione, e inserimento lavorativo. In tal senso la Regione si propone di intervenire per attivare progetti rivolti a minori stranieri; garantire percorsi di assistenza e di tutela a sostegno dei minori non accompagnati, nonché di reinserimento di minori dimessi da istituti penali minorili; favorire progetti mirati a combattere la tratta e lo sfruttamento sessuale e lavorativo di persone straniere, e garantire il recupero e il reinserimento delle vittime.
Nel mese di agosto 2007 (con DGR n. 866,del 1 agosto 2007 avente ad oggetto la Protezione sociale delle vittime di prostituzione e tratta – Art. 20 L.R. n. 2/98 – Art. 18 D.Lgs. n. 286/98 "protezione sociale"), la Regione ha stabilito lo stanziamento di 42.582 euro per l'anno 2007 per gli interventi di Protezione sociale a favore delle vittime di prostituzione e tratta e per il cofinanziamento di progetti relativi al recupero e all'inserimento delle vittime (spesso donne e minorenni stranieri) presentati dalle Associazioni operanti nelle Marche e iscritte alla Seconda Sezione del registro degli Enti e associazioni che operano a favore degli immigrati. A partire dal 2008 lo stanziamento previsto dal Bilancio di previsione verrà destinato per il 90% al cofinanziamento delle attività annuali delle associazioni accreditate dallo Stato a svolgere i programmi di protezione sociale. La convenzione con la Regione prevede l'intesa per la collaborazione per realizzare interventi di tipo preventivo e assistenziale che tutelino e promuovano i diritti umani e civili di soggetti vittime di violenza e grave sfruttamento e tratte attraverso iniziative di inclusione sociale e lavorativa.
La Regione, attraverso il progetto regionale **"Oltre la Strada",** descritto anche in altre edizioni della presente Relazione, promuove un sistema integrato di risposte sociali e socio-sanitarie per l'assistenza, il sostegno, la protezione e l'integrazione sociale di persone, uomini e donne, maggiorenni e minorenni, extracomunitarie e comunitarie, **vittime di tratta, sfruttamento e riduzione in schiavitù ad opera di organizzazioni criminali.** La Regione si adopera per sostenere le attività degli enti e degli operatori non solo attraverso l'erogazione di fondi, ma anche attraverso iniziative volte a sostenerne e migliorarne l'attività. A fini di coordinamento e di ottimizzazione degli interventi è stato istituito il Comitato di Coordinamento Tecnico, un luogo di confronto e di scambio tra i referenti tecnico-istituzionali, che sostiene e propone percorsi formativi per gli operatori, gruppi di lavoro su temi specifici, incontri con e tra gli operatori ed organizzate giornate di approfondimento a tema.

Il progetto "Oltre la Strada", che la Regione ha avviato dalla fine del 1996, si basa su una rete istituzionale di 11 soggetti che coprono tutto il territorio regionale: si tratta dei Comuni di Piacenza, Fidenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara, Cesena a Azienda Usl di Rimini e dei Consorzi Socio-Sanitari di Imola e Ravenna. Ognuno di questi soggetti gestisce il proprio progetto territoriale, avvalendosi della propria rete locale: organizzazioni del terzo settore - laiche e cattoliche-, sindacati, centri di formazione, enti e uffici pubblici, strutture sanitarie (ospedali, consultori familiari, centri analisi mediche, Ser.T), magistratura, prefetture, questure, forze dell'ordine. La Regione, oltre al"esercizio delle consuete funzioni di programmazione e verifica, sostiene la rete istituzionale e quella territoriale attraverso la promozione di azioni di sistema, per esempio, supporta le attività a livello locale fornendo materiali e strumenti di lavoro, quali: materiali informativi plurilingue; sistema informatizzato per gli aspetti gestionali e rendicontali; sistema di monitoraggio delle attività svolte; supporti specialistici; attività di diffusione e trasferimento.

In questo settore, le informazioni fornite dalle Regioni testimoniano quanto sia importante il lavoro svolto dalle unità di strada per l'attività di prevenzione socio-sanitaria.

Come sottolinea chiaramente la **Regione Emilia Romagna**, l'unità di strada è fondamentale perché assume una duplice valenza: si tratta, infatti, di un intervento che opera non solo nella logica della riduzione del danno, ma anche come strategia prioritaria per la costruzione di contatti e relazioni con il target, per la creazione delle condizioni necessarie all'avvio di un eventuale percorso di protezione e integrazione sociale; e svolge una importante azione di mediazione dei conflitti nei confronti della cittadinanza rappresenta. Le **unità di strada** attualmente operanti in Emilia-Romagna sono 7, grazie alla collaborazione instaurata con i Comuni di Piacenza, Fidenza, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara e con il Consorzio Servizi Sociali di Ravenna. Queste unità di strada coprono efficacemente il territorio regionale con una particolare attenzione alle grandi direttrici, primi fra tutti la Via Emilia dove, storicamente, si concentra una consistente parte del fenomeno. Attraverso questa attività in tutta la regione si registrano circa 10.000 contatti annui, con una media regionale di 450-500 uscite. Grazie alla presenza di educatori/educatrici e mediatrici linguistico-culturali, vengono effettuati accompagnamenti ai servizi socio-sanitari territoriali (circa 800 ogni anno), attività di prevenzione sanitaria attraverso la distribuzione di materiale informativo e di profilassi (circa 50.000 all'anno) e di informazione presso i punti di ascolto (Drop-in center).
Dal 1999, con l'entrata in vigore dell'art. 18 del D.lgs 286/98 che disciplina i programmi di assistenza e protezione sociale, la Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con la rete territoriale, ha dato continuità al lavoro svolto negli anni precedenti. Attraverso un progetto specifico, co-finanziato dal Dipartimento Diritti e Pari Opportunità – Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono state attivate azioni a favore di donne e minori vittime della tratta e dello sfruttamento ai fini sessuali. Nel settembre 2007 la Regione ha completato la stesura del progetto "Oltre la Strada 2007", presentato alla Commissione Interministeriale Lotta alla Tratta per accedere ai finanziamenti messi a bando con l'ottavo bando emanato dal Dipartimento Diritti e Pari Opportunità. Ancora una volta la Regione parteciperà, quindi, in qualità di ente proponente con un progetto unitario in grado di coprire l'intero territorio regionale e di cui i soggetti attuatori sono enti locali (Comuni, Aziende USL e Consorzi di Servizi Sociali).

Ancora, dal luglio 2000 la Regione Emilia Romagna è titolare di una postazione locale del **Numero verde contro la tratta (800.290.290)** finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il servizio offre informazioni e consulenza a persone che si prostituiscono e alla vittime della tratta, agli operatori pubblici e privati e alla popolazione in generale. In questi anni di lavoro la postazione emiliano-romagnola del numero verde ha potuto sviluppare un importante lavoro di rete a integrazione del lavoro degli operatori e dei progetti regionali che attuano programmi di protezione sociale. Il servizio è stato sfruttato in tutte le sue potenzialità nella ricerca di posti di accoglienza e come strumento di connessione tra soggetti e territori differenti. Parallelamente, dal 2004, è stato avviato con risorse regionali un servizio di pronta accoglienza che in due anni e mezzo ha potuto dare risposta a oltre 80 situazioni di emergenza provenienti dal progetto Oltre la Strada e da altre regioni (Toscana, Veneto, Puglia).
La postazione di ascolto telefonico, inoltre, si è strutturata come punto di riferimento per le persone vicine ai soggetti sfruttati (amici, clienti, cittadini...) e per tutti gli enti pubblici, le organizzazioni del terzo settore e le forze dell'ordine che a vario titolo sono impegnate nel tema della lotta alla tratta.
Sempre in tema di programmazione rivolta in generale al fenomeno della tratta e della prostituzione sia di minorenni che adulti, la Regione ha organizzato anche corsi di formazione per operatori dei servizi sociali, sanitari e di accoglienza, anche congiuntamente alle Forze dell'ordine, in materia di etnopsichiatria, prostituzione maschile, diritto, aspetti sanitari, interventi di strada e riduzione del danno, prostituzione "sommersa".

Quando ad agosto 2006 il Dipartimento Diritti e Pari opportunità ha emanato il primo bando per la presentazione di progetti finalizzati alla realizzazione di programmi di assistenza a favore delle persone (italiane, comunitarie, extracomunitarie) **vittime di riduzione e mantenimento in schiavitù** (reati previsti gli artt. 600 e 601 del Cod. Penale), la Regione Emilia-Romagna ha anche in questo caso intrapreso (dicembre 2006) un progetto unitario che mette in rete 9 enti pubblici in qualità di attuatori e 18 tra soggetti pubblici e privati in veste di gestori delle attività. Inoltre la Regione e ognuno dei 9 enti pubblici hanno strutturato proprie reti di relazioni e di collaborazioni con oltre una sessantina di altri soggetti tra cui la Direzione Distrettuale Antimafia, le prefetture, le Questure, le organizzazioni sindacali regionali e territoriali, gli enti di formazione, i servizi sanitari.

Per quanto riguarda il fenomeno della prostituzione esercitata in luoghi chiusi – appartamenti e locali di intrattenimento sessuale – in Emilia Romagna sono state condotte attività di ricerca e di analisi (in particolare la ricerca **WEST,** inserita nell'ambito dei programmi europei contro la violenza e lo sfruttamento sessuale ai danni di minori, sulle donne provenienti dall'Est Europa); parallelamente, gli operatori attivi nei vari progetti locali hanno cominciato a confronto interni sulle metodologie e le prassi di lavoro per cercare aggiustamenti in risposta a mutamenti dello stesso fenomeno. I risultati delle attività di ricerca sono stati condivisi sia in spazi di confronto e di dibattito interni (tavoli di coordinamento regionale, tavoli locali, incontri di formazione e supervisione ad hoc) sia in occasione di momenti di sensibilizzazione pubblici (convegni e conferenze promosse dai diversi progetti).
Su questo sfondo, nell'aprile 2007 ha preso forma l'iniziativa di un progetto sperimentale di rete che si propone come possibilità di sistematizzazione dei risultati ottenuti dai singoli soggetti partecipanti rispetto alla specifica realtà della "prostituzione invisibile" (quella che avviene al chiuso) e di sperimentazione di modelli di intervento eventualmente trasferibili e adattabili alle diverse realtà territoriali. L'intento, dopo dieci anni di lavoro operativo, è quello di cercare di capitalizzare le sperimentazioni agite per costruire e testare un modello di intervento efficace, sostenibile e adattabile, e che includa azioni di raccolta e analisi dei dati fenomenici, azioni di contatto diretto con il target, azioni di rete locale e regionale.

### I.1.5. Azioni di monitoraggio, ricerca e valutazione

In Italia, in alcune Regioni sono stati creati gli osservatori regionali sull'infanzia e l'adolescenza previsti dall'articolo 4 della legge 451/1997. Sono strutture che rispondono all'esigenza di garantire flussi informativi sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Queste strutture, variamente denominate e articolate nelle diverse realtà regionali, svolgono funzioni di documentazione, formazione e ricerca, con il compito di garantire attività di raccolta e di analisi dei dati e relativa produzione di informazioni. In alcuni casi non è corretto parlare di "osservatorio minori", ma piuttosto di "funzioni di osservatorio", identificate presso uno o più dipartimenti o uffici dell'amministrazione regionale, con il compito di rilevare dati e informazioni nell'ambito di un più ampio sistema informativo socioassistenziale, oppure di "sezione infanzia e adolescenza" degli osservatori regionali sulle politiche sociali o sociosanitarie.
Il cuore della loro attività è stato ed è la ricostruzione del sistema informativo su infanzia e adolescenza; tale ricostruzione ha previsto, in alcuni casi, anche l'avvio di specifiche rilevazioni censuarie *ad hoc* e la conseguente produzione di report di ricerca riferiti agli ambiti indagati (come, per esempio, le strutture residenziali, le comunità per minori, i servizi per la prima infanzia).
La frontiera di sviluppo su cui alcuni osservatori stanno lavorando è quella relativa alla progettazione di un sistema informatizzato di "cartella sociale", capace di unificare a livello informativo i diversi sottoinsiemi di flussi d'informazione esistenti e distribuiti su strumenti

cartacei, talvolta anche già organizzati in distinte banche dati settoriali (affidi, minori in istituto, nidi, interventi domiciliari, consultori familiari, provvedimenti giudiziari ecc.).

Nel 2005 la **Regione Emilia Romagna**, con la collaborazione dell'Osservatorio Infanzia e Adolescenza, ha pubblicato **"Crescere in Emilia-Romagna. Primo rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza"**, in cui si prendono in considerazione, tra gli altri, gli aspetti sociali, sanitari e giudiziari dei fenomeni di abuso e sfruttamento sessuale di minori. Frutto di un lavoro congiunto fra differenti professionalità appartenenti a diversi settori dell'Amministrazione regionale, il rapporto presenta un panorama dei diversi contesti di crescita delle giovani generazioni: i bambini, i ragazzi e le famiglie; l'educazione, l'istruzione e la formazione; le difficoltà del crescere; la tutela: tra reti di protezione e iniziative coordinate di promozione; la nascita, l'infanzia e l'adolescenza: quali nuovi bisogni sociali e sanitari?; le opportunità per i bambini e i ragazzi.

In **Friuli Venezia Giulia**, pur non esistendo un sistema centrale di raccolta e di documentazione, gli ambiti socioassistenziali e Aziende per i Servizi Sanitari (Consultori) rilevano abitualmente, ma in autonomia, situazioni e casi di abuso e maltrattamento. A partire dal 1 gennaio 2007 gli Ambiti devono registrare tutta la casistica in carico all'interno della cartella sociale informatizzata (CSI), per cui a partire dal 1 gennaio 2008 sarà possibile avere il numero di casi seguiti per "Sospetto maltrattamento e abuso". Dal 2000, tuttavia, il **Centro regionale documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza (CRDA)** cura una rilevazione annuale di dati che servono a monitorare la condizione dei minori nella regione e a fini di programmazione territoriale delle risorse.
La raccolta di informazioni sui bambini e sui servizi serve quindi anche a valutare l'impatto degli interventi, come segnalato dalla **Provincia autonoma di Trento** che attraverso il Servizio per le Politiche sociali ha attuato in via sperimentale la valutazione dei progetti sociali, finanziati ai sensi della Legge 285/97, sulle seguenti aree di intervento: a) sviluppo del benessere e della qualità della vita; b) contrasto del disagio degli adolescenti; c) sostegno delle competenze educative; d) integrazione dei minori stranieri; e) servizi innovativi per la prima infanzia. La valutazione degli interventi ex legge 285 è avvenuta coinvolgendo, a diversi livelli, tutti i soggetti che partecipano alla progettazione e alla gestione dei progetti, consentendo loro, tramite un processo guidato di autovalutazione, di essere attori consapevoli del percorso di valutazione. Sono state però condotte anche indagini ad hoc con le quali apprezzare in modo più approfondimento le caratteristiche di alcune condizioni e fenomeni. Nell'ambito della Commissione per il coordinamento degli interventi provinciali prevista dall'art. 5 della L.P. n. 8/2005, "Promozione di un sistema integrato di sicurezza e disciplina della polizia locale", è stata costituita una cabina di regia che ha guidato una ricerca-intervento, "**Scommettiamo sui giovani**", volta all'individuazione di situazioni a rischio psicosociale. La ricerca si basa su un campione di donne individuate tra donne giovani (gestanti e/o madri di bimbi di meno di un anno di vita), sole, con bassa scolarizzazione e basso reddito. La raccolta dei dati è risultata funzionale all'avvio di un progetto di sostegno psicosociale che ha permesso di formare figure di riferimento che seguano le donne dai mesi dalla gravidanza ai primi anni del bambino, secondo il modello dell'home-visiting.

*Violenze sessuali e maltrattamenti in famiglia in Trentino: un esempio di monitoraggio approfondimento dei fenomeni locali*[3]

Nell'ambito delle ricerche periodicamente sviluppate con il supporto dell'Università di Trento – Centro di studi Transcrime sui temi della Sicurezza, nel 2007 sono stati pubblicati i risultati di una indagine sul fenomeno delle violenze e dei maltrattamenti in famiglia. Il rapporto sulla sicurezza nel Trentino edito sin dal 1998 ha quindi affrontato per la prima volta un focus tematico su questioni di attualità scientifica e politica.

Le situazioni oggetto di studio sono state molteplici, tutte riconducibili a forme di maltrattamenti, violenze sessuali e sfruttamento che dal punto di vista giuridico possono rientrare in reati diversi, in relazione alla gravità del comportamento stesso, ma soprattutto alle conseguenze sulla vittima. È stato quindi prodotto un approfondimento su un tema certamente scomodo, ma che amministratori, operatori del sociale, le stesse forze di polizia e l'opinione pubblica nel suo complesso, non possono certo ignorare. Da parte della Provincia non vi è stata volontà alcuna di alimentare allarmismi bensì di fornire strumenti di comprensione per gli operatori e per chi amministra la comunità locale.

La ricerca ha utilizzato i contenuti dei fascicoli giudiziari riguardanti i reati in materia di violenza e maltrattamenti in famiglia denunciati e perseguiti in Provincia di Trento nel periodo compreso tra il 2001 e il 2005. In particolare sono stati consultati i fascicoli presenti presso i Tribunali Penali Ordinari di Trento e Rovereto, utilizzando i procedimenti passati in giudicato. Sono così entrati a far parte dell'indagine i fascicoli aperti a partire dall'anno 2001, che risultavano chiusi e depositati al momento della rilevazione del materiale, conclusasi il 31 agosto 2006. Sono state contattate, presso i due Tribunali, le Cancellerie penali del Gip-Gup, del Dibattimento e dei Decreti Penali.

Quanto al concetto di famiglia, è stato deciso di considerare la definizione di "famiglia anagrafica" prevista dal "Regolamento Anagrafico della popolazione residente", non tenendo però conto del pre-requisito della coabitazione. Pertanto, ai fini dell'indagine, per famiglia si intende un insieme di persone legate - sia contestualmente ai fatti, sia precedentemente agli stessi - da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozioni, tutela o da vincoli affettivi, non necessariamente coabitanti e aventi dimora abituale non obbligatoriamente nello stesso Comune.

All'interno del vasto ambito delle violenze e dei maltrattamenti intrafamiliari sono state identificate quattro tipologie di violenze: gli omicidi, gli abusi sessuali, i maltrattamenti fisici e quelle forme di abuso che possono essere considerate, a tutti gli effetti, violenze di tipo psicologico, economico, verbale e morale.

Complessivamente, dai 360 fascicoli esaminati si sono rilevati 372 capi di imputazione; di questi, 351 hanno riguardato fatti avvenuti in provincia di Trento. Pertanto, l'analisi si è concentrata esclusivamente su questi ultimi.

Dall'esame dei capi di imputazione relativi ai soli fatti avvenuti in Trentino è emerso che nel corso del quinquennio 2001-2005 l'Autorità Giudiziaria ha esaminato e giudicato, in via definitiva, 646 reati ascrivibili alla categoria definita come violenze e maltrattamenti familiari.

Per quanto riguarda l'omicidio in famiglia, i dati raccolti indicano che in Trentino questo sembra essere un fenomeno decisamente contenuto, se non un evento eccezionale: dal 1990 ad oggi le vittime di omicidi in famiglia in Trentino sono state 26, circa la metà del totale degli omicidi commessi in Provincia nello stesso periodo. In questo contesto il Trentino sembra comunque allinearsi con la situazione delle Regioni del Nord Italia in cui la condotta omicidiaria ricorre con più frequenza all'interno di relazioni famigliari e di prossimità.

Per quanto riguarda le violenze sessuali sono state considerate le seguenti fattispecie di reato: art. 609-bis. Violenza sessuale, art. 609-quater. Atti sessuali con minorenne, art. 609-quinquies.

[3] Fonte: Provincia autonoma di Trento; Transcrime Università di Trento e Università Cattolica, 2007, VIOLENZE e maltrattamenti in famiglia. Rapporto sulla sicurezza nel Trentino. Approfondimenti, a cura di Ernesto U. Savona, Stefano Caneppele.

Corruzione di minorenne, art. 609-octies. Violenza sessuale di gruppo. La rilevazione ha contato un totale di 32 violenze sessuali in famiglia di cui 9 su minorenni, compiute complessivamente da 25 autori e subite da 29 vittime, 14 vittime maggiorenni e 15 minorenni, quasi tutte di età inferiore a 14 anni. Gli autori delle violenze su soggetti infradiciottenni sono il padre,il patrigno, il convivente della madre, lo zio.

Fra i procedimenti penali considerati, per reati di violenza sessuale intrafamiliare, si contano 25 casi esitati con sentenza. Di questi solo 4 sono stati appellati e 2 sono arrivati in Cassazione.

I tempi della giustizia, calcolati rispetto all'ultimo degli episodi a seguito del quale è stata sporta la denuncia, si distribuiscono generalmente in un periodo compreso fra un minimo di 2 mesi e un massimo di circa 2 anni e 6 mesi. Più della metà dei fascicoli sono passati definitivamente in giudicato nell'arco di un anno, gran parte dei rimanenti entro 2 anni, molto più rari ed eccezionali i casi complessi per cui sono stati necessari 4 anni per arrivare alla sentenza definitiva.

In tema di maltrattamenti familiari, la ricerca condotta si è concentrata su quattro diverse fattispecie del Codice penale che prevedono spesso la procedibilità d'ufficio e sono sanzionate con pene medie edittali che oscillano dai 3 mesi ai 3 anni : art. 571 "Abuso dei mezzi di correzione o di disciplina"; art. 572 "Maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli"; art. 581 "Percosse"; e art. 582 "Lesione personale". Nella rilevazione sono stati conteggiati 340 casi in cui la Procura della Repubblica ha contestato una condotta che rientra nella classificazione di "maltrattamento fisico". È possibile osservare che circa la metà dei reati rilevati riguarda i maltrattamenti in famiglia, seguito dalle lesioni personali (circa il 40%) e dalle percosse. Il reato di abuso dei mezzi di correzione ha una presenza percentuale trascurabile e inferiore all'1%. Gli autori perseguiti sono risultati essere in tutto 239. Di questi circa un terzo è risultato plurioffensivo, cioè responsabile di più reati. Le vittime sono 272, di cui quasi l'80% di sesso femminile. Almeno la metà dei maltrattamenti fisici commessi in famiglia che vengono a conoscenza del sistema penale attengono a situazioni caratterizzate da un'abitualità al comportamento maltrattante. Dall'analisi dei casi disponibili (301 su 340), è emerso come circa la metà dei comportamenti è rappresentata da fatti isolati o che non si protraggono per più di un anno. Il 20,9% dei maltrattamenti fisici ha invece una durata compresa tra i dodici e i ventiquattro mesi. Più di un caso su quattro raccoglie eventi che sono durati per un periodo superiore ai 2 anni. In particolare, nel 15,6% dei casi il maltrattamento fisico si protrae da oltre 4 anni

Sommando insieme i numeri che coinvolgono i coniugi, i conviventi, gli ex fidanzati, ex coniugi ed ex conviventi otteniamo che circa il 70% della violenza fisica è di tipo orizzontale tra persone legate, o precedentemente legate, da un rapporto sentimentale (coniugate e non). I maltrattamenti fisici Padre-figlio/figlia sono 40, pari al 12,0% dei casi. Quasi l'80 % degli autori e delle vittime è di nazionalità italiana. Per quanto riguarda i precedenti penali in ben il 44,3% dei casi è risultato che l'autore non fosse incensurato. Circa il 10% degli autori aveva già riportato condanne per reati di violenze in famiglia

Nel 43,6% dei casi i maltrattamenti sono sempre avvenuti alla presenza di altre persone, nel 38,6 % di solito erano presenti altre persone, solo nel 12,9% dei casi l'unica persona presente oltre il maltrattante era la vittima, spesso erano solo il 15,5% delle vittime. Purtroppo la ricerca non ha rilevato chi fossero le altre persone presenti, possiamo comunque presupporre altri soggetti conviventi, quindi anche i figli.

Le sentenze dei giudici riflettono una difficoltà nel perseguire i maltrattamenti fisici in famiglia e a capire come si sono svolti realmente. In circa la metà dei casi l'indagato/imputato non viene perseguito. Per i casi restanti, invece, non sempre si riescono a sostenere i capi d'accusa iniziali: in circa il 7% dei casi il procedimento si conclude solo con una pena pecuniaria.

La condanna a pena detentiva è quasi sempre inferiore ai 2 anni, a parte in quelle rare situazioni in cui concorrono fattispecie più gravi. Tant'è che in poco più della metà dei casi l'autore di reato ottiene direttamente la sospensione condizionale della pena e, quindi, non finisce neppure in carcere. Nell'altra metà dei casi – se l'autore non ha precedenti penali particolarmente gravi o

ripetuti – si può richiedere immediatamente l'accesso alle misure alternative alla detenzione (quale, ad esempio, la detenzione domiciliare). In altre parole, in un caso di maltrattamento fisico commesso in famiglia per cui è iniziata l'azione penale l'autore finisce in carcere in meno di 10 casi su 100

*Quali sono le reazioni degli operatori e i rimedi possibili?*

La costellazione di strutture deputate agli interventi contro le violenze in famiglia richiede, a detta degli stessi operatori del settore, un coordinamento e quando possibile una maggiore integrazione per valorizzare al massimo le diverse competenze. Si tratta di presupposti indispensabili per individuare le persone più adatte ad intervenire *ex ante* oppure *ex post* sia nel caso di violenze orizzontali come in quelle verticali. Le diverse iniziative che finora si sono svolte in Italia e nel Trentino sono di due tipi, quelle di sensibilizzazione dei soggetti coinvolti per insegnare loro a riconoscere e prevenire le situazioni di violenza e quelle di formazione degli operatori ai quali è affidato il compito di intervenire. Tra le molte cose che ci sarebbero da fare e che il Rapporto elenca c'è né è una in particolare che va sviluppata, quella della possibilità, da parte delle potenziali vittime, di prevedere la violenza attraverso l'educazione a riconoscerne i segnali. Una maggiore attenzione verso questo aspetto farebbe fare un salto in avanti alla prevenzione del fenomeno. Ed è su questo terreno che ricerca e interventi dovrebbero dirigersi con maggior energia.

Anche in questo settore il Trentino costituisce un laboratorio prezioso per sviluppare al massimo questi percorsi. Occorre convincersi che finora è stato abbondantemente sviluppato lo spazio per la repressione e trascurato quello della prevenzione. Occorre invertire la rotta consapevoli che la repressione in certi casi serve a poco e che comunque la violenza, anche se repressa con la condanna dell'autore, ha già prodotto una o più vittime. Ed è proprio questo che occorre evitare e per cui occorre fare il massimo degli sforzi

In **Valle d'Aosta** non c'è una raccolta dati specifica sul fenomeno, ma è attivo l'**Osservatorio regionale epidemiologico e per le Politiche Sociali** che raccoglie i dati relativi all'utenza dei servizi socio-sanitari diffusi sul territorio regionale rivolti ai minori quali: Servizio di Assistenza Domiciliare Educativa, servizio Affido e accoglienza, Servizio Adozioni, Comunità minori.

Prosegue nella **Regione Toscana** l'attività dell'**Osservatorio sociale regionale e del centro regionale di documentazione e analisi su infanzia e adolescenza,** realizzata in base alla legge regionale 31/2000 dall'Istituto degli Innocenti di Firenze, che ha per finalità la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati inerenti le problematiche dell'infanzia, dell'adolescenza e delle famiglie, nonché la conoscenza dei fenomeni e il monitoraggio, la raccolta e la selezione del materiale informativo e documentario sullo stato di attuazione delle relative politiche. Si tratta di attività conoscitive che, attraverso la serie ormai storicizzata di dati e la loro costante implementazione, costituiscono un supporto tecnico qualificato alla programmazione delle politiche e all'attuazione degli interventi di settore. Nell'ambito delle Politiche per la sicurezza urbana, è stato avviato il monitoraggio degli interventi di assistenza e di prevenzione locale in materia di violenza contro le donne e i bambini. A tal fine, è stato predisposto, in collaborazione con il Centro Interdipartimentale di Criminologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Siena, un questionario inviato a tutti gli enti locali toscani (province, comuni, comunità montane) alla cui diffusione hanno contribuito UNCEM e ANCI.

Nella **Regione Marche** è, inoltre, in corso di sperimentazione una banca dati sulla condizione dei minori. I risultati delle attività finanziate nel settore delle politiche per l'infanzia sono stati monitorati con sistema omogeneo per il controllo della spesa e per verificarne la coerenza progettuale.

Anche la **Regione Abruzzo** gestisce una banca dati specifica sulla condizione dei minori; tali flussi informativi vengono rilevati attraverso un'indagine censuaria.

Nella **Regione Molise** è attivo l'**Osservatorio sull'infanzia e sull'adolescenza,** il cui obiettivo è quello di raccogliere dati significativi riguardanti la condizione minorile e l'offerta dei servizi e delle prestazioni sociali sul territorio regionale, attraverso una capillare rilevazione dell'esistente.
L'intento è quello di creare una vera e propria rete di informazioni che da un lato ponga le basi per un'attenta programmazione degli interventi regionali in materia di politiche minorili e dall'altro fornisca indicazioni utili a tutti i cittadini interessati al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza.
All'interno del sito web dell'Osservatorio è stata creata una sezione dedicata al tema dell'abuso e del maltrattamento in danno ai minori. Intento di tale scelta, è quello di fornire quante più informazioni possibili inerenti una tematica estremamente complessa e probabilmente ancora non sufficientemente conosciuta, al fine di promuovere, sensibilizzare e sviluppare finalmente, una "cultura dell'infanzia", che orienti gli addetti ai lavori e non solo, verso la protezione dei diritti dei minori e, in generale, verso una maggiore attenzione al problema sommerso dei maltrattamenti e delle violenze nei confronti di minori.
Inoltre, la Regione Molise, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha partecipato alla ricerca sperimentale finalizzato alla creazione di un **sistema nazionale di monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale segnalati e presi in carico dai servizi territoriali.** Anche la **Regione Calabria** ha partecipato a questo progetto, come peraltro alcuni servizi della **Regione Friuli Venezia Giulia**.
In **Campania**, per quanto riguarda l'attività di studio, indagine e ricerche relative agli aspetti sociali, sanitari e giudiziari dei fenomeni di abuso e sfruttamento sessuale dei minori, è in corso una indagine per analizzare l'applicazione sui territori delle "Linee di indirizzo e programmazione in materia di maltrattamenti e abusi nei confronti dei minori", pubblicate nel novembre 2005.

## I.2. Il rilievo assegnato ai temi del maltrattamento e abuso all'infanzia in una panoramica di sintesi delle leggi regionali di riordino dei servizi per i bambini fuori famiglia alla luce degli standard internazionali

### I.2.1. Qualche informazione di contesto: le caratteristiche degli istituti per l'infanzia in Europa

Il processo di de-istituzionalizzazione è un processo lento e irregolare, un processo iniziato in diverse parti d'Europa e in diversi momenti storici tra gli anni '50 e '80 con modalità diverse a seconda delle caratteristiche socio-economiche e culturali di ogni paese.
Attualmente, in molti dei paesi dell'Europa occidentale, i servizi di cura residenziali di tipo familiare, stanno rimpiazzando gli istituti di vaste dimensioni e avviando un processo di specializzazione di questi sulla base delle necessità dei soggetti che in queste vengono accolti, dedicando un'attenzione particolare per quella categoria di bambini c.d. con bisogni particolari e cioè con disordini psicologici, inabilità fisiche o psichiche, vittime di abuso e maltrattamento e con altri fattori che richiedono competenze e cure particolari.
Tale specializzazione è conseguenza del fatto che da diverse ricerche comparative, realizzate nel contesto europeo, emerge la presenza di una variegata gamma di ragioni che conducono all'affidamento del bambino ai servizi, con un incremento dei casi di abuso, maltrattamento e incuria intra-familiare. Infatti, nel 2003 le ragioni del collocamento in istituti per bambini al di sotto dei 3 anni per sei paesi dell'Unione europea (Belgio, Danimarca, Francia, Grecia,

Portogallo e Svezia.)[4] risulta essere per il 69% l'abuso e la trascuratezza, per il 4% l'abbandono, per un altro 4% la presenza di forme di disabilità fisica e psicologica e per il 23% per c.d. motivi sociali (genitori carcerati, cattive condizioni di salute dei genitori, problemi di dipendenza da droga e alcool da parte dei genitori, ecc.), mentre si costata la totale assenza di orfani biologici, cioè di bambini i cui genitori siano entrambi deceduti. In più, sempre nel 2003 da una ricerca svolta su 11 paesi europei (Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Malta, Romania, Slovacchia e Turchia)[5] sulle ragioni ufficiali del collocamento dei bambini al di sotto dei 3 anni nei servizi sociali, risultava che solo il 14 % sono collocate in istituti per abuso e trascuratezza, il 32% per motivi di abbandono, il 23% per disabilità, il 25% in quanto "orfani sociali" – per negligenza o incapacità dei genitori, e il 6% in quanto orfani biologici. Ne emerge, senza la pretesa di fornire una valutazione esaustiva, che i bambini al di sotto dei 3 anni sono, nei paesi dell'Europa occidentale, più di frequente affidati agli istituti principalmente a causa di abuso, di negligenza e maltrattamenti in famiglia, mentre in altri paesi europei, in particolare dell'Europa orientale, si registra una maggiore presenza di affidamenti per motivi di abbandono e di disabilità[6].

### I.2.2. Le indicazioni degli standard internazionali

Durante gli ultimi trenta anni, il temine "de-istituzionalizzazione" è diventato una priorità assoluta in un crescente numero di paesi, in cui si registra un concomitante incremento degli sforzi di promozione di servizi di tipo familiare o basati su un approccio familiare e tali da consentire il rientro nella propria famiglia di origine, o se necessario l'identificazione di soluzioni stabili e durature di tipo familiare, tali da far fronte alla situazione personale di ogni singolo minore, tanto complessa quanto le ragioni che l'hanno causata.

Lo spettro degli scenari possibile e da affrontare si presenta incredibilmente vasto, tuttavia gli standard internazionali sottolineano che solo in base alla situazione personale è possibile identificare la soluzione più opportuna, per poi adottarla e supportarla. L'individuazione di tale soluzione rappresenta oggi la sfida principale di ogni sistema di interventi e servizi di cura per i bambini fuori famiglia e in particolare per coloro che hanno delle necessità particolari come i bambini con handicap fisici o psichici e con storie di abuso e violenza alle spalle [7].

- *la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989*

Nel Preambolo della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 (in seguito CRC), rinveniamo l'approccio generale a tale problematica, e cioè: "il fanciullo ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità deve crescere in un ambiente familiare in un clima di

---

[4] Browne K.D., Hamilton-Giachritsis C., Johnson R., Agathonos-Georgopoulou H., Anaut M., Herczog M., Keller-Hamela M., Klimackova A., Leth I., Ostergren M., Stan V. and Zeytinoglu S. 2004. Mapping the number and characteristics of children under three in institutions across Europe at risk of harm. (European Union Daphne Programme, Final Project Report No. 2002/017/C), EU, WHO, University of Birmingham, Birmingham, England: University Centre for Forensic and Family Psychology. Browne K.D., Hamilton-Giachritsis C., Johnson R., Chou, S., Ostegren, M., Leth, I., Agathonos-Georgopoulou H., Anaut M., Herczog M., Keller-Hamela M., Klimackova A., Stan V. and Zeytinoglu S. 2005a. A European survey of the number and characteristics of children less than three years old in residential care at risk of harm. Adoption & Fostering. 29(4).

[5] Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Malta, Romania, Slovacchia e Turchia.

[6] Browne K.D., et al.,. *A European survey of the number and characteristics of children less than three years old in residential care at risk of harm. Adoption & Fostering*, 2005. Per un quadro più complete si consulti anche Browne K. D. Catherine Hamilton-Giachritsis, Rebecca Johnson and Shihning Chou, *Young children in institutional care in Europe*, (Centre for Forensic and Family Psychology, University of Birmingham, UK) in Children without parental care: Qualitative alternatives, Bernard Van Leer Foundation, 2005 e Browne, K.D. *et al.*, *Identifying good practices in the deinstitutionalisation of children under five years from European institutions*, (European Union Daphne Programme, Final Project Report No. 2003/046/C), Birmingham, England, EU, WHO, University of Birmingham, University Centre for Forensic and Family Psychology, 2005.

[7] Nigel Cantwell, The challenges of out-of-home care, in Children without parental care: Qualitative alternatives, Bernard Van Leer Foundation, 2005.

felicità, d'amore e di comprensione"[8]. Partendo dall'assunto che il bambino ha necessità di crescere in un contesto familiare il Comitato ONU per i diritti del fanciullo (in seguito Comitato) invita a sviluppare, adottare e applicare in collaborazione con la società civile un'esauriente politica nazionale in cui non siano solo contemplati servizi sussidiari o di supporto materiale alla famiglia (assegni alimentari, alloggi, ecc), ma anche servizi di natura socio-pedagogica per i genitori[9] con l'obiettivo di prevenire il disagio e la disgregazione del nucleo familiare. Invece, laddove si sia già realizzata la separazione del bambino dal nucleo familiare d'origine, emerge con forza l'indicazione a dare la precedenza a soluzioni alternative di tipo familiare e a predisporre degli interventi di cura alternativa o sostitutivi che non rimuovano il bambino dal contesto sociale con il quale questo ha familiarità, tenendo conto "della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica" (art. 20). Inoltre, si incoraggia l'adozione di misure realistiche, tramutando gli istituti che hanno la forma di grossi centri di accoglienza, in strutture più piccole un numero superiore di specialisti destinati a lavorare con i bambini, facilitando lo sviluppo di rapporti personali con gli operatori[10].

In sintesi, la CRC fonda il suo approccio sulla prevenzione della crisi e del fallimento delle famiglie, riponendo una particolare enfasi alla prevenzione delle due più comuni ragioni di allontanamento dal contesto familiare - il maltrattamento e la povertà materiale - e introduce la questione delle "cure di qualità" e della "personalizzazione degli interventi".

Partendo da tali presupposti la CRC sembra porre due ordini di problemi decisionali. Da una parte, quelli concernenti la valutazione in merito alla "effettiva necessità" dell'intervento e, dall'altra, quelli relativi alla determinazione della "adeguatezza" dell'intervento da attuare[11].

Per quanto riguarda la valutazione in merito alla "necessità" del ricorso a cure alternative, nel testo della Convenzione il riferimento al " se necessario", va interpretato tenendo in considerazione che il processo di de-istituzionalizzazione prendeva il via proprio nel 1980 durante l'elaborazione della Convenzione, pertanto questa non fornisce una definizione di "istituti" in considerazione del fatto che al tempo gli "istituti" erano utilizzati come un sinonimo di affidamento o collocamento a lungo termine in strutture di grosse dimensioni. Ciò ha comportato, a suo tempo, una distorsione interpretativa e di conseguenza applicativa di tale concetto ("se necessario"), dato che le politiche nazionali di cura e assistenza dei bambini e degli adolescenti nella gran parte dei paesi non erano orientate verso delle politiche di intervento di breve periodo destinate a far sì che il minore potesse fare ritorno nel proprio contesto familiare il prima possibile. Pertanto, il "se necessario" è stato interpretato (e in alcuni contesti lo è tutt'ora) dal punto di vista del sistema di cura come "niente altro è disponibile", invece che dal punto di vista del bambino come "in questo momento storico evolutivo questo tipo di intervento meglio incontra i suoi bisogni"[12].

---

[8] Una precisazione: tale principio contenuto nel preambolo non può essere considerato e definito erroneamente come la proclamazione del diritto del minore alla famiglia, in quanto, tale enunciazione si rinviene nella parte declaratoria della Convenzione di New York e non nella parte sostanziale (artt. 1 a 41). Di conseguenza, più che di un diritto si tratta di un auspicio, in quanto base interpretativa per l'implementazione dei diritti enunciati nella Convenzione di New York, che invita a favorire soluzioni familiari o di tipo familiare.

[9] Day of general discussion, Children without parental care, adopted by the Committee on the rights of the child on 17 march 2006, CRC/C/153. Si veda anche ChildONEurope, Survey on the role of parents and the support from the Governments in the EU, ottobre 2007, http://www.childoneurope.org/.

[10] Si consulti in merito anche: "A Global Policy for Children and Family – Provisional Protective Measures: the Principles to be observed during the institutionalization of a child (2/3), fact sheet n. 15, ISS/IRC 2006.

[11] Per una descrizione più ampia di veda Ruggiero R., Bambini e adolescenti fuori famiglia: la realtà italiana verso l'adozione di standard internazionali, *in corso di stampa*.

[12] Nigel Cantwell, op. cit. Sempre in relazione all'approccio della Convenzione di New York in merito alla condizione dei bambini e adolescenti fuori dal contesto familiare, si veda anche "A Global Policy for Children and the Family

Provisional Protective Measures: the Principles to be Observed During the Institutionalization of a Child (1/3), ISS/IRC, n. 14, 2006.

Il secondo ordine di problemi valutativi riguarda l'"adeguatezza" dell'intervento e cioè la necessità di verificare che il servizio incontri una serie di criteri così come posti in maniera minimalista dalla CRC e in base alla quale gli istituti, servizi e strutture per la cura o la protezione di bambini e adolescenti devono conformarsi agli standard stabiliti dalle autorità competenti, in "particolare nell'ambito della sicurezza e della salute e per quanto riguarda il numero e la competenza del loro personale nonché l'esistenza di un adeguato controllo" (art. 3.3). Ne risulta che il servizio fornito deve positivamente provvedere ai bisogni del singolo bambino in relazione al momento specifico in cui si trova, tenendo in considerazione le ripercussioni di tale intervento sulla sua vita futura. L'"adeguatezza" dipende, quindi, non solo dalla validità della decisione presa in merito al collocamento del bambino e dalla disponibilità di una pluralità di soluzioni pratiche, ma è anche inestricabilmente connessa alla realizzazione di un' attività periodica di monitoraggio sull'evoluzione dei collocamenti realizzati (art. 25), mirata ad accertare lo sviluppo fisico, psichico, mentale, spirituale, morale e sociale del bambino (art. 6.2)[13].

Dalla rapida analisi dei principi della CRC si delinea un paradigma operativo imperniato sul rispetto del principio del superiore interesse del fanciullo (art. 3) e sul pieno rispetto del diritto di questo a veder tenute in considerazione le sue opinioni in merito alle decisioni da prendere (art. 12). Ciò implica una stretta cooperazione tra il servizio di cura alternativo fornito e il sistema nazionale di protezione dei minore e l'adozione di reti comunitarie di protezione a supporto dei bambini e delle famiglie, munite di gruppi operativi multidisciplinari che possano lavorare con le famiglie più vulnerabili e applicare delle soluzioni individuali basate sulle condizioni della singola famiglia. Va ricordato che uno dei problemi principali associato all' "affidamento in istituto", è proprio quello connesso al fatto che nella pratica tali collocamenti si protraggono per periodi di tempo molto lunghi fino a divenire permanenti, spesso perché non sono individuati con precisione i soggetti preposti all'identificazione di alternative appropriate per ogni minore[14].

Tuttavia, il Comitato nella sua *General Discussion* sui servizi per i minori fuori famiglia richiede l'elaborazione e l'adozione di standard internazionali per la protezione e la cura alternativa dei bambini e degli adolescenti fuori dal contesto familiare, tali da non costituire una lista di verifica del funzionamento degli interventi, ma piuttosto uno strumento operativo che necessiti dell'interazione di tutti i soggetti coinvolti e in cui un ruolo essenziale sia attribuito all'opinione del bambino e alle sue necessità. Non vi è e non vi può essere, una soluzione adatta per tutti e a tale proposito suggerisce l'introduzione tra gli standard operativi, di tempi minimi di valutazione e la destinazione di fondi e risorse umane, materiali e tecniche più consistenti all'attività di valutazione[15].

- *Altri standard internazionali*

Sulla base di quanto sin qui detto possiamo affermare che nonostante le indicazioni fornite dal Comitato nella *General discussion*, in altri documenti da questo adottati[16] e in altri strumenti internazionali[17], le linee guida auspicate restano parziali e limitate, pertanto lo stesso Comitato ha richiesto alla Commissione ONU per i diritti umani di elaborare e adottare, attraverso un gruppo di lavoro ad hoc, entro il 2008 delle Linee guida ONU per la protezione e la cura

[13] Tra i primi documenti internazionali che mirano all'individuazione di una serie di parametri in materia di protezione e tutela di bambini e adolescenti collocati fuori dai propri contesti familiari va ricordato la Dichiarazione sui principi sociali e legali in materia di tutela e benessere dell'infanzia, con speciale riferimento all'affidamento e all'adozione nazionale e internazionale, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni unite il 3 dicembre 1996.

[14] Nigel Cantwell, op. cit.

[15] In merito di consulti anche: "A Global Policy for Children and Family – Provisional Protective Measures: the Principles to be observed during the institutionalization of a child (3/3), fact sheet n. 16, ISS/IRC 2006.

[16] CRC/C/143, 12 January 2005

[17] Altri strumenti rilevanti in material sono: la Declaration of Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with special reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally del 1986 e la Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children.

alternativa dei bambini e degli adolescenti fuori dai contesti familiari. Sulla scia di tali richieste il gruppo delle ONG per la Convenzione sui diritti del fanciullo[18] ha istituito un gruppo di lavoro destinato a collaborare con l'International Social Service e l'UNICEF nell'elaborazione di una proposta di linee guida (da qui in poi Proposta) da presentare alla Commissione ONU per i diritti umani. L'ultima bozza elaborata risale a maggio 2006[19]. Si tratta di un documento che mira a rafforzare la pratica applicazione delle disposizioni contenute negli strumenti internazionali in materia di diritti umani e in particolare della CRC in relazione ai diritti, interessi, benessere e protezione dei bambini e degli adolescenti.

Proprio per questo suo ampio respiro, la proposta poggia su quattro punti essenziali della CRC e cioè:

- dare preminenza alla permanenza del minore nel proprio ambito familiare, fornendo i supporti necessari all'esercizio della genitorialità;
- assicurare una programmazione che consenta di scegliere tra diverse opzioni di cura, dando priorità alle soluzioni di tipo familiare o di tipo comunitario;
- assicurare la continuità del servizio fino a che il minore non possa fare ritorno nella propria famiglia o in un contesto familiare alternativo;
- proteggere il bambino dagli abusi, dallo sfruttamento e dalla trascuratezza in tutto il processo di esplicazione del servizio.

Questa si presenta come un documento particolarmente articolato, proprio a rispecchiare la complessità del tema affrontato in cui, per quanto concerne i fenomeni della violenza, del maltrattamento e dell'abuso meritano di essere ricordate: la sezione relativa alla preservazione del nucleo familiare in cui si suggerisce, in qualità di misura preventiva, la predisposizione di interventi che consentano di affrontare quelle problematiche (povertà, uso/dipendenza da sostanze, ignoranza, ecc.) spesso connesse a comportamenti di violenza, di abuso e di abbandono all'interno del contesto familiare; e quella dedicata alla individuazione dei criteri di determinazione della soluzione più appropriata, che si apre con l'identificazione di criteri generali di accertamento della necessità di collocare il bambino presso un servizio attraverso un accertamento rigoroso, rapido, meticoloso e attento da parte di una struttura predisposta a tale scopo e attraverso un meccanismo preordinato e con un approccio di tipo individualistico conformato alla valutazione del singolo caso e delle peculiari necessità di intervento di questo[20].

Per completezza, va ricordato che nel giugno del 2007 il progetto europeo Quality4Children, a seguito di uno studio comparato su più di 300 esperienze nazionali raccolte in 32 paesi, tra cui l'Italia, ha portato all'elaborazione di una lista di 18 standard in materia di cura dei bambini fuori famiglia in Europa. In questi ritroviamo un'attenzione particolare per i bambini con necessità particolari, definiti come:

"Children whose psychological disorder, physical impairment or intellectual disability, cultural background, history of abuse, neglect or other factors demand special protection and care measures provided by specialised caregivers or therapists during their placement in out-of-home care"[21].

Si tratta di casi a cui è destinato, nella sezione sui processi di cura, lo standard n. 13 in base al quale il servizio di protezione nazionale deve provvedere all'organizzazione del collocamento di un bambino con tali necessità in maniera dettagliata e prima che l'ammissione abbia luogo e deve fornire a coloro che si occuperanno della cura di questo le informazioni necessarie per far

[18] www.crin.org/NGOGroupforCRC/

[19] Per la versione integrale del documento si consulti il sito web: http://www.iss-ssi.org/Resource_Centre/Tronc_DI/documents/DraftGuidelinesMay06.pdf

[20] Alternative forms of care constitute a range of options among which the best solution has to be found for each child, in Monthly Review n. 5/2006, May 2006, ISS/IRC.

[21] Qaulity4Children, Standards for Out-of-Home Child Care in Europe, International Foster Care Organizations, SOS Kinderdorf International and Fédération Internationale de Communautés Educatives, 2005.

fronte alle sue necessità. Inoltre, i soggetti preposti alla cura supportano e promuovono lo sviluppo generale del bambino in base alle sue personali capacità e inclinazioni, assicurandone l'inclusione e la partecipazione. A tale scopo gli stessi operatori devono ricevere una formazione specialistica e adeguato supporto dai servizi di protezione nazionali e/o da parte del servizio di cura stesso al fine di qualificare gli operatori nel far fronte alle specifiche necessità del bambino. Gli operatori di cura sono tenuti a richiedere il supporto e la collaborazione di specialisti e di centri specializzati al fine di meglio incontrare i particolari bisogni dei loro assistiti.

### I.2.3. L'esperienza di de-istituzionalizzazione in Italia: i riferimenti normativi nazionali

In Italia, così come in altri Paesi dell'Europa occidentale, il processo di de-istituzionalizzazione è stato caratterizzato dalla costante ricerca di un sempre maggiore adeguamento dei servizi offerti al rispetto della centralità dei diritti e dei bisogni individuali dei bambini coinvolti, con una duplice finalità:

- innovare i profili strutturali, organizzativi tecnico-professionali dei contesti di accoglienza, ascolto, cura e protezione della persona e del suo contesto socio-familiare;
- qualificare i servizi erogati attraverso un sistema di responsabilità partecipata, da parte dei soggetti pubblici territoriali, dalle associazioni, dalle organizzazioni del privato sociale e dalla cittadinanza, orientati alla promozione di opportunità positive e alla effettiva esigibilità dei diritti[22].

Una prima disposizione in materia di istituti e di servizi per l'infanzia e l'adolescenza la ritroviamo nella legge quadro n. 328 dell'8 novembre del 2000[23] in cui si manifesta la necessità di compiere il processo di de-istituzionalizzazione, affermando all'art. 22.3, che "per favorire la de-istituzionalizzazione, i servizi e le strutture a ciclo residenziale destinati all'accoglienza dei minori devono essere organizzati esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare".

Si tratta di un primo riferimento poi ampliato dalla legge 149/2001[24], con cui si fissava al 31 dicembre 2006 la chiusura degli istituti di ricovero per bambini e adolescenti (art. 4) e si sottolinea la prevalenza da accordare agli interventi di supporto della famiglia di appartenenza e il ricorso alle forme di cura alternativa solo successivamente, in caso di fallimento degli interventi di supporto al nucleo familiare originario. Pertanto, va sottolineato che si rinviene un consistente intervento al fine di garantire al minore la possibilità di crescere nel contesto familiare di appartenenza, ponendo l'affidamento come una forma di intervento temporanea, di durata non superiore ai 24 mesi (art. 4.4) e finalizzato al reinserimento del figlio nel nucleo, una volta che questo abbia superato la propria situazione di difficoltà. Solo nel caso in cui non sia possibile ricorrere all'affidamento familiare, i servizi possono individuare una forma di soluzione alternativa in case famiglia o in comunità di tipo familiare.

La legge afferma immediatamente sin dall'art. 1.1 il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito del proprio contesto famiglia e prosegue al co. 2 affermando che l'indigenza dei genitori non può costituire un ostacolo all'esercizio del diritto del minore a vivere nella propria famiglia. Mentre il ricorso a cure alternative si rende necessario solo nel momento in cui ci si trovi, anche se solo temporaneamente, "privi di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti" (art. 2.1), dando precedenza all'affidamento presso una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno" (art. 2.1). Nel caso in cui ciò non sia possibile si acconsente al collocamento del minore in una comunità di

---

[22] Panizza G., Famiglia in difficoltà e qualità dei servizi, in Viaggio attraverso i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, a cura di Francesca Mazzucchelli, Franco Angeli, 2006, Milano.

[23] Legge n. 328/2000, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000 - Supplemento ordinario n. 186.

[24] Legge 149/2001, "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", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 26 aprile 2001.

tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza con sede, preferibilmente, nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare d'origine (art. 2.2), ma solo nel caso in cui il bambino abbia un' età superiori ai 6 anni, in quanto, per coloro che hanno un età inferiore ai 6 anni, la legge, in linea con le previsioni internazionali, prevede esclusivamente il collocamento in comunità di tipo familiare, fatta eccezione per i casi d'urgenza (art. 2.3).
Riveniamo una corrispondenza con un principio internazionale: si tratta di un elemento indispensabile nella pianificazione e prestazione dei servizi ai minori fuori famiglia e cioè il "piano individualizzato di assistenza", in cui trova spazio una valutazione operativa personale da parte dei servizi territoriali, basata sua una personalizzazione dell'intervento e legata allo studio del singolo caso[25].
Occorre per altro riconoscere come anche la legge 149/2001, anticipando le stesse elaborazioni internazionali, afferma con forza la centralità delle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza, quale impegno non solo per gli operatori, ma anche per il Governo, le istituzioni, i servizi, le famiglie e la collettività chiamati, come già detto in apertura dell'articolo, a esercitare la propria corresponsabilità nel progettare in modo condiviso gli interventi più adeguati per i bambini e gli adolescenti.
L'approccio normativo nazionale è per parte in sintonia con quanto stabilito dalla CRC e con gli standard internazionali elaborati e in corso di elaborazione. La legge 149 del 2001 rappresenta senza alcun dubbio una riforma normativa ed un evoluzione sociale consistente, che mira alla promozione del collocamento presso famiglie e comunità di tipo familiare e alla promozione dell'adozione[26], come valida alternativa al collocamento in istituto, ma non come unica via percorribile. Infatti, a tale proposito, lo stesso art. 4 della legge prevede che il ricovero in istituto sia superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante il collocamento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia. Anche qui troviamo un importante tassello di congiunzione tra le prescrizioni internazionali e l'approccio del legislatore italiano, nel ricordare la possibilità di ricorrere ad una pluralità di servizi offerti, ma con una caratteristica basilare essenziale: la connotazione di una dimensione familiare (famiglia d'origine, affidamento familiare, collocamenti in comunità di tipo familiare). Sì, riconoscendo al minore il diritto ad intrattenere rapporti con la famiglia d'origine e con il contesto sociale a cui appartiene e assicurandogli, in ogni caso, «il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno», ma ove possibile, senza spezzare il legame con la famiglia d'origine, nel rispetto delle raccomandazioni internazionali.
Contrariamente, non si rinviene alcun riferimento esplicito al diritto del fanciullo a essere interpellato e ascoltato e a essere coinvolto durante tutto il processo decisionale fino al suo ritorno in famiglia o collocamento in soluzioni definitive alternative. Dunque la legge 149 del 2001 sembra aver tralasciato una serie di previsioni, se non altro in merito alla valutazione della necessità di ricorrere al collocamento fuori famiglia e alla individuazione della struttura di accoglienza più idonea in relazione non solo all'interesse del minore coinvolto, ma anche in base alla sua opinione. Si presenta, per certi aspetti, ancora come una legge "protettiva", che enfatizza il coinvolgimento della famiglia, ma non coinvolge il fanciullo nel processo che lo riguarda. Ciò pone la legge nazionale in una posizione di ritardo in relazione alle indicazioni provenienti dal contesto internazionale e allo stesso precetto dell'art. 24 della Costituzione europea che oltre alle cure necessarie per il benessere, alla protezione, al rispetto del preminente interesse del fanciullo e al diritto ad intrattenere rapporti con i propri genitori, ribadisce anche la libertà di opinione del fanciullo, principio comprensivo non solo del diritto ad avere una propria opinione, ma anche il diritto a poterla esprimere.

---

[25] Si veda in merito, Gallina M., Servizi tra diritti e affetti, in Viaggio attraverso i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza a cura di Francesca Mazzucchelli, Franco Angeli, 2006, Milano.
[26] Si veda sul punto Salvi A., Deistituzionalizzazione e protezione dei diritti dei minori fuori dalla famiglia, in rivista Cittadini in Crescita, vol. 2/2004, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Ad ogni modo, sempre in una prospettiva di confronto con gli indirizzi internazionali, la legge quadro 328/2000, assicura, indirettamente, all'art. 22.1 il rispetto dei principi sanciti dalla Convenzione di New York, affermando che gli interventi per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché gli interventi a sostegno dei minori in situazione di disagio, rientrano nel «livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi», precisando al contempo che tali interventi debbono essere realizzati secondo le finalità della legge 28 agosto 1997, n. 285, intitolata "Disposizioni per la promozione dei diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", che richiama esplicitamente alla Convenzione tra le sue finalità, sin dall'art. 1.1.

*- L'analisi della realtà regionale**

Quanto all'esame del processo di de-istituzionalizzazione attuato in Italia, occorre sottolineare come l'attività di indagine svolta in materia dal Centro nazionale di documentazioni e analisi per l'infanzia e l'adolescenza con le Regioni e le Province autonome, forniscono la descrizione di una realtà nazionale caratterizzata a livello nazionale da una certa disomogeneità, non solo in relazione alla collocazione degli istituti sul territorio nazionale, ma anche per le modalità attraverso le quali il processo di de-istituzionalizzazione e quindi di riconversione degli istituti presenti è stato declinato a livello regionale[27]. Tale disomogeneità operativa emerge sin dalla scelta dello strumento attraverso il quale si dispone la riconversione delle strutture regionali esistenti e la disciplina del eventuale sistema di interventi destinato all'infanzia e all'adolescenza fuori dai contesti familiari[28].

Infatti, le caratteristiche dello strumento attraverso il quale le singole regioni hanno provveduto e provvedono alla individuazione di una disciplina sugli interventi per i minori fuori del contesto familiare consentono di raggruppare in quattro macrogruppi la realtà regionale:

1. le regioni e province autonome che hanno provveduto all'adozione di una normativa specifica in materia di servizi socio-assistenziali a favore di infanzia e adolescenza: Abruzzo[29], Calabria[30], Lombardia[31] e Provincia autonoma di Bolzano[32];
2. le regioni che hanno introdotto delle disposizioni specifiche in materia di tutela e protezione dell'infanzia e dell'adolescenza in leggi regionali che disciplinano il sistema socio-assistenziale regionale o sistemi integrati di protezione e assistenza alla persona: la Basilicata[33], l'Emilia-Romagna[34], il Friuli-Venezia Giulia[35], il Lazio[36], il Molise[37], il

---

* I materiali normativi su cui è stata realizzata l'analisi sottostante sono riportati in nota acconto al nominativo di ogni singola regione menzionata.

[27] Si veda, a tale proposito, il rapporto della ricerca, Bambini e adolescenti negli istituti per minori in Italia: alcuni risultati e considerazioni dall'indagine nazionale, nella rivista Cittadini in Crescita vol. 2/2004, del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze e rivista Quaderni vol. 33, I bambini e gli adolescenti negli istituti per minori, del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2004, Firenze, Salvi A., op. cit..

[28] Ruggiero R., op. cit.

[29] L.R.15/1989, Regione Abruzzo, "Norme per l'organizzazione e la gestione di interventi e servizi socio-assistenziali in favore di minori".

[30] L.R.21/1996, Regione Calabria, "Servizi socio-assistenziali a favore dei minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria"

[31] L.R.34/2004, Regione Lombardia, "Politiche regionali per i minori"

[32] Provincia autonoma da Bolzano, L.P. 6/1976, "Ordinamento dell'Istituto Provinciale Assistenza all'Infanzia" e L.P. 33/1987 "Assistenza e beneficenza pubblica: provvedimenti relativi agli affidamenti di minorenni".

[33] L.R. n. 25/1997, Regione Basilicata, Riordino del sistema socio – assistenziale.

[34] L.R. n. 2/2003, Regione Emilia Romagna, norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

[35] L.R. n. 33/1988, Piano socio-assistenziale della Regione autonoma Friuli - Venezia Giulia, L.R. n. 006/2006, Regione autonoma Friuli - Venezia Giulia, Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.

[36] L.R. n. 38/1996, Regione Lazio, Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali nel Lazio e L.R., n. 41/2003, Regione Lazio, Norme in materia di autorizzazione all'apertura e al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali.

Piemonte[38], le Provincia autonoma di Trento[39], la Puglia[40], la Sardegna[41], la Toscana[42], l'Umbria[43] e il Veneto[44];

3. le regioni in cui le disposizioni specifiche in materia di bambini e adolescenti in realtà di accoglienza esterne alla famiglia sono contemplate in delibere, decreti e regolamenti regionali: la Campania[45], l'Emilia Romagna[46], il Friuli Venezia Giulia[47], la Liguria[48], le Marche[49], il Piemonte[50], la Puglia[51], la Sicilia[52], la Toscana, l'Umbria e la Valle d'Aosta[53].
4. le regioni che hanno introdotto, nelle leggi regionali in materia di politiche per la famiglia, delle previsioni più accorte nei confronti degli interventi di supporto ai nuclei familiari, al fine di prevenire l'allontanamento dei figli dal nucleo di appartenenza: la Calabria, il Friuli Venezia Giulia, il Lazio e la Sicilia.

Per quanto riguarda il primo gruppo, quello di realtà con una normativa specifica in materia di servizi socio-assistenziali a favore di infanzia e adolescenza, va detto che per alcune di queste è possibile riscontrare una certa omogeneità, se non altro nell'approccio, altre, più che far riferimento al tipo di sistema o rete di servizi che intendono attuare, disciplinano l'organizzazione e la gestione dei servizi regionali, come nel caso della Calabria, che disciplina esclusivamente i servizi socio-assistenziali a favore dei minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, ad integrazione di quanto previsto dalla legge 5/1987 sul "Riordino e programmazione delle funzioni socio-assistenziali", individuando i procedimenti di

[37] L.R. n. 1/2000, Regione Molise, Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza.

[38] L.R. n. 1/2004, Regione Piemonte, "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento".

[39] L.R. n. 14/1991, Provincia autonoma di Trento "Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento"

[40] L.R. n. 17/2003, Regione Puglia, "Sistema integrato d'interventi e servizi sociali in Puglia".

[41] L.R. n. 23/2005, Regione Sardegna, "Sistema integrato dei servizi alla persona". e L.R. n.4/1988, Regione Sardegna, "Riordino delle funzioni socio-assistenziali".

[42] L.R. n. 41/2005, Regione Toscana "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela della cittadinanza sociale".

[43] L.R. n. 3/1997, Regione Umbria, "Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali" e L.R. n.4/1988, Riordino delle funzioni socio-assistenziali.

[44] L.R. n. 55/1982, Regione Veneto, "Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale" e L.R. n. 22/2002, Regione Veneto, "Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali"

[45] Delibera della Giunta regionale della Campania n. 644/2004 "Linee d'indirizzo per l'affidamento familiare", Delibera della Giunta regionale della Campania n. 1666/2002 "Recepimento e approvazione Linee Guida regionali relative all'adozione Nazionale e Internazionale" e Deliberazione della Giunta regionale della Campania n. 711/2004, Linee di indirizzo concernenti le strutture residenziali e semi residenziali la loro catalogazione tipologica, i requisiti organizzativi, funzionali e strutturali, le procedure per l'autorizzazione al funzionamento.

[46] Delibera di Giunta regionale dell'Emilia Romagna, n. 564/2000, "Direttiva regionale per l'autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori, portatori di handicap, anziani e malati di aids, in attuazione della l.r. 12/10/1998, n. 34".

[47] Decreto del Presidente della giunta del Friuli Venezia Giulia n. 083/1990, Regolamento di esecuzione previsto, per le strutture di accoglimento residenziale per finalità assistenziali, dai commi 3 e 4 dell'articolo 15 della legge regionale 19 maggio 1988, n. 33.

[48] Delibera Giunta regionale della Liguria n. 1627/2001, "Fornisce il protocollo operativo delle linee d'intervento" e Regolamento 2/2005 della Regione Liguria, Tipologie e requisiti delle strutture residenziali, semiresidenziali e reti familiari per minori e specificazione per i presidi di ospitalità collettiva".

[49] Delibera Giunta regionale delle Marche n. 869/2003, "Indirizzi in materia di interventi socio-sanitari territoriali relativi all'affidamento familiare di cui alla legge 4 maggio 1983, n.184, e successive modifiche".

[50] Deliberazione della Giunta regionale del Piemonte n. 41/2004, "Tipologia, requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori".

[51] Regolamento regionale della Puglia n. 1/1993, "Modifiche e integrazioni al Reg. 6 giugno 1990, n. 1 «Apertura e funzionamento dei servizi residenziali e non residenziali per minori: determinazione degli standard relativi»".

[52] Decreto Presidenziale 4 novembre 2002, "Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana".

[53] Delibera della Giunta regionale della Valle d'Aosta n. 5190/2002, "Approvazione, ai sensi dell'art. 5 della Legge regionale 18/2001, degli standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori".

riconoscimento dei soggetti abilitati, gli obblighi dei gestori di tali servizi, e il rinvio a Convenzioni comunali per l'individuazione delle modalità di espletamento dei servizi.
Elementi comuni sono riscontrabili nel caso di due delle regioni in esame, Abruzzo e Lombardia, che promuovono l'organizzazione e la gestione di interventi socio-assistenziale in favore di bambini e adolescenti, attribuendo preminenza ad interventi preventivi in situazioni di bisogno familiare, di emarginazione e di disadattamento sociale, attraverso il sostegno alle famiglie con figli minorenni, nell'esercizio dei propri compiti di mantenimento, educazione e istruzione. Tuttavia, per quanto riguarda l'abuso e al maltrattamento intrafamiliare, nel caso della Lombardia, a tali interventi si affianca una rete di servizi per i bambini e gli adolescenti atta a rimuovere le cause del disagio e a tutelare il minore in caso di inesistenza o di inadeguatezza della famiglia d'origine. Si tratta di interventi destinati a rimuovere la violenza, il maltrattamento e l'abuso, ricorrendo all'affido, all'adozione, a interventi e servizi diurni e residenziali come comunità alloggio, comunità educative e familiari, centri di pronto intervento, soggiorni di vacanza, ecc. e a cui si integrano servizi sanitari rivolti ai minori e destinati alla prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abusi. In altre parole, si predispone l'organizzazione dei servizi e la creazione di una "rete d'offerta sociale", una "rete d'offerta socio-sanitaria" e una "rete d'offerta sanitaria" e si rinvia esplicitamente alle Convenzioni internazionali vigenti in materia[54].
L'Abruzzo sottolinea il ricorso a servizi differenziati solo in relazione alla specificità delle esigenze, mentre per la gestione e organizzazione dei servizi socio assistenziali prevede una assistenza particolare per i minorenni nei rapporti con l'Autorità Giudiziaria da attuarsi mediante: la segnalazione a questa, tra gli altri, dei casi di violenza o di maltrattamento intrafamiliare; la vigilanza sulla realizzazione della segnalazione; lo svolgimento delle indagini e degli accertamenti di natura psicologica e sociale necessaria; la collaborazione nelle attività di indagine e accertamento necessarie; e l'assistenza a favore dei bambini destinatari dei provvedimenti di questa e nelle attività di sostegno alla famiglia di origine o a quella affidataria. Per quanto riguarda le dimensioni delle strutture e le caratteristiche di queste e le modalità di intervento, per l'Abruzzo vi è l'attribuzione delle competenze in materia alla Regione, con l'obbligo di coordinare e potenziare idonee strutture socio-assistenziali esistenti sul territorio, dedicando una particolare attenzione alla formazione del personale.

In relazione al secondo gruppo, quello delle regioni che hanno introdotto delle disposizioni specifiche in materia di tutela e protezione dell'infanzia in leggi regionali dedicate al sistema socio-assistenziale regionale o ai sistemi integrati di protezione e assistenza alla persona, dalla normativa presa in esame possiamo notare come, in tutte le regioni, i riferimenti ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza operano con l'obiettivo di valorizzare e sostenere il ruolo essenziale delle famiglie nella formazione e cura della persona durante tutto l'arco della vita, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale. Pertanto un obiettivo primario è quello di sostenere le famiglie nei momenti di difficoltà e disagio in modo da consentire alla famiglia l'assunzione e l'effettivo svolgimento degli specifici compiti di cura di cui è investita nei confronti dei figli minorenni. Nella gran parte dei casi, il sistema dei servizi socio-assistenziali mira al sostegno della famiglia, intesa anche come luogo privilegiato di accoglienza e di recupero, favorendo per quanto possibile la permanenza o il rientro dei suoi minori ed opera a tutela di quelli privi di famiglia o la cui famiglia sia impossibilitata o inidonea a provvedere nei loro confronti[55].

---

[54] Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176; dalla Convezione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale, firmata a L'Aja il 29 maggio 1993, ratificata con legge 31 dicembre 1998, n. 476; dalla Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77; dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e dei protocolli aggiuntivi.

[55] Basilicata, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Provincia autonoma di Trento, Umbria e Veneto.

Si nota una diversificazione: da una parte le politiche per le famiglie sono percepite come interventi e servizi volti a favorire l'esercizio delle responsabilità familiari, a sostenere la genitorialità e la maternità e a prevenire e individuare rapidamente delle situazioni di disagio sociale ed economico dei nuclei familiari e a creare reti di solidarietà locale anche attraverso il coinvolgimento di altre realtà o comunità di famiglie; dall'altra, le politiche dedicate all'infanzia e all'adolescenza consistono nell'insieme degli interventi e dei servizi volti a garantire al minore la protezione e le cure necessarie per il suo benessere, e a promuoverne il pieno e armonico sviluppo psicofisico, l'educazione e la crescita in un idoneo ambiente familiare e sociale, sulla scia di quanto auspicato dalla comunità internazionale.

In tutte le disposizioni normative rinveniamo riferimenti all'affido in strutture a ciclo residenziale, comunità di tipo famigliare e famiglie, come ad un intervento finalizzato a soddisfare le esigenze di soggetti in età evolutiva con famiglie nella comprovata temporanea impossibilitata o inidoneità ad assolvere il proprio ruolo di genitori, così come sancito dall'art. 2 della legge n. 184 del 1983, fornendo una possibilità concreta di recupero[56].

In particolare, la comunità familiare è definita in alcuni casi come una struttura educativa residenziale, caratterizzata da bassa intensità assistenziale, destinata alla convivenza stabile di un piccolo gruppo di minori con due o più adulti che assumono le funzioni genitoriali[57].

Diverse regioni riconoscono un ruolo importante alla vigilanza e al controllo da realizzare in stretta collaborazione con la magistratura minorile e con il servizio di igiene pubblica destinata ad accertare la rispondenza dei servizi ai requisiti organizzativi, strutturali e funzionali stabiliti dal piano socio-assistenziale regionale, a verificare il rispetto delle disposizioni che regolano l'istituzione, a controllare le condizioni dei soggetti ospiti e l'adeguatezza delle prestazioni, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, nonché l'attuazione degli interventi educativi e riabilitativi[58], al fine di promuovere la qualità della vita e il benessere fisico e psichico delle persone che usufruiscono dei servizi o sono ospitate nelle strutture.

Si tratta di previsioni generali che soli in alcuni casi specifici fanno riferimento al fanciullo collocato nei servizi previsti[59]. Tuttavia, si parla in maniera esplicita di interventi personalizzati o comunque basati sulla condizione particolare del minore coinvolto in pochissimi casi[60] e in altrettanti pochi casi si fa riferimento all'ascolto del bambino e dell'adolescente[61]. Sulla tempestività della segnalazione da parte dei servizi di assistenza all'autorità giudiziaria vi sono pochissime indicazioni[62].

In particolare, in un caso il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali è descritto come una risposta omogenea finalizzata al sostegno e promozione dell'infanzia, della adolescenza, delle responsabilità familiari e alla tutela dei diritti del minore a cui devono accompagnarsi interventi di promozione del diritto di cittadinanza e della qualità della vita ad ogni persona minore di età, privilegiando la famiglia quale ambito prioritario di crescita, mediante un sistema di sicurezza e di protezione sociale attivo, caratterizzato dall'integrazione degli interventi e dei servizi sociali[63]. Mentre, in tutti gli atti relativi agli interventi e ai servizi rivolti ai minori, in maniera più generale, l'interesse del minore è considerato preminente[64].

Per quanto riguarda un'attenzione specifica alla questione dell'abuso e del maltrattamento intrafamiliare, va segnalato che in alcuni casi un *focus* specifico emerge in relazione agli interventi di tutela dei minori con particolari esigenze di protezione, in particolare in relazione alle attività di collaborazione con l'autorità giudiziaria. Si tratta sempre di interventi che si sostanziano nell'individuare e segnalare tempestivamente casi di abbandono morale e materiale,

---

[56] In particolare si veda a proposito il Lazio e la Toscana.
[57] Puglia, Basilicata, Lombardia, Lazio e Toscana
[58] Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna e Toscana.
[59] Basilicata, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano.
[60] Lazio, Molise, Provincia autonoma di Trento
[61] Piemonte, Toscana
[62] Toscana
[63] Piemonte, Toscana
[64] Toscana.

di maltrattamento psichico e fisico del bambino o, più in generale, di condotte da parte dei genitori tali da compromettere i diritti e gli interessi di soggetti in età evolutiva[65]. Nella generalità dei casi si tratta di attività: di vigilanza sull'osservanza dell'obbligo da parte degli enti di assistenza che ricoverano i minori con pernottamento; svolgimento di indagine e accertamento socio-familiari, psicologico e sanitario, sempre su richiesta dell'autorità giudiziaria; di collaborazione per accertamenti ai fini della dichiarazione dello stato di adattabilità, dell'affidamento pre-adottivo e dell'adozione, ai sensi del titolo II della legge 4 maggio 1983, n. 184; di adozione di provvedimenti d'urgenza, anche quelli previsti ai sensi dell'articolo 403 del c.c.; e nell'assunzione dell'esercizio della tutela del minore disposta dalla magistratura[66].
In altri casi il riferimento alla protezione e cura dei minori vittime di abusi è relegato alle c.d. situazioni di "emergenza assistenziale" e cioè finalizzate ad offrire sostegno e accoglienza immediata in strutture residenziali a soggetti che ne abbiano necessità, come i minori per i quali sia necessario predisporre un allontanamento immediato dall'ambiente familiare ai sensi dell'art. 33 del c.c. e in base alle legge 184/1983[67].
Si riscontra, tra le politiche sociali integrate, una specifica per le politiche e gli interventi di contrasto, tutela e cura contro la violenza e l'abuso a danno di donne e bambini nei contesti familiari[68]. Queste, in alcuni casi, sono incluse tra le aree di intervento del sistema integrato nell'ambito delle politiche per la famiglia e di quelle destinate all'infanzia e all'adolescenza[69], oppure sono ricomprese tra le attività di promozione svolte dalla Regione nell'ambito delle politiche per la tutela materno-infantile[70]. In un solo caso tra le modalità di garanzia dei livelli essenziali di assistenza è inclusa la predisposizione di servizi di pronto intervento sociale per far fronte alle emergenze personali e familiari, in particolare se dovute ad atti di violenza intra o extra-familiare[71]. Mentre, in due casi, le leggi di riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali ricomprende tra questi azioni di prevenzione, sostegno e accoglienza per i minori vittime di abuso maltrattamento e abbandono, predisponendo una specifica in relazione all'ascolto del bambino vittima[72].

In riferimento al terzo gruppo, si tratta di undici regioni in cui le disposizioni specifiche in materia di bambini e adolescenti in realtà di accoglienza esterne alla famiglia sono contemplate in delibere, decreti e regolamenti regionali; tra queste è possibile fare una ulteriore ripartizione, in quanto, in cinque di queste e con precisione in Campania, Liguria, Marche, Sicilia e Valle d'Aosta, l'unico riferimento di regolamentazione dei servizi dedicati alla cura e alla protezione dei bambini e degli adolescenti privi di un conteso familiare di riferimento è fornito attraverso l'adozione di delibera, decreti e regolamenti regionali. Si tratta in questi cinque casi di disposizioni che mirano a determinare principi e strumenti relativi all'affidamento familiare, elencando le diverse tipologie di affidamento, i soggetti coinvolti, la formazione e i requisiti minimi degli affidatari, la progettazione socio-educativa relativa ai rapporti tra affidatario, affidato e famiglia naturale, si individua la disciplina di riferimento in materia di adozione a livello regionale[73]; si prevedono altresì molteplici forme di assistenza a favore dei minori, come: la comunità educativa; la casa famiglia; le classiche strutture semiresidenziali; le c.d. "comunità genitore-bambino" (a tutela di madri minorenni e di famiglie monoparentali in genere); i "progetti per l'autonomia" (a favore dei minori nel processo di uscita dalle strutture residenziali);

[65] Basilicata, Lazio e Sardegna.
[66] Basilicata, Lazio e Sardegna.
[67] Molise e Umbria.
[68] Toscana.
[69] Friuli Venezia Giulia.
[70] Piemonte.
[71] Sardegna.
[72] Emilia Romana e Veneto.
[73] Campania.

le "reti di famiglie" (opzione alternativa alla presa in carico istituzionale e dove l'accoglienza e la cura del disagio del minore è affidata al gruppo di famiglie associate)[74].

In alcuni casi con delibera si è provveduto alla indicazioni di regole operative per la riorganizzazione delle *équipes* territoriali per le adozioni nazionali e internazionali e del protocollo operativo relativo alle diverse realtà coinvolte dalle procedure di adozione[75]. Si disciplinano l'affidamento familiare, adeguando la normativa regionale alla legge 149[76] e alla legge 328/2000 determinando le competenze dei diversi attori coinvolti e i c.d. "obiettivi prioritari", che contengono gli indirizzi in materia d'infanzia[77].

In questo gruppo, non ritroviamo una specifica attenzione alla condizione dei minori vittime di abuso, solo in un'occasione, nella delineazione delle linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario, individuando gli obiettivi prioritari di intervento, si sollecita la predisposizione nei piani di zona di servizi di sostegno, cura e recupero psico-sociale di minori adolescenti e donne vittime di abusi, maltrattamenti e violenze, anche sessuali, attraverso interventi integrati tra i settori sociale, sanitario, giudiziario e scolastico[78].

Sempre all'interno di questo terzo raggruppamento, come si accennava, un altro sottoinsieme è costituito dall'Emilia Romagna, dal Friuli Venezia Giulia, dalla Toscana, dal Piemonte, dalla Puglia e dall'Umbria, che non dispongono di una normativa regionale specifica sui servizi socio-assistenziali a favore di bambini e adolescenti fuori famiglia, ma riservano una particolare attenzione a tale realtà nella normativa sul sistema socio-assistenziale, dedicandogli rispettivamente anche atti quali delibere[79], regolamenti[80] e decreti[81]. Il contenuto di questi documenti è in parte simile a quello delle altre cinque regioni appena esaminato, con l'unica eccezione, si tratta di disposizioni che integrano e precisano quanto affermato in via generale dalle leggi regionali in materia di servizi socio-assistenziali, indicando di volta in volta gli indirizzi e le linee guida dell'affidamento o ancora una disciplina specifica per la prevenzione e il contrasto del maltrattamento, dell'abuso e dell'abbandono dei minori.

In alcuni casi, si individuano i presupposti giuridici per la tutela del minori, le diverse competenze degli enti, dei servizi sanitari e degli organi giudiziari, sia in materia civile che materia penale, si approva lo schema della "carta dei servizi" richiamando la legge 328, (documento prescritto in Toscana dalla legge regionale 41/2005), si individuano i principi e i criteri organizzativi dei fornitori di servizi sociali e la procedura per la presa in carico[82], mentre in altri si determinano le procedure di rilascio dell'autorizzazione al funzionamento dei servizi socio-assistenziali a carattere residenziale e semiresidenziale a favore dei minori, si definiscono le finalità, le figure professionali previste, la procedura per il rilascio dell'autorizzazione, la

---

[74] Liguria

[75] Liguria.

[76] Marche.

[77] Sicilia e Valle D'Aosta.

[78] Sicilia.

[79] Delibera della Giunta regionale della Toscana n. 139/2006 "Indirizzi in materia di affidamento di minori a famiglia e a servizi residenziali socio-educativi", Delibera della Giunta regionale della Toscana n. 3113/2002 Approvazione "Guida e strumenti operativi in materia di abbandono e maltrattamento dei minori", Delibera della Giunta regionale della Toscana n. 566/2006, "LR 41/2005 - Approvazione dello Schema Regionale di Carta dei Servizi Sociali", Deliberazione della Giunta regionale del Piemonte n. 41/2004, "Tipologia, requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori" e Delibera di Giunta regionale dell'Emilia Romagna, n. 564/2000, "Direttiva regionale per l'autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori, portatori di handicap, anziani e malati di aids, in attuazione della l.r. 12/10/1998, n. 34".

[80] Regolamento regionale della Regione Umbria n. 8/2005, "Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semi-residenziale per soggetti in età minore e Regolamento regionale della Puglia n. 1/1993, "Modifiche e integrazioni al Reg. 6 giugno 1990, n. 1 «Apertura e funzionamento dei servizi residenziali e non residenziali per minori: determinazione degli standard relativi»".

[81] Decreto del Presidente della giunta del Friuli Venezia Giulia n. 083/1990, Regolamento di esecuzione previsto, per le strutture di accoglimento residenziale per finalità assistenziali, dai commi 3 e 4 dell'articolo 15 della legge regionale 19 maggio 1988, n. 33.

[82] Toscana.

vigilanza e il controllo dei centri autorizzati e le varie caratteristiche dei servizi a favore dei minori[83].

In un unico caso, con l'obiettivo di promuovere un'azione integrata tra i vari soggetti coinvolti nelle azioni di prevenzione, presa in carico e trattamento in materia civile e penale per la tutela dei minori, si è proceduto all'elaborazione di apposita guida regionale sulle modalità di attuazione di tali interventi da parte dei servizi socio-assistenziali e sanitari del territorio[84]. La Toscana ha in tale occasione adottato un percorso metodologico univoco per l'attivazione tempestiva di interventi di tutela idonei identificando competenze in materia civile e penale e delineando con precisione procedure di segnalazione ed obblighi degli operatori.

Un altro caso particolare è quello del Piemonte in cui, con delibera della giunta regionale, si procede alla individuazione degli elementi caratterizzanti tipologia, requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali e semi residenziali per minori. In questa si ribadisce la necessità che le strutture residenziali e semiresidenziali per minori debbano rispondere, in relazione alla specifica tipologia e ai bisogni del minore, alle seguenti aree di bisogno di cura e riabilitazione e si individuano cinque aree problematiche di intervento e tra queste il maltrattamento, descritto come i gravi comportamenti da parte di figure adulte e in particolare dei genitori nei confronti del figli quali la violenza fisica, quella psicologica, lo sfruttamento (lavoro irregolare, accattonaggio, spaccio, prostituzione) e l'abuso sessuale.

Proprio in questo terzo raggruppamento ritroviamo una disciplina più dettagliata dei servizi dedicati all'infanzia, molto più precisa di quella presente nella legislazione regionale specifica (primo raggruppamento) e che consente di meglio comprendere l'interesse alla condizione del minore coinvolto e alla tutela e protezione dei suoi diritti e necessità. Infatti, ci si trova davanti a strumenti di attuazione che delineano competenze, principi e criteri operativi, caratteristiche strutturali e professionali dei sistemi di intervento, sottolineandone le finalità e gli obiettivi primari.

Anche in questo terzo insieme di Regioni, così come nei due precedenti, rinveniamo una totale condivisione dell'importanza del contesto familiare per un ottimale sviluppo del bambino; la famiglia anche qui è intesa come una risorsa primaria indispensabile per il benessere e la crescita psico-fisica e pertanto le condizioni di indigenza dei genitori o del singolo genitore non possono essere di ostacolo all'esercizio della genitorialità[85].

L'affido familiare è inteso come prima risorsa da esperire, in quanto intervento di aiuto e sostegno al minore e alla sua famiglia, posto che tale intervento deve essere concepito per non pregiudicare la continuità del rapporto educativo con la famiglia, anzi, per supportarla in vista di agevolare il reinserimento una volta cessata la condizione di temporaneo disagio di questa[86].

Compare in maniera ricorrente un elemento centrale delle elaborazioni internazionali e, cioè, l'individualizzazione o personalizzazione dell'intervento, frutto di una valutazione realizzata caso per caso e di una coerente applicazione di questo, realizzata con l'obiettivo di rispondere pienamente alle esigenze del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, garantendo loro l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive con adulti e coetanei[87]. Altro elemento essenziale, ribadito in maniera particolare in relazione all'affido, è rappresentato dal momento della valutazione inteso come verifica e monitoraggio sull'efficacia dell'intervento e delle sue conseguenza positive che questo produce in relazione alla condizione personale del bambino[88] e l'importanza della specializzazione del personale[89] e dei soggetti coinvolti anche attraverso l'istituzione di un'anagrafe degli affidatari[90].

---

[83] Umbria e Friuli Venezia Giulia.
[84] Toscana.
[85] Campania, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta.
[86] Campania, Emilia Romagna,Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta.
[87] Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Umbria e Valle D'Aosta.
[88] Campania, Liguria, Marche, Piemonte, Sicilia, Umbria e Valle d'Aosta,
[89] Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Puglia e Umbria.
[90] Campania.

Sempre in relazione a questo terzo raggruppamento di Regioni, il riferimento al rispetto dei diritti del fanciullo risulta presente in maniera trasversale in diversi dei documenti analizzati, tuttavia, in maniera meno indiretta e velata questo è esplicitamente presente in alcune realtà regionali[91] e in particolare in un unico caso si sottolinea che per il perseguimento delle finalità preposte per gli interventi è necessario adottare metodi fondati sul rispetto dei diritti del fanciullo, sull'ascolto e sulla partecipazione dello stesso al progetto personalizzato ed elaborato nel rispetto della sua dignità e dei suoi bisogni[92].

Con riferimento al quarto ed ultimo gruppo, le regioni che hanno introdotto, nelle leggi regionali in materia di politiche per la famiglia, delle previsioni più accorte nei confronti degli interventi di supporto ai nuclei familiari, al fine di prevenire il distaccamento dei figli, le disposizioni esaminate, individuano una normativa generale in merito alle politiche familiari, comprendendo alcune disposizioni relative ai minori fuori famiglia e agli interventi volti alla prevenzione e alla cura dei minori in situazione di disagio[93], mentre in un caso si prevede l'istituzione dell'Ufficio del Pubblico tutore dei minori, individuando le competenze e gli obiettivi in relazione sostegno delle famiglie e la tutela dei minori[94]. Per quanto riguarda i casi di particolare disagio si prevede la predisposizione di centri di accoglienza che assicurino la tutela, l'assistenza e la consulenza a favore di componenti del nucleo familiare che subiscano maltrattamenti, in particolare per i minori vittime di abusi e violenze sessuali all'interno del nucleo familiare[95].
Filo conduttore di tali disposizioni è il riconoscimento del valore della maternità e della paternità e della tutela del benessere dei componenti del nucleo familiare: pertanto si individuano interventi di promozione della procreazione libera e consapevole e volti a superare eventuali limitazioni di carattere economico e sociale[96], a cui si aggiungono iniziative d'informazione e formazione rivolte ai genitori ai fini di un approfondimento delle loro funzioni educative e alla promozione di iniziative di sensibilizzazione, formazione e informazione pubbliche sull'identità e il ruolo sociale della famiglia anche attraverso il supporto dell' associazionismo familiare [97]e interventi di informazione e formazione rivolte in particolare ai genitori con l'obiettivo di approfondire e ampliare le loro funzioni educative[98].
Altrettanto importante è l'attenzione affinché favoriscano e sostengano la costituzione e lo sviluppo di questa attraverso la rimozione di tutti gli ostacoli che creano difficoltà nel corso della vita familiare, quali quelli di carattere abitativo, economico e quelli relativi alle condizioni di salute[99].
Tuttavia i cenni alla condizione dei minori fuori famiglia, in tali documenti, è piuttosto sporadica, laddove si richiama l'adozione e l'affidamento o, come accade nei casi in cui è presente un Osservatorio permanente sulle famiglie, laddove si assegna a questo organismo il compito di sviluppare analisi e studi sulle situazioni di disagio, di devianza e di violenza che interessano la famiglia, in modo da sviluppare, sulla base di queste informazioni, sia interventi di sostegno mirato nel contesto famiglia che interventi esterni al nucleo in campo educativo, socio-assistenziale, socio-sanitario[100]. La promozione di attività di tutela, assistenza e consulenza a sostegno dei soggetti privi per qualsiasi motivo, anche se solo temporaneamente, è esplicitamente collegata al potenziamento dei servizi nel rispetto dei diritti del bambino solo in tre casi[101].

---

[91] Sicilia, Toscana e Umbria
[92] Campania, Emilia Romagna, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana e Umbria.
[93] Calabria, Lazio e Sicilia.
[94] Friuli Venezia Giulia.
[95] Lazio e Calabria.
[96] Calabria, Lazio e Sicilia.
[97] Lazio e Calabria.
[98] Sicilia.
[99] Calabria, Lazio e Sicilia.
[100] Lazio e Sicilia.
[101] Calabria, Lazio e Sicilia.

### I.2.4 Qualche osservazione conclusiva

Nelle elaborazioni di livello internazionale sembra emergere non tanto la ricerca della soluzione migliore in senso assoluto, quanto la tendenza a delineare dei criteri di individuazione della "soluzione migliore" in corrispondenza delle circostanze, delle esperienze, dei bisogni e dei desideri di ogni singolo bambino o adolescente, partendo dall'assunto che non vi è una soluzione ideale che possa compensare la perdita o l'assenza anche se temporanea dei propri genitori, mentre ci sono solo alternative migliori o peggiori per affrontare le necessità del caso[102].
L'Italia ha decisamente ben compreso il valore/obiettivo della de-istituzionalizzazione attribuendo a tale scopo, pur nella previsione di alcune forme di accoglienza in comunità (case famiglia, comunità di tipo familiare) una funzione prioritaria all'affidamento familiare. Nella consapevolezza che non esiste una soluzione efficace per tutti e che la misura di volta in volta individuata deve essere sempre adattate e confrontata con le esigenze e i bisogni specifici di bambini coinvolti.
Dall'analisi sin qui svolta, il tema del maltrattamento e dell'abuso emerge come una tematica di interesse e a cui prestare attenzione, ma contestualmente nelle leggi regionali per il riordino dei servizi destinati ai minori fuori famiglia, non vi si dedica uno spazio esclusivo e dettagliato. In altre parole, il tema del maltrattamento e dell'abuso risulta presente, ma non è esaustivamente affrontato in queste disposizioni, non a causa di una scarsa attenzione da parte delle autorità regioni alla tematica, ma, al contrario, proprio per l'importanza che a questa va attribuita, si avverte la necessità di dedicarle spazi più ampi. Infatti, diverse sono le Regioni che hanno elaborato disposizioni specifiche in materia, attraverso l'adozione di linee guida specifiche in materia di rilevazione, presa in carico di bambini e adolescenti vittime di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale, oppure più in generale per la prevenzione e la cura della violenza e del maltrattamento nell'ambito dei servizi socio-assistenziali e sanitari. Un'analisi particolareggiata di questi è fornita in una sezione a se stante di questa stessa relazione.
Possiamo quindi affermare che, mentre le leggi regionali in materia di de-istituzionalizzazione mirano da una parte a precisare le dinamiche del fenomeno e l'identificazione dei bisogni del bambino e le modalità attraverso le quali queste possono essere soddisfatte attraverso il sistema esistente (fase della *specializzazione)* e dall'altra a completare, nel processo di de-istituzionalizzazione, l'analisi delle potenzialità del sistema di protezione nazionale nel rispondere efficacemente al problema, facendo leva sul fatto che il minore in istituto ha diritto a vivere in un ambiente fisico e sociale identico a quello degli altri bambini e a stringere rapporti interpersonali e a partecipare alla vita sociale (fase della *normalizzazione)*, si dedica un'attenzione particolare in tale processo alle problematiche specifiche connesse alla violenza e all'abuso[103], da approfondire e meglio affrontare attraverso strumenti a sé stanti.

---

[102] John Williamson, A family is for a lifetime, The Synergy Project for usaid (Office of hiv/aids), Washington dc, March 2004

[103] Per ulteriori informazioni sulle fasi della Deistituzionalizzazione si veda: Ruggiero op. cit. e Care Work in Europe: Current Understanding and Future Directions, Mapping Care Services and Care Workforce, 2002, Thoma Coran Research Unit.

## I.3. Risultati della ricognizione presso le Città Riservatarie

*Premessa*

L'art.1 (Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza) della legge 285/97 individua 15 Comuni come destinatari di una quota riservata di quello che era il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza: Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari. Su questi Comuni, denominati Città riservatarie, è avvenuta una ricognizione ad hoc che ha utilizzato un questionario strutturato sulle stesse aree informative individuate per il questionario inviato alle Regioni.

Peraltro, l'inclusione di questi comuni quale target specifico è stata motivata dall'interesse a comprendere come la loro progettazione si sia sviluppata nel corso degli anni, utilizzando non solo le risorse assegnate ex lege 285/97, ma anche altre fonti di finanziamento che sono state indirizzate a sostenere progetti di prevenzione e di contrasto della violenza intrafamiliare, nonché misure per l'assistenza alle vittime di sfruttamento sessuale e di tratta.

Questionari compilati e materiali di documentazione aggiuntiva sono pervenuti da otto Città riservatarie: Bari, Cagliari, Firenze, Genova, Napoli, Reggio Calabria, Roma e Venezia.

### I.3.1. Il contesto

I Comuni individuati dalla vecchia legge 285/97 come città riservatarie sono stati laboratori importanti di sperimentazione, e poi di messa a regime, di servizi per la prevenzione e il contrasto della violenza; deve quindi essere considerato come un segnale positivo la recente costituzione del Tavolo di coordinamento tra il Ministero della Solidarietà sociale e le 15 città riservatarie ex lege 285, una struttura la cui finalità è quella di facilitare il confronto anche su un'ipotesi di rilancio della legge 28 agosto 1997, attraverso il rafforzamento e/o la revisione dello strumento della progettazione 285. Tra i maggiori temi di riflessione individuati ve ne sono due di particolare rilevanza rispetto alle nuove e vecchie aree di disagio minorile: inclusione e povertà – povertà infantile, minori stranieri, minori stranieri non accompagnati, rom, sinti e camminanti; le nuove forme dell'accoglienza – affidamento familiare e comunità.

A seguito del recepimento da parte delle Regioni di quelli che sono gli indirizzi generali di programmazione determinati dalla legge 328/00, anche le Città riservatarie sono state investite da un processo di ridefinizione dei loro strumenti di programmazione, pur in permanenza di un fondo loro riservato assegnato direttamente dallo Stato. Come testimoniato dai risultati di recenti ricognizioni sullo stato di attuazione della legge 285/97, "tra le Città riservatarie sono presenti casi in cui si è concluso o è in atto un processo di ridefinizione e riprogettazione delle tematiche e del sistema degli interventi riferiti alla L. 285/97 nel quadro complessivo di relazioni con il sistema cittadino di servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza in modo tale da avviare una "messa a sistema" degli stessi nel panorama delle opportunità complessive socio educative finalizzato a rendere efficace e soprattutto stabile quanto realizzato dalla 285 a partire dal 1997 per i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze."(Quaderno n. 41, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza).

Uno dei cambiamenti principali è che, rispetto agli anni passati, in molti casi si procede a una pianificazione annuale anziché triennale, una scelta determinata dai criteri di assegnazione dei fondi da parte dello Stato che in taluni casi produce dei ritardi nell'erogazione delle risorse agli attuatori finali, generando incertezza rispetti alle risorse effettivamente disponibili e che certamente non favorisce la stabilizzazione dei servizi che si basano quasi esclusivamente sul finanziamento derivato dalla quota riservata del fondo nazionale.

Dal 2005, nel Fondo nazionale per le politiche sociali è assegnata alle Città riservatarie una somma pari a 44.466.940 euro, ripartiti tra le città secondo lo schema seguente:

| COMUNI | IMPORTI RIPARTITI quote identiche negli anni 2005, 2006 e 2007 |
|---|---|
| VENEZIA | 844.067 |
| MILANO | 4.398.455 |
| TORINO | 3.121.291 |
| GENOVA | 2.131.404 |
| BOLOGNA | 1.036.835 |
| FIRENZE | 1.328.456 |
| ROMA | 9.650.449 |
| NAPOLI | 7.238.648 |
| BARI | 1.930.891 |
| BRINDISI | 959.388 |
| TARANTO | 1.501.912 |
| REGGIO CALABRIA | 1.745.163 |
| CATANIA | 2.386.538 |
| PALERMO | 5.014.249 |
| CAGLIARI | 1.179.194 |
| TOTALI | € 44.466.940 |

L'assegnazione delle risorse ha subito negli anni ritardi cui le amministrazioni hanno dovuto fare fronte attingendo direttamente ai fondi comunali pur di mantenere attivi i progetti, quando è stato possibile. A partire dal 2006 le procedure di trasferimento delle risorse sono state più celeri, ma sino al 2006, come lamentato dal presidente dell'ANCI, le procedure hanno subito continui ritardi, tanto che al 1 gennaio 2007 risultavano ancora da accreditare alcune somme residue relative agli esercizi 2003 e 2004 e l'intera somma stanziata per l'anno 2005.

**Alcune azioni progettuali sviluppate nel biennio giugno 2005 – giugno 2007.**

Di seguito sono riportate le schede descrittive di alcuni progetti segnalati dalle Amministrazioni comunali; si tratta, ovviamente, solo di un piccolo spaccato di una gamma ben più ampia di attività che da anni le Città riservatarie promuovono e di cui si è dato atto anche in altre edizioni della Relazione. L'illustrazione più approfondita di alcuni progetti nella loro articolazione operativa vuole aiutare a comprendere la complessità e i contenuti del lavoro che da anni si sviluppa in tante realtà territoriali italiane, un lavoro che produce risultati importanti e che meriterebbe un'analisi più estesa, con la quale dare maggiore risalto alle architetture progettuali interne, alla descrizione dei beneficiari, delle metodologie adottate e dei risultati conseguiti.
I progetti segnalati dalle Città sono stati suddivisi per tipologia in:

- Servizi di accoglienza e consulenza. Équipe multidisciplinari
- Strumenti di coordinamento
- Progetti specifici contro tratta e sfruttamento
- Monitoraggio e valutazione degli interventi

*Servizi di accoglienza e consulenza. Équipe multidisciplinari*

Nel territorio di Mestre-Venezia si è attuato il **Progetto "S.O.S VIOLENZA DONNE E MINORI"**, che si propone di supportare le donne e i bambini/e che hanno subito maltrattamento e violenza attraverso l'ascolto, l'accompagnamento lungo l'iter medico necessario e il contatto con i servizi territoriali. Il soggetto attuatore è l'Assessorato alla Cittadinanza delle donne e cultura delle differenze del Comune di Venezia. I partner sono la ASL locale e la cooperativa sociale Iside.
La cooperativa Iside svolge i propri interventi presso i pronto soccorso dei due ospedali civili di Mestre e Venezia, garantendo la presenza di psicologhe, con provata esperienza nel campo degli interventi di contrasto alla violenza orientati alla cultura di genere, per 4 ore di presenza quotidiana ed una reperibilità telefonica anche nelle fasce orarie notturne e nei giorni festivi. Le attività svolte sono: - accoglienza e ascolto alle donne e ai bambini/e che hanno subito violenza e maltrattamento; - sostegno dei casi anche attraverso forme di orientamento verso la rete delle istituzioni e dei servizi territoriali, riconoscendola quale risorsa nell'uscita dalla situazione problematica; - accompagnamento della donna e/o dei minori lungo l'iter di controlli medici necessari; - sensibilizzazione del contesto medico e paramedico relativamente alla violenza di genere: corsi di formazione e costruzione di una équipe multidisciplinare nelle azioni di contrasto alla violenza.
Il progetto ha avuto inizio nel Giugno 1999 e si è concluso nel Dicembre 2006. L'esperienza è stata raccolta in una pubblicazione nella collana dei quaderni del Centro Donna "S.O.S Violenza" che presenta il lavoro svolto presso i Punti di Ascolto nei primi due anni di lavoro.

Prosegue l'attività, segnalata dal Comune di Roma, del **Centro Aiuto al bambino maltrattato e alla Famiglia,** le cui attività realizzate nel bimestre gennaio-febbraio 2007 sono state:

- sensibilizzazione e formazione specialistica degli operatori
- consulenza sui temi di valutazione e diagnosi nelle situazioni specifiche di maltrattamento, grave trascuratezza e abuso inviate dal Tribunale per i Minorenni
- costruzione e mantenimento di una rete interistituzionale fra gli enti che operano nel settore (Servizi socio-sanitari ed educativi pubblici e del Privato sociale, Scuola, Uffici inquirenti, magistratura, Avvocati) al fine di condividere gli obiettivi dell'intervento e di agire in modo sinergico
- sostegno e supervisione agli Operatori Pubblici e Privati nel processo psicosociale di intervento
- sostegno alle famiglie in crisi ove vi sia un alto rischio per il minore oppure ove quest'ultimo abbia già subito un danno anche al fine di salvaguardare, ove possibile, sia i diritti del bambino sia quelli dei genitori a ricostruire legami affettivi e positivi
- individuazione delle procedure più idonee per la segnalazione e il coinvolgimento delle competenti autorità giudiziarie.

Nell'ambito dei vari progetti realizzati dal Centro sul tema specifico sono previste varie forme di coordinamento con altri soggetti territoriali; sono state, infatti, avviate équipe multidisciplinari costituite da referenti dei servizi sociali sanitari e municipali, delle scuole di ogni ordine e grado, delle forze dell'ordine e della magistratura.

Con Delibera della Giunta Comunale n. 504 del 10 giugno 2006, il **Comune di Bari** ha approvato nel Piano Sociale di Zona il sostegno finanziario per il potenziamento di tre servizi già attivi a livello locale:

- **una Casa Rifugio**, una struttura residenziale a carattere comunitario, per dare ospitalità e assistenza di donne, sole o con figli minori, vittime di violenza fisica, psicologica e/o maltrattamenti per i quali si renda necessario l'allontanamento protetto dal luogo dove si è manifestata la violenza stessa.
- Il **Centro Antiviolenza**, un servizio dove donne e minori in momentanea difficoltà dovuta a qualsiasi forma di violenza e abusi possono ricevere ascolto e consulenza specialistica (psicologica, sociale e legale) nonché ricevere informazioni relativamente ai presidi sanitari, psicologici e legali esistenti sul territorio. Gli operatori del centro collaborano anche, in relazione a maltrattamenti e abusi e a situazioni di emergenza, all'ascolto e all'assistenza psicologica di minori fermati nel contesto delle operazioni di polizia (autori di manifestazioni di bullismo, in situazioni di abbandono e fuga dalla famiglia, autori di primo reato e a rischio devianza, autori o vittime di violenza, ecc.), ma anche all'ascolto e all'assistenza psicologica dei relativi genitori.
- **Home maker - servizio di assistenza domiciliare ai minori e alle loro famiglie.** Il servizio consiste in interventi di sostegno socio educativo domiciliare a favore di bambini e adolescenti e dei datori di cura con loro conviventi. Gli operatori intervengono nello svolgimento delle normali attività quotidiane e di sostegno alla funzione educativa genitoriale, allo scopo di rafforzare competenze di base che nel ripristinare condizioni di sicurezza e adeguato accudimento per il/i figlio/i permettano di evitare l'istituzionalizzazione dei minori, garantendogli il diritto a vivere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia. L'intervento però ha anche finalità di rilevazione precoce e di riparazione per prevenire situazioni di disagio psico-sociale, rischio di devianza e di emarginazione sociale dei minori e per riconoscere e valorizzare il ruolo genitoriale sostenendo i genitori a esercitare le loro capacità nel processo educativo e formativo dei figli, evitando l'esercizio della delega a terzi.

*Strumenti di coordinamento*

Sempre nel territorio di Venezia-Mestre si sono svolte le azioni del **Progetto "Lavoro di Rete sulla violenza per la promozione delle relazioni di cura",** promosso e attuato dall'Assessorato alla cittadinanza delle donne e cultura delle differenze, Centro antiviolenza del Comune di Venezia.

Il principale obiettivo del progetto è quello di incrementare le reti di collaborazione e integrazione dei servizi allo sviluppo di nuove modalità di intervento e di inclusione sociale nel territorio veneziano, in ordine alle problematiche femminili e familiari, della violenza e dell'abuso sulle donne e sui minori, in modo da ottimizzare le risorse, condividere un possibile linguaggio comune, produrre un'operatività coordinata e creare azioni più idonee ed efficaci nella problematica della violenza e dell'abuso. Il progetto si è svolto attraverso l'organizzazione di incontri nei quali tutti i servizi della rete hanno lavorato insieme o in sottogruppi scegliendo temi e questioni legate alla violenza su cui confrontarsi e discutere. Il tavolo di lavoro, inoltre, ha perseguito lo scopo di avvicinarsi alle esperienze e ai lavori sull'antiviolenza anche in un'ottica di genere attraverso momenti di formazione con professionisti nell'ambito dello studio della violenza e del suo contrasto.

I beneficiari del progetto sono stati Servizi, Enti e Associazioni pubbliche e del privato sociale già attive sul territorio veneziano nelle azioni di contrasto alla violenza e all'abuso su donne e minori.

A Venezia esiste anche una **struttura di coordinamento interistituzionale** degli interventi realizzati nello specifico settore della tutela dei minori, di cui fanno parte il Comune di Venezia, le Aziende sanitarie locali e il privato sociale.

Di particolare interesse, come esempio di un tentativo di razionalizzazione dei rapporti tra settore sociale e sanitario nella gestione di casi che richiedono un forte e continuo raccordo tra operatori che lavorano in differenti servizi, è il **Protocollo Operativo tra il Comune di Genova e l'Azienda USL 3 genovese per i nuovi casi in cui emerge sospetto di abuso sessuale,** sottoscritto nell'ottobre 2005. Gli operatori del Distretto Sociale (Comune di Genova) possono segnalare con apposita scheda le suddette situazioni al **Centro Sovradistrettuale sul maltrattamento e Abuso ai Minori** ( Azienda USL 3 Genovese). Il Centro ASL valuta la propria competenza sul caso e invia al D.S. comunicazione dell'avvenuta presa in carico o meno. Si concordano successivi momenti di contatto o verifica per il reciproco passaggio di tutte le informazioni necessarie e del materiale che gli operatori dei reciproci servizi ritengono utile. Alla fine della valutazione da parte del Centro ASL deve essere fissato un incontro con gli operatori segnalanti del D.S. per condividere l'ipotesi di progetto sul caso. L'eventuale invio a percorsi di cura (es. psicoterapia) rimane a carico del Centro Sovradistrettuale, parallelamente, l'attivazione della fase di protezione (es. collocazione del minore) è a carico dell'ente locale.

In questi ultimi anni l'Amministrazione Comunale di Firenze, accanto alla volontà di sostenere e valorizzare il sistema dei servizi tradizionali dell'infanzia e dell'adolescenza, ha messo a punto scelte progettuali, tenendo conto anche del mutamento demografico e sociale della famiglia, che concorrono a definire il quadro delle trasformazioni della nostra società.
La trasformazione in senso multiculturale ha, infatti, significato per il Comune il non facile compito di adeguare i servizi già esistenti e crearne di nuovi, per rispondere in maniera adeguata alle veloci trasformazioni che viviamo quotidianamente.
Tutto questo ha portato ad adottare un metodo di lavoro caratterizzato dall'integrazione fra istituzioni e servizi diversi, nello sforzo di superare frammentarietà e sovrapposizione di interventi, per creare sinergie e collegamenti e valorizzando anche l'apporto progettuale e creativo del privato sociale impegnato in questo campo.
Questo metodo ha trovato concreta applicazione nella costruzione di tavoli interistituzionali e atti di intesa riguardanti l'intera gamma di attività dell'Assessorato, che ha perseguito una politica di stretto collegamento tra settore educativo e settore socio-assistenziale:

- Il Protocollo d' Intesa per l'elaborazione dei Piani previsti dalla L. 285/97, il **Tavolo interistituzionale infanzia e adolescenza**, il **Tavolo interistituzionale contro l'abuso e il maltrattamento ai minori**, il Protocollo operativo alla base della nascita del **Centro Sicuro**, e, infine, il **Protocollo d' Intesa tra Comune, ASL, Procura e Tribunale per i Minorenni**, rappresentano importanti conquiste per promuovere e sviluppare la collaborazione e il collegamento fra realtà e istituzioni diverse per il raggiungimento di comuni obiettivi.
- Il **Tavolo interistituzionale infanzia e adolescenza** è stato creato al fine di migliorare le politiche generali e gli interventi interistituzionali nel territorio comunale a favore di minori e adolescenti. I componenti di questo organismo sono: il Comune di Firenze-Direzione Sicurezza Sociale, Regione Toscana, Provincia di Firenze, Questura di Firenze, Tribunale dei Minorenni e Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni, Prefettura di Firenze, Centro per la Giustizia Minorile, Istituto degli Innocenti, Azienda Sanitaria 10 di Firenze, Azienda Ospedaliera Careggi, Azienda Ospedaliera Meyer. Il Tavolo è coordinato e convocato dall'Assessore alla Pubblica Istruzione e servizi socio educativi per l'infanzia e Minori ed è supportato dal **Gruppo Tecnico Minori.** Le funzioni di segretariato sono svolte nell'ambito del Servizio Socio-assistenziale e famiglia della Direzione Sicurezza Sociale.

A Genova, nel maggio 2006, è stato approvato il **Patto per la scuola - Protocollo d'Intesa** tra il Sindaco del Comune di Genova e i Dirigenti Scolastici delle Scuole Secondarie di primo grado, Istituti Comprensivi e Direzioni Didattiche del Comune di Genova. Il Patto per la scuola

costituisce uno strumento di raccordo operativo tra i servizi del Comune e le scuole dell'autonomia.
Finalità del Patto è il potenziamento del sistema educativo della città a sviluppo delle potenzialità degli alunni quale condizione strategica per lo sviluppo civile ed economico locale.
Il Patto interagisce, in una logica di sussidiarietà, con le altre istituzioni con competenze in materia scolastica. Il Patto per la Scuola, si propone:

- di definire modalità condivise di erogazione dei servizi e delle risorse del Comune alle scuole verificandone congiuntamente la qualità, l'efficacia e il migliore utilizzo con particolare riferimento all'erogazione dei servizi logistici e alla loro gestione (arredi, telefonia, sistemi di allarme, laboratori e reti informatiche)
- di concertare, in base alle risorse comunali, le priorità nell'ambito del sistema educativo e la conseguente programmazione degli interventi
- di attuare un coordinamento dei diversi soggetti istituzionali presenti sul territorio e delle diverse azioni di politica educativa
- di realizzare concretamente i principi e gli obiettivi della sussidiarietà per il rafforzamento del sistema educativo
- di armonizzare gli interventi e gli strumenti operativi nel quadro del sistema scolastico provinciale e regionale.

Il Patto si articola in ambito cittadino, circoscrizionale e tematico mediante la definizione di protocolli e accordi la cui accettazione è vincolata da apposita sottoscrizione.
Nell'articolo 8 del suddetto protocollo d' Intesa si dichiara che l'Amministrazione, nella cornice del Piano Regolatore Sociale (nello specifico del PRIAS) individua i bisogni in base ai quali costruire specifico protocollo di intesa tra COMUNE - ASL - SCUOLE DELL'AUTONOMIA - GRUPPO CENTRALE del **progetto "Contrasto al maltrattamento e all'abuso sessuale di bambine e bambini"**, definisce i criteri di accordo per quanto riguarda la medicina scolastica, avviando uno specifico tavolo tecnico con la partecipazione dei Dirigenti Scolastici e del MIUR.
L'Amministrazione si impegna inoltre ad attuare, a livello territoriale, iniziative di potenziamento del raccordo SCUOLA - DISTRETTO SOCIALE - CONSULTORIO - GRUPPO CENTRALE del progetto "Contrasto al Maltrattamento e all'Abuso sessuale di Bambine e Bambini" attraverso la costituzione, in ambito circoscrizionale, di un unico **tavolo interistituzionale** finalizzato alla ridefinizione/semplificazione/omogeneizzazione delle procedure di segnalazione e delle comunicazioni relative agli alunni disabili, al coordinamento delle iniziative relative alla piena e generalizzata esplicazione del diritto allo studio, di prevenzione alla dispersione scolastica, alle azioni di contrasto al maltrattamento e abuso sessuale, estendendo iniziative sperimentali già in atto.
Nell'ambito delle attività di sensibilizzazione, è stato organizzato un corso, denominato **"Nuovi disagi"**, dedicato al personale insegnante presso le scuole materne e nidi comunali, anno 2007-2008, a cura dell'Università di Genova Scienze della Formazione, in collaborazione con la Direzione Servizi alla Persona settore 0-6 anni.
In diversi nidi e scuole d'infanzia del ponente è stata svolta una ricerca-partecipata **"Star bene a scuola"**. Si è trattato di una ricerca partecipata dalle insegnanti che, attraverso brainstorming e successivamente attraverso un questionario creato ad hoc, hanno lavorato sul significato dello star bene a scuola e sulle fonti principali del benessere dei bambini; si sono confrontate, inoltre, con il difficile compito di delineare e misurare le caratteristiche dei bambini che all'interno della loro classe stanno bene e quelli che stanno male.

Sempre nel maggio 2006, il Settore Politiche Sociali, Direzione Servizi alla persona del **Comune di Genova** ha presentato il **"Progetto di formazione per la prevenzione e il contrasto all'abuso e al maltrattamento all'infanzia e all'adolescenza"**, a cura dell'Istituto degli Innocenti di Firenze.
Il progetto nasce in risposta alla volontà della Regione Liguria di dare seguito alla pubblicazione delle "Linee guida regionali in materia di maltrattamento e abuso", per poter costruire modalità

di intervento comuni in tutta la Regione, nonché di migliorare e rendere omogenee le competenze di base e specialistiche degli operatori di tutta la Regione sul piano della prevenzione, segnalazione, presa in carico, trattamento e lavoro di rete.
Il progetto si propone di fornire al Comune di Genova, individuato come capofila dei Comuni compresi nell'area geografica corrispondente alle 6 Zone sociali, un percorso formativo sulle materie sopra indicate, tenendo conto sia dei percorsi di formazione precedentemente svolti in questo settore, sia delle caratteristiche professionali e formative degli operatori destinatari del progetto formativo presenti in detta area geografica.
Le finalità del progetto sono di tipo:

- **Culturale** – favorire la diffusione di una comune sensibilità ai bisogni e ai diritti dei bambini e degli adolescenti che vivono nelle comunità del territorio, nonché favorire la mentalizzazione del maltrattamento e dell'abuso sessuale da parte degli operatori per contrastare, da un lato, meccanismi difensivi di negazione e minimizzazione dei fenomeni, e, dall'altro, atteggiamenti di complicità e di tolleranza.
- **Motivazionale** – finalizzare il lavoro e la professionalità dei diversi operatori su obiettivi condivisi e inserire l'impegno di ciascuna istituzione in una cornice più ampia di collaborazione e progettualità interistituzionale.
- **Di sostegno a circuiti regolatori e informativi** – rafforzare i meccanismi d'integrazione sociosanitaria e il modello organizzativo per il lavoro di rete definiti a livello locale, facilitare lo scambio di esperienze e il confronto sulle prassi in atto al fine di individuarne punti di forza e di criticità che possono costituire ostacoli al buon funzionamento del sistema di integrazione individuato a livello territoriale nell'area genovese.

Tali finalità sottendono una strategia di sviluppo locale nell'offerta dei servizi di protezione e assistenza da parte delle Istituzioni locali, che risponda ad **obiettivi di lungo periodo**, quali:

- prevenire le situazioni di disagio attraverso un'azione di valorizzazione e diffusione delle risorse sociosanitarie per superare gli squilibri esistenti nel territorio;
- interrompere tempestivamente situazioni di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale in atto;
- attivare strutture di protezione qualificate che favoriscano il recupero piuttosto che alimentare la cronicizzazione del disagio individuale e familiare;
- svolgere interventi sociosanitari finalizzati a sostenere, secondo una logica di prevenzione secondaria e terziaria, i nuclei familiari nei quali si sono già manifestati episodi di maltrattamento e abuso, allo scopo di bloccare la trasmissione intergenerazionale di modelli relazionali violenti o di vittimizzazione;
- superare l'istituzionalizzazione, privilegiando gli interventi di prevenzione e rilevazione precoce che favoriscano il reinserimento del minore e degli altri membri della famiglia nella vita familiare, sociale, scolastica e lavorativa.

La meta da raggiungere è la fluidificazione del modello di intervento integrato individuato in sede locale dai servizi sociali e sanitari genovesi, valorizzando le competenze acquisite dagli operatori e dalle operatrici attraverso l'analisi delle esperienze in atto nella presa in carico multidisciplinare dei casi di maltrattamento e abuso sessuale.

Il progetto è articolato su più moduli integrati di attività:

- realizzazione di due giornate di sensibilizzazione, in apertura e chiusura dell'intero percorso formativo
- realizzazione di un PERCORSO FORMATIVO DI I LIVELLO, finalizzato a costruire competenze di base diffuse fra operatori e operatrici di una parte degli enti e delle istituzioni presenti sul territorio, che non hanno competenze specifiche sui temi del maltrattamento e dell'abuso sessuale;
- realizzazione di un PERCORSO FORMATIVO DI II LIVELLO, rivolto agli operatori, già formati e attivi, che hanno necessità di affinare gli strumenti di gestione dei casi sia

nell'ambito delle proprie competenze istituzionali sia in relazione alla corretta attivazione della rete: assistenti sociali, educatori, psicologi, dei distretti sociali e dei Servizi sanitari (UOAC, Salute Mentale, Sert);
- elaborazione del protocollo di intesa interistituzionale, quale strumento per la corretta gestione e trattamento dei casi, al fine di evitare che gli itinerari istituzionali inducano nel minore maggior malessere del trauma primario.

Nell'Amministrazione comunale di **Roma** è prevista una struttura di coordinamento interistituzionale degli interventi realizzati nello specifico settore della tutela dei minori: si tratta del
**Tavolo di coordinamento** di tutti gli interventi a livello cittadino e locale istituito presso il **Dipartimento V delle Politiche Sociali** cui partecipano i Dipartimenti V, XI e XVI (Politiche di promozione della Famiglia e dell'Infanzia), la magistratura, le forze dell'ordine e organismi del privato sociale. A sostegno del lavoro di monitoraggio e programmazione, l'Amministrazione comunale raccoglie dati quantitativi sui minori vittime di violenza e sfruttamento sessuale; ad esempio, nell'ambito del progetto "Pierino e il lupo", vengono effettuati rilevamenti statistici su casi di abuso ai danni di minori inviati al Centro di Consulenza dai servizi socio-sanitari territoriali della Asl Rm/B. Inoltre, nell'ambito del Centro di contrasto alla mendicità e delle attività di protezione, recupero e reinserimento sociale in favore di minorenni vittime di sfruttamento sessuale, vengono regolarmente censiti tutti gli ingressi e gli esiti.

Il Comune di Cagliari nel dicembre 2006 ha firmato il **Protocollo d' Intesa per la realizzazione di interventi integrati contro la violenza, i maltrattamenti e gli abusi sessuali a danno dei minori,** con cui le istituzioni firmatarie (tra cui la Prefettura, Comune e Provincia di Cagliari, Assessorato Igiene sanità e assistenza Sociale- regione Autonoma Sardegna, Tribunale per i Minorenni e Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari, Questura, Centro per la Giustizia Minorile, l'Associazione "Rompere il silenzio"), si sono impegnate a collaborare per la tutela sociale del minore e della famiglia, a fornire sostegno psicologico al minore e alla famiglia e a tutelare legalmente il minore, anche mediante interventi di consulenza legale. Il Protocollo ha permesso di formalizzare una cornice istituzionale entro la quale progettare e sviluppare azioni integrate, che ha un meccanismo operativo importante nell'équipe multidisciplinare e interistituzionale costituita presso l'**Ufficio Interventi Civili** del Comune di Cagliari. L'équipe assicura interventi sociosanitari a favore di vittime di violenza e sfruttamento sessuale e rappresenta una struttura ove gli operatori svolgono il loro servizio nel rispetto delle competenze istituzionali del loro ente di appartenenza e delle loro posizioni professionali, garantendo il raccordo degli interventi a favore dei minori. Questa struttura di servizio è volta anche ad offrire consulenza agli operatori dei servizi di base.

*Progetti specifici contro tratta e sfruttamento*

Il Comune di Genova ha aderito al **Coordinamento nazionale Enti Locali e Regionali contro la tratta costituitosi presso l'ANCI Nazionale**.
Genova è inoltre coinvolta nel **progetto europeo "Emergendo: dal sommerso all'inclusione socio-lavorativa delle donne vittime di tratta"**, cui aderiscono le Province di Genova, Pisa, Torino, Ascoli Piceno,Teramo e i loro partner locali, pubblici e privati. Provincia e Comune di Genova insieme alla Federazione Regionale Solidarietà e Lavoro hanno sottoscritto un nuovo protocollo d'intesa che promuove una collettiva collaborazione per aiutare coloro che vogliono uscire dalla spirale dello sfruttamento.
Una prima intesa sul tema era stata siglata con le più rappresentative associazioni datoriali per favorire l'inserimento socio lavorativo di tali soggetti, per cooperare in favore dell'inclusione sociale e lavorativa delle persone a rischio di esclusione e per garantirne il successo nella fase

dell'inserimento sociale e lavorativo. Un successivo accordo aveva visto la costituzione della **"Rete provinciale contro il fenomeno della tratta"** composta dall'Amministrazione Provinciale e dagli Enti che, da anni, operano sul territorio svolgendo attività di prevenzione, aiuto e assistenza alle persone vittime di tratta, con lo scopo di sviluppare la conoscenza del fenomeno, di armonizzare le varie metodologie d'intervento nel rispetto delle naturali vocazioni di ciascun partner.
A tale iniziativa aveva aderito nello scorso mese di maggio il Prefetto di Genova Giuseppe Romano, in qualità di Presidente del Consiglio territoriale per l'immigrazione, accogliendo l'invito dell'Assessore alle Pari Opportunità, Marina Dondero.
Il nuovo protocollo si propone di attivare una sinergica collaborazione sul territorio provinciale con tutti gli aderenti al Consiglio territoriale per l'immigrazione, in particolare con la Questura di Genova, con cui si è instaurata da tempo una proficua collaborazione, con le organizzazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL e UGL) e con l'U.P.L.M.O. – Ufficio Provinciale del Lavoro e Massima Occupazione -. In particolare, si è chiesto ai soggetti di collaborare nel fornire le necessarie informazioni a tutti coloro che vogliano uscire dalla spirale dello sfruttamento. Le organizzazioni aderenti al Consiglio si impegnano quindi a segnalare eventuali situazioni di tratta di esseri umani al **numero verde** dedicato, **800290290**, affinché possa attuarsi la presa in carico e l'inserimento nei percorsi di integrazione sociale, ai sensi degli artt. 13 e 18 del Testo Unico sulle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione, per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale come previsto dall'art. 27 del D.P.R. 394/1999.
Nel marzo 2007 è stato siglato **il Protocollo di Intesa** per la definizione delle modalità di collaborazione e integrazione tra la Provincia di Genova con il Progetto **"Oltre la strada"** e il Comune di Genova con il progetto **"Sunrise"**, relativamente alle problematiche connesse al fenomeno della tratta per sfruttamento sessuale.
A Genova dal 2000 opera il **progetto "Sunrise"** il cui scopo è quello di "aiutare le persone vittime del traffico a scopo di sfruttamento sessuale". Il progetto è finanziato dal ministero delle Pari Opportunità e dalla Regione, e attuato dal Comune di Genova attraverso una rete di soggetti: case di accoglienza, cooperative sociali, mediatori culturali, servizi pubblici per la tutela della salute e per l'inserimento lavorativo, sportelli per gli immigrati, centri di formazione professionale, centri scolastici territoriali. L'obiettivo è quello di fornire alle ragazze e alle donne coinvolte nel racket della prostituzione, ascolto, alloggio, sostegno psicologico e opportunità di formazione e di inserimento lavorativo. Per le straniere aderire a questo percorso vuol dire anche riuscire a ottenere il permesso di soggiorno.
Nel 2006 le donne inserite in questo intervento di protezione sociale sono state 183. Di queste, sessanta (il 32,7%) erano di nazionalità rumena. Inoltre, erano rumene tutte le quarantatre minorenni, tranne una. Nella maggioranza dei casi (il 56% nel 2006) le donne vengono in contatto con gli operatori sociali sulla base di segnalazioni delle forze dell'ordine; per il resto ci arrivano per iniziativa autonoma o a seguito di un precedente contatto con il "numero verde nazionale", soprattutto dopo aver subito qualche fatto particolarmente "pesante". Clienti, amici, colleghe non hanno nessun ruolo nel favorire questi percorsi di uscita. I risultati raggiunti sono i seguenti: 73 persone hanno oggi una loro casa e altrettante seguono corsi di formazione scolastica o professionale, 121 hanno conquistato il permesso di soggiorno, 12 hanno usufruito di borse-lavoro.
Il **Progetto "Oltre la strada"** attiva un primo contatto diretto su strada attraverso l'unità mobile presente nel territorio cittadino e nei comuni di Chiavari e Lavagna. Il progetto si sviluppa attraverso tutti gli interventi necessari all'inserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento sessuale. Il progetto propone occasioni di superamento dell'emarginazione dovuta allo sfruttamento sessuale e favorisce la crescita soggettiva delle donne vittime, attraverso opportunità di rapporti significativi, di capacità di vita sociale e di ricerca di lavoro al fine del raggiungimento di una completa autonomia attraverso progetti individuali. Tali progetti si possono articolare in :

- accoglienza abitativa

- inserimenti scolastici
- laboratori di educazione al lavoro
- borse lavoro per l'inserimento lavorativo

Il progetto è al quinto anno di attività. In totale sono stati 1500 i contatti effettuati e 11 gli inserimenti nel programma di protezione sociale.

Il Comune di Venezia, tra gli attori "storici" delle linee di azione sviluppate in Italia contro lo sfruttamento sessuale di donne e di minorenni, nel periodo in esame si è fatto promotore di un importante progetto di rete territoriale contro la tratta e lo sfruttamento con l'iniziativa COMUNITÀ LOCALI CONTRO LA TRATTA: una Rete per il Territorio del Veneto, che riunisce un'ampia partnership tra soggetti pubblici e privati: il comune di Verona, l'associazione Fraternità e Servizio, il comune di Mogliano veneto, il comune di Padova, il comune di Vicenza, la Provincia di Verona, azienda ulss 22, la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia – Direzione centrale istruzione, cultura, sport e pace – servizio politiche della pace, solidarietà e associazionismo, l'associazione Welcome, l'associazione Diakonia, la onlus Francescane con i poveri, la Casa di accoglienza Domus nostra, la cooperativa sociale Punto d'approdo, la cooperativa sociale Comunità dei giovani, l'associazione Mimosa, l'associazione "La tenda" o.n.l.u.s., l'Associazione on the road.
Il Progetto ha come finalità generale la costruzione di un sistema di refferal locale sul territorio della regione Veneto a favore delle persone vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta fondato sul diritto all'assistenza della vittima e sulla necessità di perseguire i reati e assicurare alla giustizia i criminali. Esso prevede:

- la cooperazione tra Forze dell'Ordine, Autorità Giudiziaria, Servizi Sociali e Associazionismo volta a garantire una corretta accoglienza della domanda, l'identificazione e l'invio delle possibili persone vittime dei reati 600 e 601 del c.p. ai Servizi preposti all'assistenza assicurando adeguati interventi nel rispetto dei diritti umani dal momento della segnalazione;
- la costituzione nel territorio della regione Veneto di una rete di accoglienza gestita dalle agenzie specializzate iscritte nella seconda sezione dell'albo degli Enti e delle Associazioni che offra per tre mesi, rinnovabili per altri tre, alle persone vittime dei reati succitati, alloggio protetto, assistenza sanitaria, supporto psicologico e legale, attività formative, ricreative e di socializzazione affinché, una volta emersa la loro condizione, esse possano scegliere di continuare il proprio progetto di reinserimento, qualora siano straniere e ne abbiano i requisiti, attraverso un programma di protezione sociale e/o un programma di rientro volontario e assistito nel paese di origine oppure tramite i Servizi Sociali territoriali di competenza, qualora siano di nazionalità italiana.

La popolazione bersaglio del progetto è costituita dalle persone migranti minori e adulte, differenziate per genere, che emergano sul territorio della regione Veneto dai diversificati ambiti di sfruttamento (sessuale, lavoro forzato, accattonaggio, economie illegali, adozioni illegali, traffico di organi...), nonché dalle persone italiane minori e adulte che in tali ambiti di sfruttamento abbiano subito i reati di tratta e riduzione in servitù e/o schiavitù.
Il territorio del Nord-Est, e in particolare del Veneto, per la sua collocazione geografica, portale terrestre per flussi migratori non regolari e traffico di esseri umani provenienti dall'Est-Europa, è una realtà socio-economica per la quale i settori agricoltura, turismo, edilizia e lavoro domestico hanno un ruolo di primo piano oltre ad essere settori fortemente connotati dal lavoro irregolare e impiego di manodopera extracomunitaria. Di questo contesto, il Comune di Venezia ha fornito alcuni dati significativi:

- nel Veneto le unità di strada stimano una presenza annua complessiva di circa 2.000 persone che si prostituiscono in strada, di queste gran parte sono straniere, in condizioni di clandestinità e spesso in condizioni di sfruttamento;

- da una ricognizione fatta dal Tavolo di Coordinamento Triveneto sui progetti ex art. 18 D.Lgs. 286/98 rispetto ai minori non accompagnati in carico ai servizi territoriali dei capoluoghi di provincia nell'anno 2005 emerge che su 1.048 minori presi in carico 85 risultano vittime di tratta;
- dal 2004, inoltre, soprattutto per le aree di Venezia, Verona, Padova, molte sono state le richieste da parte delle Forze dell'Ordine di accogliere in assistenza:
- persone di nazionalità cinese, provenienti da azioni di polizia di emersione del lavoro forzato, per le quali erano state riscontrate vere e proprie riduzioni in schiavitù e/o servitù;
- minori di sesso maschile di provenienza rom che si prostituiscono e/o sono impiegati in economie illegali (spaccio di sostanze, furti,...);
- donne provenienti dalla Bulgaria utilizzate per la procreazione di minori destinati al mercato delle adozioni illegali;
- donne impiegate nello sfruttamento lavorativo domestico e dell'assistenza alla persona;
- uomini provenienti dal lavoro forzato.

Il progetto COMUNITÀ LOCALI CONTRO LA TRATTA prevede come metodologie trasversali a tutti gli ambiti di intervento:

- il lavoro di rete per quanto riguarda le attività di sistema propedeutiche all'assistenza delle persone vittime dei reati succitati;
- i Progetti Educativi Individualizzati di 3 mesi rinnovabili per altri 3 nel lavoro diretto con l'utenza.

Il progetto è suddiviso in tre grandi macro-azioni:

- l'azione "Individuazione, orientamento e tutela dei diritti delle persone vittime dei reati 600 e 601 c.p";
- l'azione "Pronta e prima accoglienza di persone minori e adulti vittime dei reati 600 e 601 c.p. provenienti dal territorio della regione Veneto";
- l'azione "Sensibilizzazione e formazione di base per attori sociali operanti nelle istituzioni pubbliche, sanità ed enti locali, mondo del lavoro, associazionismo, ecc. del territorio del Veneto sul fenomeno della tratta e ambiti di sfruttamento ad essa collegati, individuazioni di indicatori segnalanti la presenza di possibili soggetti vittime di reati 600 e 601c.p.; procedure di segnalazione e di invio ai punti di fuga territoriali e/o all'unità di crisi e di valutazione".

Gli effetti attesi dal progetto sono:

- offrire alla Autorità Giudiziaria, Forze dell'Ordine, progetti art.18 del territorio della regione Veneto e Servizi Sociali territoriali per i minori una **rete di pronta accoglienza** a carattere regionale supportata da una **unità di crisi e di valutazione,** specializzata e multiprofessionale, che accompagni e tuteli la vittima fornendo a questa tutte le informazioni necessarie atte a far emergere la propria condizione, favorendo modalità di rapporto con le Autorità di polizia e giudiziarie e, sempre con il consenso della persona, predisponendo i successivi interventi una volta concluso il progetto individualizzato di assistenza art.13;
- costruire un **network point regionale** composto da agenzie e stakeholders che attraverso la propria attività professionale potrebbero entrare in relazione con possibili soggetti vittime dei reati sopraindicati;
- accogliere 55-70 persone trafficate emergenti dal territorio della regione Veneto e provenienti da tutte le tipologie degli ambiti di sfruttamento attraverso **2 Centri di Pronta e Prima Accoglienza**, uno per minori a partire dai 16 anni e adulti di sesso femminile e uno per minori a partire dai 16 anni e adulti di sesso maschile, finalizzati alla realizzazione di progetti individualizzati di assistenza della durata di 3 mesi rinnovabili per altri 3, supportati da **6 dispositivi di fuga** individuati dalle reti territoriali art.18 del Veneto (in queste strutture si prevede la permanenza da un minimo di 2 ad un massimo di 5 giorni dall'emersione della possibile vittima);

- realizzare 41 progetti di assistenza individualizzati per minori e adulti di entrambi i sessi vittime di tratta, riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e reati assimilabili.

Anche il Comune di Firenze ha descritto molteplici attività che si collocano in quest'area di lavoro.
Il Comune da anni interviene contro la **sfruttamento della prostituzione** con una molteplicità di servizi rivolti alle prostitute che sono in particolare situazione di difficoltà, promuovendo sostegni concreti per aiutare la loro fuoriuscita dal circuito dello sfruttamento. L'Assessorato alle Pari Opportunità ha promosso anche un tavolo di lavoro comune con Prefettura e Forze dell'Ordine in modo da stabilire interventi comuni, specialmente nell'ambito delle donne vittime della tratta e dello sfruttamento della prostituzione minorile.
Sul territorio da circa 10 anni vengono svolti vari servizi: il primo intervento riguarda l'uscita dell'**Unità di strada notturna** due volte la settimana, di cui fanno parte operatori specializzati. Durante l'uscita vengono contattate le donne sulla strada, e in questo modo può essere effettuato un monitoraggio reale della situazione in città; le donne vengono poi orientate verso i vari servizi che sono quasi sempre a carattere sanitario.
Nel 2006 gli operatori dell'Unità di strada hanno effettuato 1.006 contatti ed è stata stimata una presenza su strada di 100/120 donne. La prostituzione su strada registra la quasi totalità di donne straniere: molto alta la presenza di rumene, nigeriane e dell'Est, in particolare russe, albanesi e, negli ultimi tempi, anche cinesi.
Il **progetto del C.I.P. (Collegamento Interventi prostituzione)** si rivolge a tutte le donne, minori e adulte, che svolgono prostituzione di strada, con azioni integrate volte alla prevenzione, al sostegno e al reinserimento. L'intervento, avendo come finalità generale quella di offrire un'alternativa al lavoro di strada, laddove sia vissuto in una condizione di coazione e sfruttamento e comunque di non libertà, tende a sostenere con azioni di supporto tutte le persone, anche quelle che decidono di continuare a prostituirsi. Punto di forza dell'intervento del CIP è quello di essere strutturato in modo tale da monitorare (osservare, valutare e analizzare) l'evoluzione della situazione sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo. Questo meccanismo di flessibilità funge da garanzia per il livello operativo (il metodo osservare-valutare-intervenire) e per il livello di qualità dell'intervento. Questa grande flessibilità e velocità operativa, insita nel metodo di lavoro che il coordinamento si è dato, è più difficilmente applicabile alle relazioni con il resto della rete. Ciò determina una limitazione dell'efficacia dovuta ad un mancato scambio di informazioni e conoscenze tra le risorse del territorio, sulle quali la presente proposta progettuale intende, insieme ad altri ambiti, dedicare spazi di elaborazione e azioni ad hoc.
Obiettivi specifici dell'**unità di strada Streetlights** sono:
- Conoscere il fenomeno nella sua declinazione locale (osservatorio);
- Costruire e mantenere la rete territoriale (sensibile/efficace) dei servizi sociosanitari, delle risorse territoriali e delle FF.OO;
- Individuare i comportamenti a rischio per la salute messi in atto dalle donne che si prostituiscono in strada (MTS, Igiene, uso del condom, contraccezione e gravidanze-IVG, uso di sostanze psicoattive etc....) e incentivazione al cambiamento educando alla responsabilizzazione verso la cura del proprio corpo e al contenimento dei rischi derivanti da questa attività (autotutela ed empowerment);
- Contribuire alla salvaguardia della salute pubblica (prostitute, clienti, famiglie);
- Permettere una maggiore conoscenza dei servizi del territorio di riferimento e di quelli individuati nelle "aree di scorrimento" del target (principalmente nell'asse Prato-Arezzo1), proponendo anche
accompagnamenti guidati.

- Sollecitare la domanda sia sulla tutela della salute, che sulla attivazione di percorsi alternativi alla prostituzione, tramite l'accompagnamento alle agenzie del territorio e l'orientamento alle altre azioni previste dal progetto CIP nella sua interezza. In particolare, lo **Spazio Intermedio**,

progetto finanziato a partire dal 2000 sui fondi ex art.18, che dà assistenza psicologica, sociale e legale per offrire la possibilità di iniziare un percorso di fuoriuscita dallo stato di prostituzione.
Il servizio, realizzato dalla cooperativa sociale CAT e dall'associazione Progetto Arcobaleno, che anche lo coordina, è il servizio di consulenza per il target e per i cittadini: in esso si aiutano le ragazze a precisare la propria domanda di aiuto e accompagnamento e ad orientarla verso i servizi della rete o del territorio. Dallo spazio intermedio si procede anche all'invio all'accoglienza del CIP o di altri enti in rete con esso. Il servizio dello spazio intermedio è aperto per tre giorni la settimana, nei locali del Comune di Firenze, in via Leonardo da Vinci: vi è impegnata un'operatrice, affiancata da una mediatrice culturale di etnia diversa per ogni giorno (russa, nigeriana, albanese); una seconda operatrice è impegnata per gli accompagnamenti delle ragazze ai servizi sanitari. In un quarto giorno è presente una avvocatessa, che svolge un servizio parallelo: a lei vengono inviate le utenti sia dallo spazio intermedio che dagli altri enti del terzo settore direttamente o indirettamente impegnati nell'ambito della prostituzione all'interno del territorio e in rete con il CIP. L'avvocatessa affronta tutti i problemi legali delle ragazze e si occupa inoltre degli accompagnamenti in questura o ad altri servizi afferenti, qualora se ne presenti la necessità. Inoltre attiva le azioni di assistenza giudiziale necessarie nel caso di utenti implicate in procedimenti penali.
Il servizio risulta essenziale al progetto in quanto risponde alla domanda di presa in carico da parte di donne che cercano un'alternativa al lavoro di strada in percorsi paralleli a quello dell'accoglienza: in questo senso svolge una vera e propria azione di counselling che si traduce in una sorta di presa in carico territoriale dell'utenza. Inoltre il servizio costituisce un osservatorio privilegiato sulle variazioni tipologiche, qualitative e quantitative, del target presente sul territorio.
Un ultimo intervento riguarda l'**accoglienza in** alcune **strutture,** che avviene quando la giovane donna nel momento in cui decide di fuoriuscire deve essere protetta e aiutata ad inserirsi nella comunità. Al momento della ricognizione erano presenti nelle strutture oltre 20 donne.
L'intervento educativo è volto a far acquisire alle utenti un'autonomia di movimento e di iniziativa che consenta loro un futuro inserimento professionale e abitativo all'interno del territorio nazionale, oppure di affrontare il non sempre semplice rientro nella patria di origine. Per il raggiungimento degli obiettivi proposti, il progetto prevede anche l'attivazione di una serie di relazioni e rapporti con il territorio, a cominciare dall'istituzione scolastica presso la quale le giovani accolte potranno sostenere, da privatiste, gli esami atti al conseguimento del diploma elementare o di licenza media, per i quali vengono preparate dalle insegnanti della scuola di alfabetizzazione dell'Associazione Progetto Arcobaleno. La rete delle azioni attivate si è ampliata nella progettazione di stage formativi in azienda finalizzate all'inserimento in settori produttivi di cui si è rilevata la capacità ricettiva e nella parallela sensibilizzazione della realtà produttiva e dei servizi, in modo da creare opportunità, inizialmente protette, di inserimento lavorativo.
Il progetto di accoglienza per le donne maggiorenni è articolato al suo interno in tre fasi distinte, al fine di offrire all'utenza una gradualità nel percorso di fuoriuscita, permettendo alle stesse operatrici di verificare la reale motivazione della donna e la continua rispondenza del servizio alla sua domanda. Riguardo all'**utenza di minore età,** il progetto prevede una prima accoglienza in strutture adeguate, in cui la permanenza è limitata al periodo necessario per avviare la procedura di regolarizzazione, per definire il programma individuale e per attivare la presa in carico dei servizi del territorio, al fine di procedere all'invio alla struttura di accoglienza definitiva.
Riguardo ai casi di donne incinte o di madri con bambino (numero non irrilevante di casi presi in carico), il CIP interviene tempestivamente con la prima accoglienza; in un secondo momento le operatrici si attivano perché sia possibile l'inserimento delle donne in strutture adeguate attraverso la presa in carico da parte dei servizi territoriali.

Gli altri interventi del Comune riguardano il **numero verde 800 290 290** a sostegno delle vittime di sfruttamento e riduzione in schiavitù. In questo caso verranno fornite informazioni per

orientare gli interessati sui percorsi di fuoriuscita dallo sfruttamento e dalla riduzione in schiavitù. Nel 2006 sono state ricevute 600 chiamate, provenienti in maggioranza dalle ragazze, dai clienti e dalle forze dell'ordine.
Il progetto **"Nuove Orme"** della Regione Toscana e al quale ha aderito il Comune di Firenze è un percorso a sostegno delle vittime di tratta, quindi anche sullo sfruttamento lavorativo e l'accattonaggio.
Tra gli interventi è stato anche sperimentato il progetto **"Mediazione dei conflitti territoriali"** che viene svolto nei luoghi ad alta conflittualità con la comunità locale. Sono state svolte una serie di azioni, tra cui la raccolta di informazioni e lamentale: gli operatori hanno parlato con le ragazze e i cittadini, per cercare di trovare strategie alternative con lo scopo di garantire la sicurezza dei cittadini stessi e della ragazza che si trova in quel momento in una situazione di sfruttamento.
I vari progetti che sono stati presentati vogliono dimostrare che il Comune di Firenze sta lavorando non perdendo mai di vista l'aspetto sociale e solidale, come il reinserimento di giovani donne che sono vittime della tratta, e applicare tutte le normative vigenti contro lo sfruttamento della prostituzione minorile e alcuni provvedimenti sanzionatori sui clienti.
Nel settore del volontariato a Firenze è attiva **TRAME - Associazione Toscana Interventi Prostituzione**, che si occupa di tutela dei diritti civili, sociali e sanitari che la legge riserva a persone italiane e straniere di qualsiasi età, nazionalità, religione, sesso, che esercitano la prostituzione e di coloro che vogliono smettere di esercitare la prostituzione stessa.
Infine, il Comune ha rinnovato la convenzione con la struttura di accoglienza temporanea definita **"Centro Sicuro"** per minori vittime di sfruttamento, tratta e violenza. La struttura, che può accogliere fino ad otto minori di età inferiore ai 14 anni, si prefigge come obiettivo principale l'attivazione sul territorio comunale di una serie di interventi a tutela dei minori con lo scopo 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 al fine di far acquisire l'importanza del compito educativo e il senso di responsabilità genitoriale, attivando azioni di sostegno per i minori e per le famiglie da realizzarsi con il coinvolgimento di altre istituzioni e predisporre la realizzazione di progetti educativi.
Riguarda anche minori inseriti nel circuito della tratta e dello sfruttamento il lavoro che il Comune di Firenze sviluppa a favore dei minori che entrano in contatto con i servizi della giustizia minorile: il **Progetto di Mediazione Penale Minorile** e il Protocollo Operativo per l'istituzione sperimentale dell'**Ufficio di Mediazione penale Minorile (Progetto MPM)** nella Regione Toscana stipulato con la Regione Toscana, il Centro di Giustizia Minorile per la regione Toscana, il Tribunale per i Minorenni di Firenze e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Firenze. Il servizio, con sede a Firenze e attivato in via sperimentale a livello regionale per due anni, è rivolto a minori vittime e autori di reato segnalati dall' Autorità Giudiziaria.
Il progetto MPM si concretizza in tre macro-attività:

- sensibilizzazione
- formazione
- mediazione

L'obiettivo generale del progetto è quello di individuare una prassi extragiudiziale di risoluzione dei conflitti anche attraverso sinergie interistituzionali e con il privato sociale. Attraverso questa attività di mediazione si intende ridurre il livello di conflittualità e violenza presente nei contesti locali, con particolare attenzione al tema della differenza culturale. Parallelamente a ciò si è avviato anche un processo di formazione di mediatori.
Con l'attività di mediazione, più nello specifico, si intende:

- intervenire sulla devianza e sul disagio minorile
- favorire l'assunzione di responsabilità da parte del minore denunciato, attraverso la riparazione del danno causato e la riconciliazione con la vittima. Il reo, attraverso il contatto con la vittima, ha la possibilità di comprendere la gravità del proprio atto

- prevenire il ripetersi dei reati da parte degli stessi ragazzi
- favorire interventi volti a ristabilire la pace e la sicurezza sociale.

Nella città di Roma il fenomeno di bambini e adolescenti vittime di tratta e di sfruttamento è diventato nel corso degli ultimi anni sempre più emergente e ha richiesto interventi urgenti di coordinamento tra l'amministrazione comunale, le altre istituzioni locali e i soggetti del Terzo settore impegnati da più tempo in questo ambito. I dati forniti dall'amministrazione sono a questo proposito molto significativi: nel biennio 2005-2007 sono transitate nelle pronte accoglienze del Comune di Roma 674 minori vittime, di cui circa l'80% provenienti dalla Romania.

Per dar risposte concrete ai bisogni dei ragazzi, superando una logica emergenziale, l'Amministrazione si è fatta promotrice di molteplici iniziative; ne segnaliamo qui di seguito alcune delle più importanti.

Nel corso del biennio è stata sviluppata ulteriormente l'attività del **Centro di contrasto alla mendicità e delle attività di protezione, recupero e reinserimento sociale in favore di minorenni vittime di sfruttamento sessuale** del V Dipartimento. Il Centro, nato nel 2003 per iniziativa del Comune di Roma – Assessorato alle Politiche Sociali, si pone l'obiettivo di accogliere, in un ambiente familiare e sereno i bambini sottratti alla strada, assicurando loro assistenza e, se possibile, interventi di sostegno efficaci sul loro contesto di vita. Merita ricordare che il Centro è stato indicato dal Comitato ONU sull'applicazione della Convezione sui diritti del fanciullo come una buona pratica da promuovere a livello nazionale.

Questo progetto è stato condiviso e definito con il Tribunale dei Minorenni e con la Procura Minorile, oltre che con la Prefettura di Roma e inoltre, per il suo valore di difesa dei diritti dell'infanzia, il progetto ha ricevuto il patrocinio dell'Unicef. L'équipe del Centro è composta da 13 operatori tra educatori, psicologi e mediatori interculturali. I beneficiari sono minori in stato di mendicità, minori colti in flagranza di reato in età non imputabile, minori vittime di prostituzione e pedofilia, minori provenienti dal circuito penale, minori stranieri non accompagnati e minori vittime di tratta.

Il cuore del progetto è rappresentato dal **Servizio di accoglienza**, attivo 24h su 24h, tutti i giorni dell'anno. La struttura può ospitare fino ad una massimo di 8 minori in accoglienza notturna e fino a 15 minori in diurna. Le azioni previste al suo interno sono:

- deterrenza di sfruttamento dei minori in attività di accattonaggio e crimine
- attivazione di misure di protezione sui minori
- approfondimento della loro realtà socio-psicologica
- individuazione di un percorso personalizzato ad hoc
- analisi dei casi di sfruttamento sessuale
- supporto dei minori vittime di sfruttamento- sessuale, economico, lavorativo
- messa a disposizione della struttura per colloqui protetti tra minori, famiglie, servizi sociali.

Dal primo febbraio 2004 è attivo all'interno del Centro un **servizio di call center (numero 06-61532567)** attivo tutti i giorni dalle ore 9.00 alle ore 18.00, a cui si possono rivolgere i privati cittadini, sensibilizzati grazie a campagna informativa, che vogliano segnalare casi di bambini in strada che mendicano da soli o con adulti. Rispondono operatori qualificati, con il compito di raccogliere la segnalazione da parte dei cittadini e attivare la Polizia Municipale o altre Forze dell'Ordine. All'interno del progetto è prevista anche un' **Unità di strada**, che svolge un'attività di verifica e monitoraggio più accurato delle segnalazioni effettuate dai cittadini. Quotidianamente un educatore e un mediatore del Centro si recano presso le zone di Roma evidenziate dalle telefonate.

L'equipe del Centro fornisce, inoltre, un servizio di **consulenza specialistica** rivolto agli operatori, ai professionisti e a tutte le figure che a vario titolo si occupano di minori rom a rischio.

In collaborazione con la IV sezione della Squadra Mobile di Roma, è stato possibile attivare e avviare indagini come **"Fiori nel fango"** e **"Oliver Twist"**, rispettivamente dedicate a minori vittime di abusi, sfruttamento sessuale, tratta di minori e loro avviamento alla micro-criminalità. In tutti questi casi l'équipe si è vista impegnata a sostenere i minori durante l'iter delle deposizioni presso gli uffici delle Forze dell'Ordine e successivamente durante gli incidenti probatori presso la Procura Ordinaria. Quando necessario, membri dell'équipe hanno contribuito con deposizioni in prima persona durante i processi.
In collaborazione con i N.A.E. è stata effettuata l' **"Operazione Metro"** per cercare di entrare in contatto e offrire alternative di vita ai minori che mendicano e borseggiano nelle due linee metropolitane di Roma.
Dal 1 febbraio 2003 al 31 dicembre 2006 sono stati contattati **1.859** minori; per la maggior parte di loro è stato attivato un intervento anche sul nucleo familiare di riferimento. I minori accolti dal centro sono stati in totale **591**, di cui il 64,5% del totale rientra nella fascia di età **11-14 anni**, che comprende sia minori coinvolti in attività di accattonaggio, che minori coinvolti in fenomeni di micro-criminalità. Il 78% dei minori accolti è rappresentato da minori rom di nazionalità romena. Dal 1 gennaio 2007 al 9 settembre 2007, i minori di cui il centro si è occupato sono 161.
I motivi che hanno portato ad attivare l'accoglienza riguardano principalmente il fermo del minore a causa di furti e borseggi (68 minori), situazioni di stato di abbandono (53), mendicità (21) e sfruttamento/violenza (5).
Per i restanti 40 minori, i collocamenti riguardano situazioni di richiesta di aiuto, fine pena e tentato furto. Dei 161 minori entrati in contatto con il centro, 28 sono stati collocati successivamente in strutture di secondo livello, mentre 116 minori sono stati ricongiunti alle loro famiglie. Per 14 minori è stato predisposto un allontanamento dal territorio comunale con accoglienza in altre strutture residenziali o il rientro nel paese di origine. Per quello che concerne le recidive, sono 14 i minori entrati più volte: 2 di loro sono passati negli ultimi otto mesi un totale di 5 volte ciascuno; altri 2 minori sono stati collocati 3 volte e per 10 minori c'è stato un secondo collocamento.

Sempre nell'area delle azioni di contrasto allo sfruttamento di bambini e ragazzi si colloca un'altra esperienza segnalata dalla Città di Roma, l'**attività di protezione, recupero e reinserimento sociale in favore di minorenni vittime di sfruttamento sessuale.** Nel 2005 il Comune di Roma – Assessorato Politiche Sociali e per la promozione della salute, Dipartimento V- Ufficio Minori- ha indetto un bando mirato alla selezione di organismi esterni all'Amministrazione Comunale che potessero realizzare un servizio di accoglienza in favore del target citato.
Il progetto sperimentale, che ha visto la realizzazione di un polo di accoglienza dedicato a minori vittime di tratta e sfruttamento sessuale e svincolato dagli attuali circuiti di emergenza sociale, ha avuto avvio nel luglio 2005 ed è tuttora in corso. Sono state create due comunità residenziali, una di pronta accoglienza ed una di secondo livello. L'accoglienza è riservata a minori adolescenti ambosessi vittime di sfruttamento e tratta sessuale e finalizzata alla protezione, all'accoglienza e all'inserimento socio lavorativo.
Gli obiettivi prioritari che si pone l'iniziativa riguardano:

- offrire la possibilità di scelta per l'uscita dal circuito di sfruttamento
- offrire un sostegno per contenere ed elaborare le possibili crisi e conflitti che emergeranno durante la permanenza nella struttura
- inserire le persone in un contesto progettuale mirato ad offrire opportunità di rivalorizzazione delle risorse personali ai fini dell'inserimento socio lavorativo
- censire ed utilizzare le risorse esistenti pubbliche e private interessate alla tematica al fine di immettere le persone in una rete sociale protetta.

L'esito atteso è quello di offrire ad almeno 14 minori l'anno la possibilità di uscire definitivamente dal circuito dello sfruttamento.

L'Amministrazione comunale di **Napoli** segnala, tra le buone pratiche, i Progetti **"Linea verde contro la tratta"** e **"La Gatta"**, che sono progettualità curate dal Servizio contrasto delle nuove povertà e rete delle emergenze sociali specifici della lotta contro la prostituzione e lo sfruttamento sessuale, accattonaggio e violenze e riduzione del danno.
Il primo progetto ha lo scopo di intervenire sul grave fenomeno della tratta e riduzione in schiavitù attraverso un numero verde che raccolga le segnalazioni di denuncia di attività malavitose quali: sfruttamento sessuale, accattonaggio, lavoro forzato legate alle economie illegali, in cui spesso vengono coinvolti soggetti deboli e indifesi quali cittadini e minori stranieri extracomunitari. Si sviluppa su due direttrici: la prima, di accoglienza e ascolto delle segnalazioni; la seconda, di attivazione della rete di sostegno con un accompagnamento ai servizi. Per ogni telefonata ricevuta si provvede a compilare una scheda informativa sui dati che eventualmente la persona che ha chiamato si sente di dare e il motivo per cui si è rivolta al numero verde. La successiva presa in carico si avvale dell'opera dei mediatori culturali di madre lingua. È prevista anche la figura di operatore con apparecchio cellulare che opera nelle ore di chiusura della postazione fissa. La realizzazione di una integrazione operativa tra varie istituzioni (forze dell'ordine, magistratura, prefettura, servizi sociali comunali, associazioni ed enti del privato sociale, autorità diplomatiche e consolari, strutture comunali ed enti locali) consente di attivare percorsi di uscita dai circuiti di sfruttamento, attraverso:

- inserimento in strutture di pronta accoglienza ed un successivo, eventuale, inserimento in altre comunità di seconda accoglienza, in collaborazione con gli enti e le associazioni che gestiscono i cosiddetti progetti "art.18";
- percorsi individuali, a seguito di approfondita analisi del caso e di valutazione delle opportunità, anche attraverso l'ausilio di mediatori culturali;
- regolarizzazione;
- apertura di tutela per i minori e individuazione del tutore che verrà poi nominato dalla competente autorità;
- inserimento scolastico, lavorativo o in corsi di formazione professionale, apprendimento di base della lingua italiana e avviamento occupazionale;
- individuazione di famiglie solidali che possano offrire ospitalità all'utenza a termine dei percorsi di regolarizzazione e formazione.

Le attività sono coordinate da una figura professionale che imposta il lavoro svolto dall'intera équipe progettuale.

Il progetto **"La gatta – Interventi sulla prostituzione extra-comunitaria di informazione, prevenzione e tutela della salute, di accoglienza e di supporto ai percorsi di uscita"** è finanziato dal Ministero per le Pari Opportunità con fondi collegati all'ex art. 18 del D. Lgs. 286/98 e promosso e co-finanziato dal Comune di Napoli. La "Gatta" svolge da sette anni un'attività integrata di intervento sulla prostituzione migrante, attraverso azioni di informazione, tutela e prevenzione sanitaria, supporto ai percorsi di uscita. Obiettivo generale del progetto è quello di prevenire e diminuire il fenomeno della prostituzione e soprattutto di supportare le donne vittime di tratta e sfruttamento in percorsi di uscita dal circuito della prostituzione. Destinatarie del progetto sono, dunque, le migranti prostitute (anche minorenni) che lavorano in strada o nei luoghi chiusi (appartamenti, locali notturni ecc.), alle quali sono rivolti i servizi di informazione e orientamento, prevenzione e tutela sanitaria, opportunità di accoglienza, anche protetta, inserimento nei programmi di protezione sociale art.18 in caso di denuncia e/o fuga dalla situazione di sfruttamento.
Nello specifico, nella VII annualità del progetto sono previste le seguenti attività:

- **Attività di strada**, realizzata attraverso tre modalità differenti:

a) in continuità verranno realizzate le uscite in unità mobile per il contatto, "aggancio" e orientamento delle donne trafficate
b) attività di strada svolta a piedi, in orari diurni, con particolare riferimento ai luoghi di vita, socialità e aggregazione della popolazione migrante

c) attività di strada svolta attraverso una postazione fissa "banchetto", nelle zone di mercato, affinché le mediatrici possano distribuire materiali informativi non specificatamente rivolti alle donne coinvolte nel circuito della prostituzione, ma più genericamente rivolti a donne migranti che vivono in situazioni di difficoltà e violenza, con l'obiettivo di riuscire a contattare le utenti che lavorano di giorno, le donne in luoghi chiusi, ma anche soggetti che possono essere informati di donne sfruttate nell'ambito della prostituzione.

- **Centro di ascolto a bassa soglia**, finalizzato a garantire da un lato la disponibilità di un luogo di socializzazione e informazione per il target, dall'altro la possibilità di disporre di una sede idonea per realizzare colloqui in profondità, interventi di supporto psico-sociale in un ambiente intimo e protetto, azioni di bilancio di competenze e analisi dei bisogni attraverso i quali programmare gli eventuali percorsi di uscita e reinserimento.
- **Accoglienza**
- **Borse lavoro e tirocini formativo/lavorativi,** quali concreti supporti per consolidare il percorso di uscita delle donne inserite nei programmi di protezione
- **Appartamento protetto**, per le donne prese in carico dal progetto attraverso i programmi di protezione sociale
- **Sportello lavoro**, inteso come servizio di orientamento al contesto socio-economico locale e di ricerca attiva del lavoro, attraverso azioni quali il bilancio di competenze, stage e tirocini formativi e lavorativi, specificatamente rivolto alle donne migranti inserite nel circuito della prostituzione
- **Iniziative socio-culturali**, rivolte al target di riferimento il cui obiettivo sarà, da un lato, quello di agganciare le donne che non si riescono a contattare attraverso gli altri interventi e, dall'altro, quello di proporre programmi di protezione per la fuoriuscita dal circuito della prostituzione.

Fanno parte dell'équipe del progetto: il coordinatore, indicato dalla Cooperativa Sociale Dedalus, una educatrice di strada, un operatore sociale, quattro mediatrici culturali. Per la VII annualità è prevista l'utilizzazione di risorse ulteriori messe a disposizione dalla Cooperativa, quali: un operatore esperto per la gestione dello sportello lavoro, il centro culturale interculturale Nanà (come struttura utilizzabile per momenti di aggregazione, socializzazione, nonché come centro di ascolto per le donne che non possono allontanarsi molto dai luoghi abituali in cui svolgono la loro attività), un centro di prima accoglienza per le emergenze, uno sportello legale per ogni esigenza delle donne in relazione a situazioni giuridiche da risolvere.

Il progetto, fin dall'inizio, è stato vissuto non solo come il possibile luogo della risposta ai bisogni delle donne prostitute/prostituite, ma anche come spazio di ricerca applicata, per approfondire l'analisi del fenomeno, aumentare le conoscenze sui suoi modelli e sulle sue evoluzioni, per individuare, in corso d'opera, eventuali rimodellizzazioni dei servizi per adeguarli a nuove situazioni.

*Monitoraggio e valutazione degli interventi*

In generale, nell'esperienza delle Città riservatarie, come peraltro già osservato per le Regioni, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da un maggiore sforzo di acquisire competenze tecnico professionali e strumenti per effettuare una sufficiente valutazione ex ante finalizzata a sostenere le scelte di pianificazione e di ripartizione delle risorse, nonché monitorare l'implementazione dei progetti finanziati e quindi valutarli. "Le attività in questione hanno dimostrato con il passare del tempo di aver subito nella gran parte dei casi un processo di progressiva razionalizzazione e affinamento sulla base delle esperienze finora condotte [...]. Tra le principali caratteristiche comuni alle varie modalità di lavorare sul monitoraggio e la verifica dei piani e dei progetti troviamo l'applicazione di un modello partecipativo, il più delle volte già sperimentato nel corso dell'attuazione del precedente piano. Si tratta di una condivisione di metodologie e strumenti tra

i vari attori coinvolti alla base della quale è presente un lavoro di coordinamento che fa capo all'ente gestore del piano o dei progetti" (Quaderno n. 43).
Peraltro, non sempre le attività di valutazione e verifica in itinere sono condotte direttamente dagli Uffici dell'amministrazione comunale, esse infatti sono sovente affidate a enti esterni appositamente incaricati.
Gli obiettivi principali delle azioni di verifica sono:

- Controllo della spesa
- Verifica di efficacia
- Coerenza progettuale rispetto agli obiettivi dichiarati e alle finalità della programmazione comunale

Si riportano a titolo di esempio le informazioni fornite da Firenze e da Reggio Calabria.
A Firenze, il Comune monitora e valuta i risultati raggiunti con le attività promosse attraverso:

- report qualitativi e quantitativi con cadenza trimestrale
- relazioni semestrali e annuali sull'andamento generale del servizio e sull'evoluzione del fenomeno
- incontri mensili tecnico-professionali tra il committente e l'ente gestore sull'andamento del servizio, su eventuali modifiche in relazione ai mutamenti sociali dei fenomeni presi in esame
- controlli amministrativi rispetto agli obiettivi e di congruenza con la convenzione rispetto alla spesa.

I dati quantitativi sui minori vittime di violenza e sfruttamento sessuale vengono raccolti attraverso le Convenzioni con le organizzazioni del Terzo settore, che si occupano, insieme ai servizi territoriali, della presa in carico di tali minori. Tali dati devono essere integrati con i minori che sono in carico solo ai servizi socio-sanitari territoriali.
Le informazioni fornite dall'amministrazione di Reggio Calabria descrivono un processo di verifica molto articolato nella sua suddivisione in fasi e per obiettivi. L'attività di monitoraggio e verifica riferita ai progetti in via di realizzazione è stata, infatti, suddivisa in tre fasi così come di seguito descritte:

1. Fase preliminare o di prevalutazione e analisi testuale dei progetti
2. Pianificazione del Piano di Monitoraggio e Verifica
3. Implementazione, che comprende:
   - un'analisi di I° e II° livello (per la valutazione delle *task force* di ciascun servizio);
   - valutazione d'efficacia da parte dell'utenza;
   - sopralluogo presso le sedi per la verifica degli archivi e delle prassi di accesso e presa in carico degli utenti.

Per ciascuna delle tre fasi sono stati individuati gli obiettivi, gli attori coinvolti, la descrizione delle azioni, le modalità di intervento e gli strumenti.
Il piano di Monitoraggio e Verifica è stato strutturato per rispondere ai seguenti obiettivi :

- rilevare informazioni quantitative rispetto alla utenza coinvolta nel progetto;
- quantificare le risorse umane e professionali impegnate nei servizi;
- verificare le difficoltà incontrate nella fase di attivazione del progetto.

## Sezione II - Il contributo dell'associazionismo, del terzo settore e del volontariato

*Premessa*

La rassegna che segue non ha in alcun modo pretese di esaustività e di completezza rispetto ad un complesso mondo di associazioni, organizzazioni sociali e ONG che da anni è impegnato nella lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale, sia in Italia sia all'estero. Tuttavia, sembra interessante delineare almeno le coordinate generali di un ricco patrimonio di esperienze e di saperi, che offre continuo valore aggiunto all'azione del Governo e delle Amministrazioni centrali.

È bene però ricordare che l'intenso sviluppo di questo settore, avvenuto nel corso degli anni Novanta del secolo scorso, ha generato anche un vivace dibattito attorno alla *vexata quaestio* delle esigenze di revisione giuridica e terminologica per distinguere meglio i soggetti che animano questo variegato mondo: realtà associative non a scopo di lucro, ma che gestiscono in convenzione e in appalto servizi, associazioni di promozione sociale, associazioni di volontariato puro, imprese sociali, ecc.

Esistono, infatti, nel panorama italiano sia organizzazioni espressione della società civile che agiscono per il perseguimento di interessi collettivi (per esempio, i diritti dei bambini) secondo un principio di sussidiarietà orizzontale, sia organizzazioni che hanno come prioritario il sostegno della sfera pubblica, nella logica del principio di sussidiarietà verticale.

Il Ministero della solidarietà sociale monitora costantemente gli sviluppi di una parte del settore mediante la ricognizione dei Registri regionali delle associazioni di volontariato (art. 6 della legge 11 agosto 1991, n. 266, *Legge quadro sul volontariato*), e la gestione del Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale (art. 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, *Disciplina delle associazioni di promozione sociale*). Il lavoro del Ministero è supportato da due Osservatori:

- l'Osservatorio nazionale dell'associazionismo sociale, un organo istituito ai sensi del comma 1, art. 11, legge 7 dicembre 2000, n. 383, formato dai rappresentanti delle associazioni e presieduto dal Ministro della solidarietà sociale;
- l'Osservatorio nazionale per il volontariato (art. 12 legge n. 266 del 1991), anch'esso presieduto dal Ministro della solidarietà sociale, e composto da rappresentanti delle organizzazioni e delle federazioni di volontariato operanti in almeno sei regioni, da esperti e da rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Parimenti attiva è l'Agenzia per le ONLUS, che è chiamata ad operare affinché, su tutto il territorio nazionale italiano, sia perseguita una «uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare» concernente le ONLUS, il terzo settore e gli enti non commerciali.

L'ultima, la quinta rilevazione sulle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali e provinciali al 31 dicembre 2003 effettuata dall'Istat (2005) segnalava un incremento di iscritti pari a + 14,9% rispetto alla rilevazione riferita all'anno 2001, per un totale di 21.021 unità censite: nel 2003, per ogni organizzazione che ha cessato la sua attività se ne sono iscritte più di 10.

La presenza di questo tipo di aggregazioni della società civile è diffuso in modo particolare nelle regioni del Nord, ma nel corso degli ultimi anni è stato registrato un aumento significativo anche nelle regioni meridionali. Le tre aree di maggiore impegno sono la sanità (28%), l'assistenza sociale (27,8%) e cultura e tempo libero (14,6%). È cresciuto il numero di organizzazioni che hanno utenti diretti e, conseguentemente, è stato registrato l'aumento del numero di coloro che si rivolgono ad esse per soddisfare le loro esigenze. Nell'anno 2003, le associazioni rilevate dall'Istat, hanno accolto, dato sostegno, proposto attività a 525.760 bambini e adolescenti (pari al 7% del totale dell'utenza delle associazioni); 15.377 genitori adottivi o affidatari (0,2%); 12.500 ragazze madri (0,2%); 11.623 vittime di violenza (0,2%), 8.193 donne, adulte e minorenni, uscite

o ancora inserite nel circuito della prostituzione (0,1%). Sono dati che testimoniano l'importanza di guardare a questo mondo come ad una risorsa sulla quale investire, come ad un interlocutore effettivo per ogni possibile strategia volta alla prevenzione e al contrasto della violenza.

## II.1. L'impegno per i diritti e contro la violenza e lo sfruttamento di bambini e adolescenti: uno sguardo d'insieme

Nel settore della prevenzione della violenza e dello sfruttamento di bambini e adolescenti, l'azione del Terzo settore e degli organismi della società civile tende a collocarsi su molteplici livelli: a livello di **prevenzione primaria** allorché svolgono una funzione di advocacy dei diritti dell'infanzia, di rafforzamento del processo di diffusione di una cultura nuova delle relazioni tra adulti e bambini, bambine e adolescenti, nonché offerta di opportunità di formazione sui contenuti della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo e sui principali temi che contraddistinguono la condizione di bambini e bambine in Italia e nel mondo. All'ampliamento delle conoscenze sono tese anche le iniziative di studio e di ricerca di realtà, quali il Coordinamento italiano dei centri e servizi su maltrattamento e abuso all'infanzia (CISMAI) cui si deve la redazione di una serie di importanti linee guida[104].
Linee guida che supportino il professionista nella valutazione e nell'impostazione degli interventi di trattamento sono state elaborate anche dalla Società italiana di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza con il documento *Linee guida in tema di abuso sui minori*.
Anche in campo medico si segnalano importanti iniziative da parte di gruppi indipendenti di operatori, quali il *Documento Semeiotica medica dell'abuso sessuale nei bambini prepuberi. Requisiti e raccomandazioni*, risultato del lavoro di un gruppo di professionisti italiani afferenti all'area ginecologica, medico-legale e pediatrica.
Si colloca in questa prospettiva anche il lavoro del Forum delle organizzazioni del terzo settore e di coordinamenti settoriali, quali il Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza e il Coordinamento nazionale delle comunità per minori la cui azione di informazione costituisce un prezioso contributo all'emersione di nuovi e cogenti problemi che affliggono l'infanzia e all'accrescimento delle competenze professionali degli operatori che vi aderiscono.
Nell'attuazione di iniziative di **rilevazione tempestiva** dei primi segnali di disagio, sono impegnate un ampio numero di organizzazioni e associazioni, si ricordi prima fra tutte Telefono Azzurro che gestisce una propria *hotline* e quella pubblica, la linea telefonica Emergenza infanzia 114. Ci sono oggi anche alcune esperienze di servizi online di segnalazione dei reati informatici gestiti da organizzazioni no profit, quali, tra gli altri, l'Associazione Meter o l'Associazione David.it.

**Assistenza e accoglienza**
La presenza del terzo settore nella gestione di servizi di aiuto, riduzione del danno, di accoglienza e di consulenza specialistici, è un dato ormai acquisito che fa parte della tradizione storica dell'Italia.
Qui è possibile nominare solo qualche esperienza perché il panorama è davvero ricco e in continua evoluzione nella sua definizione giuridica, in virtù dei processi di riforma del settore che vogliono portare chiarezza nella distinzione tra chi opera senza fini di lucro ma con corrispettivi economici per il lavoro svolto, pur permanendo il requisito dell'utilità sociale, e coloro che, invece, prestano un'opera del tutto volontaria, secondo la logica del dono sociale nel quale l'interazione avviene ad un livello di piena reciprocità tra chi assiste e chi è assistito.

[104] Dichiarazione di consenso in tema di abuso sessuale all'infanzia , 2001; Requisiti di qualità delle strutture residenziali, 2001; Requisiti minimi dei Servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia, 2001; Linee-guida per la valutazione clinica e l'attivazione del recupero della genitorialità nel percorso psicosociale di tutela dei minori, 2003; Requisiti minimi degli interventi nei casi di violenza assistita da maltrattamento sulle madri, 2005.

Nell'area degli interventi di contrasto e di assistenza tendono a prevalere realtà miste, che associano a operatori retribuiti anche gruppi di operatori volontari con funzioni o specialistiche o di supporto al lavoro dell'organizzazione.
A questo livello i servizi e le iniziative gestiti da realtà del terzo settore sono orientati a:

- individuare i segnali, distinguere il rischio dal danno, attivare i percorsi necessari per la valutazione della situazione e per la eventuale protezione del bambino;
- assicurare interventi nell'emergenza;
- fornire interventi specialistici di terzo livello a integrazione delle prestazioni erogate dal servizio pubblico;
- svolgere una funzione di consulenza e supporto per altri operatori sia di servizi pubblici sia del privato sociale;
- integrare le risorse di accoglienza e di supporto psicoeducativo;
- promuovere le risorse locali nell'ambito di progetti di cooperazione allo sviluppo seguiti.

## II.2. Il coordinamento tra amministrazioni centrali e decentrate e rappresentanti della società civile, associazionismo, ONG, terzo settore e volontariato

Rappresentanti della società civile fanno parte stabilmente dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, apportando un contenuto di conoscenza e di analisi critica.
Il contributo teorico derivante dalle esperienze maturate dalle associazioni e dalle ONG è stato fatto proprio nei gruppi di studio formati in seno all'Osservatorio nazionale per l'elaborazione dei Piani di azione per la tutela dei soggetti in età evolutiva approvati sino ad oggi. Testimoniano questa collaborazione alcune delle pubblicazioni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, alcune delle quali realizzate anche con il diretto contributo delle principali associazioni e ONG, che si occupano di diritti dell'infanzia e di prevenzione dalla violenza. L'impegno del governo italiano ha preso forma anche attraverso la cooperazione con operatori del settore privato e del privato sociale per promuovere campagne di sensibilizzazione (es. con i tour operator contro il turismo sessuale, o gli internet provider contro la pedofilia on line); l'istituzione della Giornata nazionale sui diritti dell'infanzia (20 novembre); il sostegno a iniziative delle ONG per la promozione della CRC tra i ragazzi e le ragazze nelle scuole; il supporto a progetti di sensibilizzazione culturale sui diritti dell'infanzia promossi dagli enti locali e rivolti a genitori e operatori.
Nella prassi parlamentare italiana è, inoltre, prevista la possibilità di convocare in audizione esperti e rappresentanti di organizzazioni nazionali o con particolare esperienza nel settore in esame; questo è avvenuto anche in occasione della disamina di disegni di legge o la conduzione di indagini tematiche da parte, per esempio, della Commissione bicamerale per l'infanzia.

La società civile è quindi coinvolta con funzioni di :

- consultazione
- contributo all'analisi teorico - pratica dei problemi
- formulazione di proposte di riforma o di azione
- collaborazione alla realizzazione di progetti specifici
- fornitura di expertise

La collaborazione con la società civile prende forma anche attraverso la cooperazione nella gestione di strumenti nazionali di denuncia, la linea telefonica Emergenza infanzia 114, la cui gestione è attualmente affidata a Telefono Azzurro; il servizio di accoglienza telefonica 1522, collegato al progetto contro la violenza familiare ed extra familiare verso le donne ARIANNA sostenuto dalla Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità, che è

gestito da un raggruppamento di cui fa parte l'Associazione antiviolenza Le onde, e vede un'ampia partecipazione di associazioni di donne e di cooperative tra i soggetti che animano a livello territoriale la rete antiviolenza ARIANNA; il Numero verde nazionale anti-tratta, le cui postazioni decentrate sono gestite da enti locali che si avvalgono della collaborazione di associazioni e cooperative sociali specializzate nel settore dell'accoglienza alle vittime di tratta e sfruttamento sessuale.

Le tre conferenze nazionali sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, la recente Conferenza nazionale della famiglia (maggio 2007), le giornate nazionali sull'infanzia organizzate in occasione della giornata internazionale per i diritti del fanciullo, i seminari tematici promossi dal Centro nazionale e altri consessi nazionali convocati in questi anni, rappresentano altre arene di dibattito e di coordinamento tra la società civile e le amministrazioni centrali. Molti di questi incontri sono stati obiettivamente occasioni per un confronto serrato che hanno permesso di dare riconoscimento a nuove problematiche sociali e di condividere i risultati e le criticità rilevate dagli operatori del settore e dalle ONG nell'attuazione delle leggi specifiche e dei programmi nazionali.

**II.2.1. Azioni di monitoraggio e advocacy**

Un'importante azione di stimolo è svolta dal Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti del fanciullo (composto da 62 organizzazioni[105] coordinate da Save the Children - Italia), che nel 2001 presentò al Comitato ONU un proprio rapporto supplementare sull'attuazione della Convenzione e da allora ha assunto l'impegno di proseguire nell'opera di monitoraggio, realizzando annualmente un Rapporto di aggiornamento, che costituisce l'occasione per un confronto puntuale e costruttivo con le istituzioni responsabili delle politiche per l'infanzia. I risultati del Rapporto annuale sono stati presentati pubblicamente anche alla presenza dei Ministeri interessati; i contenuti del Rapporto 2007 sono stati discussi in occasione di un'audizione speciale con la Commissione bicamerale per l'infanzia.

In materia di prevenzione della violenza e lotta alla pedofilia, merita segnalare alcuni punti di attenzione sollecitati nell'ultima edizione del Rapporto:

- nel valutare positivamente la costituzione del Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia, presso la Polizia Postale e delle Comunicazioni, si raccomanda una forte iniziativa per l'identificazione delle vittime di violenze raffigurate nelle immagini pedopornografiche circolanti in rete. Si ricorda, infatti, che l'identificazione delle vittime continua ad essere uno degli aspetti più critici perché richiede la cooperazione multidisciplinare e un forte coordinamento internazionale delle forze di polizia. Come risulta dal Rapporto annuale di Interpol, che gestisce il Child Abuse Image Database (ICAID), una banca dati creata nel 2001 che contiene centinaia di migliaia di immagini di minori abusati, i bambini effettivamente identificati e messi in salvo ogni anno sono un numero assai limitato rispetto a quelli rappresentati nelle immagini archiviate: nell'anno 2006 sono stati 131;
- l'effettiva implementazione dei codici di autoregolamentazione adottati, e/o la loro revisione, affinché gli impegni assunti non rimangano solo su un piano teorico, garantendo il monitoraggio della loro operatività e prevedendo, dove non presente, l'esistenza di un sistema sanzionatorio;

---

[105] Agedo, Ai.Bi, Amnesty International sezione italiana, ANFAA, Arché,Arciragazzi,Associazione Alama,Associazione Amani, Associazione Bambinisenzasbarre, Associazione Camina, Associazione Gruppo Abele, Associazione On the Road, Associazione Passo dopo Passo... Insieme, Associazione Saveria Antiochia Omicron, Associazione Stak, CAM, Camera Minorile di Milano, Caritas Italiana, CbM, Centro Studi Hansel e Gretel, Centro Studi Minori e Media, CESVI, CIAI, CIES, CISMAI, Cittadinanzattiva,CNCA, Comitato italiano per l'UNICEF, Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani, Comunità Nuova, Consiglio Nazionale sulla Disabilità,Cooperativa Sociale Pralipé, Cras, CTM, Defence for Children International Italia, ECPAT Italia, FEDERASMA, FIDAPA, Fondazione ABIO Italia, Fondazione Basso Sezione Internazionale, Fondazione Ozanam S. Vincenzo, IBFAN Italia, IISMAS, Ires Cgil, IRFMN, Istituto per la Prevenzione del Disagio Minorile, La Gabbanella, L'altro diritto, Legambiente, LIBERA, MAMI, M. A., Mani Tese, MDC Junior, ONG M.A.I.S., Opera Nomadi, OVCI la Nostra Famiglia, Save the Children Italia, SIMM, Terre des Hommes Italia,UISP, VIS.

- la promozione e il sostegno all'elaborazione di innovativi strumenti e modalità di intervento nei diversi contesti di prostituzione minorile (riduzione del danno, tutela della salute, promozione dei diritti e delle opportunità);
- lo sviluppo e la realizzazione di politiche attente alle situazioni di disagio (es. famiglie sotto la soglia di povertà) e malessere sociale, che possano far emergere e fronteggiare le problematiche legate alla prostituzione minorile italiana;
- di prestare particolare attenzione alle nuove forme di maltrattamento/abuso scarsamente conosciute e sottovalutate quali la violenza assistita, il maltrattamento psicologico, la patologia delle cure, i maltrattamenti sui minori omosessuali, le violenze fra minori sia intra che extra-familiari, sessuali o di altra natura, attraverso la realizzazione di programmi mirati di prevenzione primaria, secondaria e terziaria;
- in conformità agli obblighi derivanti dal Piano di azione europeo, di elaborare – in accordo con le organizzazioni (pubbliche e non) di settore – un Protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta fondato sui diritti del minore così come sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, affinché venga adottato e utilizzato dalle Forze di Pubblica Sicurezza e dagli altri operatori istituzionali impegnati sia in frontiera che sul territorio nazionale, e in particolare nel settore giudiziario e penitenziario;
- un maggiore impegno, non solo finanziario, affinché i percorsi di supporto delle vittime di tratta possano rispondere maggiormente alle aspettative e alle esigenze dei minori coinvolti. In quest'ottica, si raccomanda che il Governo si adoperi anche al fine di garantire ai minori vittime di tratta il giusto risarcimento dei danni patrimoniali, biologici e morali che hanno subito.

Un'altra importante rete associativa è il PIDIDA[106] – Coordinamento per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza –, un tavolo di confronto e di coordinamento aperto ad Associazioni, ONG e, in generale, a tutte le realtà del Terzo Settore che operano per la promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e nel mondo. Il percorso del PIDIDA ebbe inizio nel 2000 quando il Comitato Italiano per l'UNICEF invitò altre realtà italiane a collaborare nel processo preparatorio della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia (svoltasi a New York nel maggio 2002). Nel 2003 il Coordinamento è stato reso permanente e il Segretariato è attualmente attribuito all'UNICEF Italia.
Le principali aree di lavoro del PIDIDA sono:

- verificare il rispetto di quanto sottoscritto nel documento *Un mondo a misura di bambino* alla luce dei principi sanciti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia;
- promuovere diritti e principi di cittadinanza dei bambini e dei ragazzi;
- dare impulso alle politiche di protezione dagli abusi, dallo sfruttamento, dalla violenza;
- verificare e promuovere l'allocazione delle risorse a favore dell'infanzia .

Rapporti di collaborazione orizzontali rafforzano le attività di lobbying, di denuncia e di sensibilizzazione culturale che le organizzazioni della società civile svolgono nei confronti delle istituzioni. Per esempio, il PIDIDA collabora con il Gruppo infanzia del Forum permanente del terzo settore, con il quale ha cooperato anche in occasione della stesura dei vari piani infanzia e Adolescenza sino ad oggi approvati.
Il PIDIDA è un luogo interessante di sperimentazione della cooperazione tra adulti e ragazzi perché le associazioni aderenti hanno promosso anche la partecipazione di bambini e ragazzi,

[106] Attualmente aderiscono al Coordinamento PIDIDA le seguenti associazioni:
A.Ge. Associazione Genitori, AGESCI, Ai.Bi, AIDOS, ALISEI, AMNESTY INTERNATIONAL - Sezione Italiana, ANFAA, ARCIRAGAZZI, Associazione KIM, Associazione NESSUN LUOGO È LONTANO, Associazione OSSERVATORIO SUI MINORI, AVSI, AZIONE CATTOLICA ITALIANA, CENTRO ALFREDO RAMPI, Centro Studi MINORI&MEDIA, CESVI, CIAI, CIES, CISMAI, COCIS, ECPAT-Italia, FIVOL, FOCSIV, IBFAN-Italia, Istituto F.SANTI, ItaliaNATs, Italia Nostra, Coordinamento LA GABBIANELLA, LEGAMBIENTE, MAIS, MANITESE, MLAL, OVCI - La Nostra Famiglia, P.A.I.D.E.I.A., SAVE THE CHILDREN-Italia, TERRE des HOMMES-Italia, UNICEF-Italia, VIS.

che hanno costituito un autonomo gruppo di lavoro. I ragazzi del PIDIDA parteciparono al Children's Forum che precedette la convocazione della Sessione Speciale ONU e organizzarono il Forum nazionale dei ragazzi, realizzato a Lucca nel 2001.
In occasione del Forum nazionale del 2002, il gruppo di lavoro dei bambini e dei ragazzi elaborò una serie di proposte per le politiche di governo, il documento *Idee per un piano nazionale infanzia a misura di bambini e di ragazzi*, che furono presentate all'allora Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Nel 2006, sessanta bambini e ragazzi, di età compresa tra i 9 e i 18 anni, in qualità di delegati eletti dai loro coetanei, hanno dato vita al Forum dei bambini e dei ragazzi discutendo le loro proposte per un futuro Piano infanzia con i rappresentanti del Ministero per la solidarietà sociale e la Sottosegretaria on. Donaggio. Nel dicembre 2007, due ragazzi del Gruppo di lavoro sulla partecipazione del Coordinamento PIDIDA sono stati inseriti nella delegazione governativa che ha partecipalo a New York all'Evento "UNGASS+5".
Il tema della partecipazione di bambini e adolescenti è un'area di attività molto fertile in seno al PIDIDA Il Gruppo di lavoro sulla partecipazione promuove una riflessione e una formazione degli operatori delle diverse associazioni che ne fanno parte su come favorire i diritti di cittadinanza dei bambini e degli adolescenti, permettere loro di valutare lo stato d'applicazione della Convenzione nel nostro Paese, facilitare il loro dialogo con le istituzioni. Attualmente questo gruppo è impegnato con quello dei ragazzi nel percorso che porterà nel 2008 alla redazione di un Rapporto sull'applicazione della Convenzione in Italia dal punto di vista dei bambini e dei ragazzi.
Al costante impegno delle Associazioni del PIDIDA si deve il monitoraggio sulle politiche regionali in materia di infanzia e adolescenza, illustrato in un Rapporto, *Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: l'analisi delle politiche regionali. La parola alle Regioni*, ormai alla sua terza edizione. L'analisi si basa sulle informazioni fornite direttamente dalle Regioni in risposta ad un questionario suddiviso in dieci schede tematiche[107].
Come scrivono le curatrici, «dal Rapporto si evidenzia una situazione variegata a seconda delle Regioni: a partire dalla presenza o meno del richiamo alla Convenzione sui diritti dell'infanzia nel loro Statuto, dall'istituzione o meno di un Osservatorio regionale sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, di un Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, di attività sulla cooperazione decentrata allo sviluppo dedicata all'infanzia. Esprimiamo preoccupazione per la mancanza di dati e la difficoltà nel reperirli: soltanto 11 Regioni hanno istituito una banca dati sull'infanzia, sempre 11 hanno dichiarato di aver istituito un'anagrafe regionale dei minori che si trovano fuori della famiglia di origine». È questo un aspetto di criticità che indebolisce anche la capacità dei sistemi locali di monitorare le condizioni di bambini e bambine vittime di violenze, specialmente quelle intrafamiliari; queste, infatti, sono sovente all'origine della scelta di allontanare il bambino o l'adolescente dal nucleo familiare.
Sia dal Rapporto del Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti del fanciullo, sia da quello del PIDIDA, si rilevano tre esigenze rilevanti per il tema oggetto di questa Relazione: portare a completamento il processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali al fine di garantire pari opportunità di prestazioni su tutto il territorio nazionale; dare continuità alle strutture di coordinamento, centrali e decentrate, sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza per rafforzare i processi di concertazione e di confronto tra i rappresentanti delle Amministrazioni centrali, del Governo, delle Regioni, degli enti locali e del mondo dell'associazionismo; compiere un vero salto di qualità assicurando, in modi non meramente formali ed episodici, la

[107] Le schede sono dedicate rispettivamente a: la partecipazione dei bambini e dei ragazzi; un quadro legislativo amico dei bambini e degli adolescenti; una strategia per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; meccanismi di coordinamento per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; una valutazione e un'analisi dell'impatto sull'infanzia e sull'adolescenza; un bilancio regionale dedicato all'infanzia e all'adolescenza; un regolare Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza; la diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; un'Istituzione indipendente per l'infanzia e l'adolescenza; raggiungimento degli obiettivi specifici del documento *Un mondo a misura di bambino*.

partecipazione effettiva dei bambini e dei ragazzi alla formulazione di proposte per le azioni di governo e alla valutazione degli effetti delle stesse.

Un'altra esperienza di rete tra associazioni, che ha prestato particolare attenzione ai temi dell'infanzia e all'individuazione di iniziative atte a sostenere bambini e adolescenti in condizioni di disagio, è quella del gruppo tematico su "Politiche per l'infanzia e i giovani" del Forum permanente del Terzo Settore, un network di oltre 100 organizzazioni di secondo e terzo livello che operano nel nostro Paese in ambito sociale, di volontariato e della cooperazione internazionale. Il gruppo ha lavorato molto sul tema dei Livelli Essenziali di Assistenza in relazione all'attuazione dei diritti di bambini e adolescenti, elaborando un documento, "I livelli essenziali di assistenza riferiti all'infanzia e all'adolescenza", nel quale sono esaminate le seguenti aree tematiche: il diritto di bambini e ragazzi alla partecipazione; il rapporto tra bambini e città; l'educazione interculturale e il diritto di ciascun bambino a vivere e crescere in famiglia. Di sicuro interesse la proposta di prevedere, alla luce del principio del " superiore interesse del fanciullo" (art. 31 della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia), una "VIS" – Valutazione di Impatto Sociale per l'Infanzia e l'Adolescenza – relativamente ad ogni deliberazione pubblica inerente, direttamente o indirettamente, l'infanzia e l'adolescenza.

Infine, in questa sintetica panoramica sulle strutture di raccordo nazionali tra realtà della società civile, merita ricordare anche l'impegno del Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani, un ampio network[108] di organizzazioni attive per la promozione e la protezione dei diritti umani, inclusi quelli di bambini e adolescenti. Finalità del comitato è quella di assicurare sostegno al processo legislativo di costituzione in Italia di una "Istituzione Nazionale Indipendente per i Diritti Umani", in linea con i Principi di Parigi e la Risoluzione 48/134 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993, votata dall'Italia, ma che non ha trovato ancora piena attuazione.
Nel giugno 2007 il Comitato ha presentato un Rapporto di monitoraggio sullo stato di attuazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici e sul Patto internazionale sui diritti economici e sociali, nel quale si esaminano anche punti di forza e criticità delle misure finora assunte in Italia per la prevenzione della violenza contro donne e bambine e la protezione delle vittime, in particolare di violenza domestica. In questo settore, le associazioni e le ONG curatrici del Rapporto rilevano l'importanza di avere a disposizione rapporti puntuali sui casi di violenza denunciati; di promuovere strutture integrate di monitoraggio sulla violenza familiare contro le donne e i bambini; di sostenere la diffusione di campagne e programmi di informazione e sensibilizzazione inerenti la prevenzione e la diagnosi precoce delle violenze intrafamiliari, l'intervento e il sostegno alle donne e ai minori vittime di violenze, anche mediante corsi di formazione e di continuo aggiornamento rivolto a personale specializzato quale forze dell'ordine, magistratura, personale sanitario, operatori socio-assistenziali, operatori della comunicazione e del territorio, al fine di favorire una cultura di massa rispettosa dei valori dell'accettazione e del rispetto; di fornire risorse continuative e adeguate ai Centri Antiviolenza e di unificare in una normativa certa i requisiti che essi debbono avere; di dare seguito alle Raccomandazioni formulate nello Studio globale sulla violenza sui bambini condotto

[108] Agenzia della pace, Agesci, Antigone, Archivio dell'Immigrazione, Archivio Disarmo, Arci, Assopace, Associazione Eleonora Pimentel, Asgi, ATD Quarto Mondo, Auser, Banca Etica, Casa dei Diritti Sociali, Cgil, Cipax, Cipsi, Cittadinanza Attiva, Comitato Milanese per i Diritti Umani–S.Baraldini, Comitato Internazionale Sviluppo dei Popoli, Consiglio Italiano Rifugiati, Consorzio Italiano di Solidarietà, Donne in Nero, Federazione Chiese Evangeliche, Fondazione Centro Astalli, Fondazione Internazionale Don Luigi Di Liegro, Fondazione Internazionale Lelio Basso, Giovani per un Mondo Unito, Gruppo Martin Buber - ebrei per la pace, Intersos, Istituto Cooperazione Economica Internazionale, iismas, La Gabbianella, Legambiente, Lega per i Diritti e la Liberazione dei Popoli, Libera, Medici contro la Tortura, Medici del Mondo, Movimondo, Pax Christi, Ponte della Memoria, Progetto Continenti, Save the Children, Terre des Hommes, UDI, Uil, Unicef Italia, Vis-Volontariato Internazionale per lo Sviluppo, Women's International League for Peace and Freedom, ... e con la partecipazione di Amnesty International, Focsiv, Mani Tese e Medici senza Frontiere.

dall'esperto Paulo Sergio Pinheiro per conto del Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan; di rispettare gli impegni assunti con il documento "Un mondo a misura di bambino" adottato nella UNGASS del 2002 .

**II.2.2. Il coinvolgimento a livello regionale e locale**

In accordo con il principio di sussidiarietà orizzontale, le realtà del Terzo settore lavorano in collaborazione con Regioni, Comuni, Aziende sanitarie, Scuole, Tribunali, Forze dell'ordine. Talvolta si tratta di collaborazioni formalizzate tramite convenzioni, protocolli o accordi, in altri casi il dialogo avviene in modo più informale all'interno di forum o di tavoli di consultazione.

La legge n. 328/00, che è stata un motore fondamentale degli scenari in corso, e il DPCM attuativo del 30 marzo 2001, nel riaffermare la titolarità pubblica dei servizi (legge n. 328/00, art. 1, comma 1), assegnano al Terzo settore un ruolo di compartecipazione e complementarietà nella programmazione, progettazione e realizzazione concertata degli interventi attraverso l'utilizzo di forme di aggiudicazione negoziali, coprogettazione e processi di consultazione, che consentano la piena espressione, secondo il principio di sussidiarietà, della capacità progettuale ed organizzativa dei soggetti del terzo settore[109] .

Le realtà che negli ultimi 15-20 anni hanno lavorato in modo specialistico nell'ambito del maltrattamento all'infanzia, devono confrontarsi con la necessità di un rinnovato posizionamento sia all'interno del Terzo settore tout court, per cercare un posto accanto a realtà storiche portatrici di interessi "pesanti" (si pensi alle pubbliche assistenze, alle strutture che lavorano sulla tossicodipendenza o gli anziani), sia con quegli interlocutori pubblici che la legge n. 328/2000 ha voluto spingere verso la concertazione e la co-progettazione.

Le iniziative realizzate coprono un'ampia gamma di attività :

- Comunità e strutture di pronta accoglienza per minori vittime di maltrattamento e/o abuso sessuale
- Comunità per donne e minori vittime di maltrattamento e abuso
- Centro di ascolto del disagio/Centro per la famiglia
- Servizio di prevenzione, valutazione e trattamento contro l'abuso e il maltrattamento all'infanzia
- Interventi di aiuto specifici per adolescenti
- Servizi di assistenza e consulenza per donne e minori vittime di violenza
- Assistenza domiciliare
- Centri diurni per minori in situazione di disagio e a rischio di violenza
- Struttura di accoglienza per minori avviate alla prostituzione
- Interventi integrati rivolti alla prostituzione di strada
- Programmi di sostegno a minorenni vittime di tratta
- Iniziative per l'integrazione sociale di minori stranieri in situazioni di pregiudizio
- Progetti di cooperazione decentrata

II.2.2.1 I progetti di protezione sociale per le vittime di tratta e sfruttamento nel circuito della prostituzione

Un settore nel quale sono maturati metodologie e strumenti innovativi, qualificatisi come buone prassi anche a livello europeo e internazionale, è quello della protezione sociale delle vittime di tratta e sfruttamento sessuale. Il fattore che ha svolto una determinante azione di volano è stato l'applicazione dell'articolo 18 (comma 1) del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", che prevede la possibilità per la vittima di partecipare al programma di assistenza e integrazione sociale cui già si è fatto riferimento nella prima parte del Rapporto, passando in rassegna le attività del Dipartimento per i diritti e le pari opportunità.

[109] Legge n. 328/2000 art. 1, commi 4 e 5; art. 3 comma 2, lett. b; art. 5; art. 6, comma 2, lett.a, comma 3 lett.a, c e d; art. 8, comma 2; art. 19, comma 1 lett. f e g; DPCM 30/03/2001, art.1; art. 5, comma 1; artt. 7 e 8.

Il complesso del lavoro sviluppato per la protezione e l'inserimento socio-lavorativo delle vittime
rappresenta il più efficace contributo al contrasto delle organizzazioni criminali che ne gestiscono il traffico e lo sfruttamento. I frutti di questo lavoro sono raccolti anche dalle autorità giudiziarie, poiché l'Italia è tra i paesi con il più alto numero di processi contro i soggetti e i racket dediti alla tratta di persone.
Anche in questo settore, nel corso del tempo, l'urgenza di dare forza alla presa d'atto dei fenomeni al centro dell'azione delle organizzazioni e rafforzarne la rilevanza politica anche a fini di riforme, ha portato i soggetti che vi operano a creare reti di collegamento a fini di sensibilizzazione e per la realizzazione di progetti trasversali a tutto il settore.
Di seguito si farà riferimento solo ad alcune loro iniziative .

*"Da vittime a cittadine e cittadini"*
Nell'agosto 2006, un'ampia compagine[110] di enti pubblici, Regioni, Enti Locali (Comuni e Province), reti e federazioni di enti attivi nel settore, singole organizzazioni non profit (associazioni di volontariato, enti ecclesiastici, cooperative sociali, ecc.) che realizzano o supportano i programmi di protezione, assistenza e integrazione sociale per le vittime di tratta ai sensi dell'art. 18 del D.Lgs. 286/98, ha presentato e sottoscritto il documento "Da vittime a cittadine e cittadini". Gli estensori del documento, pur dando atto dei risultati positivi dei progetti di sostegno sociale e della stessa normativa, che, come si osserva, "consente di realizzare un percorso di inclusione sociale mediante i programmi di assistenza e integrazione sociale, intesi come riformulazione del progetto migratorio
in condizioni di legalità, sicurezza e autonomia" ed "il passaggio dalla vittimizzazione al diritto di
cittadinanza, ponendosi in maniera alternativa e antagonista alle reti di sfruttamento", rilevano una serie di criticità del sistema, formulando proposte che, almeno in parte, hanno già trovato accoglienza da parte delle istituzioni. In particolare, gli operatori individuano alcuni mutamenti, che richiedono risposte tempestive e flessibili al fine di non vanificare i risultati raggiunti fino ad oggi. Tra i molti segnalati, se ne citano alcuni tra i più rilevanti:

- risposte repressive che hanno colluso con gli interessi delle organizzazioni criminali a mantenere un maggior controllo sulle donne, le ragazze e i ragazzi costretti a prostituirsi, spingendo a spostare la "merce" in luoghi al chiuso dove gli operatori perdono il contatto con le donne e i /le minorenni, con la conseguenza di trovarsi a gestire unità di strada divenute strumenti depotenziati;
- le forme di sfruttamento legate alla tratta si sono diversificate, in particolare la tratta oggi non è più solo finalizzata alla prostituzione, ma si intensificano le connessioni con il grave sfruttamento lavorativo, l'accattonaggio, le attività illegali. Secondo il documento, si tratta di una complessificazione dello scenario che sta cogliendo impreparati, almeno in parte, sia gli operatori degli interventi sociali, sia gli operatori delle forze dell'ordine e della magistratura a causa della mancanza di adeguati strumenti di conoscenza e di intervento;
- appiattimento dell'art.18 sulla dimensione premiale (e ad un suo utilizzo strumentale, funzionale esclusivamente al contrasto alle organizzazioni criminali), anziché privilegiare la sua applicazione per la prioritaria tutela dei diritti delle vittime;
- difformità applicativa dell'art.18 da parte delle Questure. Infatti, in alcune Questure non viene applicato il "percorso sociale" (ai sensi della lettera a., comma 1, art. 27 del Regolamento di Attuazione), in altre c'è addirittura una resistenza ad applicare il "percorso giudiziario" in base alla denuncia (la lettera b., comma 1, art. 27 del Regolamento). Troppo lunghi rimangono inoltre, in alcuni casi, i tempi per il rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18.

Le centinaia di operatori sostenitori del documento, propongono alcune misure urgenti per ridare forza al loro lavoro, fra le quali:

[110] n. 92 enti non profit (di cui 8 reti nazionali e 1 rete regionale); n. 4 Regioni; n. 18 Province; n. 36 Comuni (anche come Ambiti sociali territoriali); n. 3 Consorzi dei Servizi Sociali; - n. 4 Aziende Sanitarie Locali

- istituire un Tavolo Interistituzionale Nazionale sulla Tratta con il compito di promuovere le reti e la cooperazione multi-attoriale, monitorare e incidere sull'applicazione delle norme in atto, analizzare i dati, i cambiamenti, adeguare gli interventi e il raccordo tra gli attori in campo;
- assicurare il passaggio da *progetti* a *servizi* degli interventi consolidati;
- avviare un sistema efficace e condiviso di monitoraggio e valutazione quali-quantitativo degli interventi a favore delle vittime di tratta ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. 286/98 e dell'art. 13 L. 228/2003, allo scopo di promuovere la conoscenza degli esiti più interessanti e la diffusione delle buone prassi a tutti i soggetti coinvolti;
- promuovere l'inserimento del tema della tratta nelle politiche sociali regionali e locali, incentivando in particolare il ruolo delle Regioni cui deve essere garantita una adeguata disponibilità di fondi per lo sviluppo delle stesse;
- incentivare l'attività investigativa (strettamente connessa con l'applicazione della Legge sulla Tratta e dell'art. 18 sia nei casi di percorso giudiziario che di percorso sociale) anche in una prospettiva di collaborazione europea e transnsazionale, chiarendo e favorendo il necessario raccordo tra procure e direzioni distrettuali antimafia;
- assicurare la tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento durante l'iter processuale, adottando tutte le misure che riducano il rischio di destabilizzazione e di compromissione della serenità della deposizione derivanti dal confronto visivo diretto con gli imputati.

*Osservatorio e centro risorse sul traffico degli esseri umani*

Esempio di una vivace capacità di attivare molteplici e differenti attori istituzionali e non, a livello nazionale (ma molti esempi potrebbero essere citati anche a livello intraregionale, es. l'Associazione TRAME[111] in Toscana) è il progetto Osservatorio e centro risorse sul traffico degli esseri umani, che si basa sulla partnership tra soggetti di diversa natura: l'Associazione On the Road, l'Azienda ULSS 16 di Padova, il Censis, il Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza, il Comune di Venezia (ente promotore e referente del Coordinamento del Triveneto sulla Tratta), il Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Torino, l'IRECOOP Veneto, l'IRS, l'Onlus NOVA - Consorzio Nazionale per l'Innovazione Sociale (di cui fanno parte, tra gli altri, Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione, Sesto S. Giovanni – MI; Associazione Parsec, Roma; Cooperativa Oasi 2 S. Francesco, Trani – BA; Associazione On the Road, Martinsicuro – TE; Cooperativa CAT, Firenze), l'Amministrazione provinciale di Pisa (promotore del coordinamento degli Enti Locali sulla tratta).

La rete di partner, in collaborazione con il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, si propone di costruire nuovi strumenti e sistemi di conoscenza e monitoraggio sulle diverse forme di sfruttamento legate alla tratta (nella prostituzione, nel lavoro forzato, nell'accattonaggio e nelle attività illegali, nelle adozioni internazionali illegali e nel traffico di organi), prospettando al contempo strumenti di raccordo tra gli enti di diversa natura e a diversi livelli impegnati nella tutela delle persone trafficate e nel contrasto al fenomeno.

Gli obiettivi specifici sono:

- costruire strumenti di ricerca, rilevazione e di elaborazione dati sul fenomeno, ipotizzando anche la creazione di un sistema di monitoraggio permanente sulla tratta di esseri umani;
- acquisire un quadro conoscitivo articolato e approfondito sul fenomeno della tratta;

[111] L'Associazione TRAME è una rete regionale costituita da: Associazione Donne in Movimento (Pisa), Cooperativa sociale il Cerchio (Pisa), Cooperativa sociale Ester (Prato); Società Soccorso Pubblico (Montecatini); Associazione Zoé (Pistoia); Associazione Progetto Arcobaleno (Firenze); Ce.I.S. (Lucca); Ass. DOG (Arezzo); Cooperativa CAT Firenze). L'Associazione nasce a conclusione del progetto denominato "Rete regionale di intervento sociale nella prostituzione e nella tratta" con il quale la Regione Toscana ha inteso sostenere e raccordare gli interventi già attivi sul territorio e favorire nuove iniziative volte a contrastare il fenomeno della tratta con una particolare attenzione alla dignità umana.

- individuare, analizzare e validare i modelli di intervento di vario livello attivati nel settore, in un'ottica di sviluppo, scambio e trasferibilità;
- analizzare i profili e i ruoli professionali innovativi e non ancora riconosciuti attivi nel settore e i rispettivi iter formativi;
- creare un sistema di sviluppo dei modelli di intervento e del lavoro di rete, dei sistemi di valutazione degli interventi di settore, dei profili e degli iter formativi delle diverse figure professionali coinvolte;
- sviluppare sistemi di informazione, scambio e raccordo operativo dei progetti e servizi di settore (nell'ottica dell'ottimizzazione e diversificazione delle risorse) a livello nazionale e transnazionale;
- creare sistemi informativi (banche dati) sui progetti e i servizi impegnati in interventi sociali nella tratta di esseri umani a livello nazionale e transnazionale;
- creare un polo di assistenza tecnica per lo sviluppo dei programmi, dei progetti e degli interventi di settore e un punto di riferimento per iniziative di mainstreaming orizzontale e verticale con una specifica attenzione al mainstreaming di genere.

*II.2.2.2. Le azioni di sensibilizzazione e di assistenza contro le mutilazioni genitali femminili*

Le ONG hanno svolto un ruolo fondamentale di impulso all'affermarsi del tema delle mutilazioni genitali femminili come una questione interna del nostro paese e non solo come problema esterno.
Tra i vari esempi si può citare quello dell'Associazione Nosotras di Firenze che ha promosso e attuato un ampio Progetto contro le Mutilazioni Genitali Femminili basato su: Campagna di autocoscienza; produzione di materiale informativo, promozione e realizzazione di ricerche e raccolte dati sul territorio; organizzazione di seminari e dibattiti e "Le tradizioni antiche non sono verità assolute", realizzazione di un video in collaborazione con l'associazione Testarda col fine di sensibilizzare sulla tematica delle mutilazioni genitali femminili. Ha, inoltre, organizzato convegni sul tema, fra cui: "Sì alla differenza, no alla sofferenza" - Nosotras e Comune di Firenze, Convegno internazionale sulle mutilazioni genitali femminili – 28 febbraio 2004, Firenze; " Giornata internazionale della tolleranza zero alle mutilazioni genitali femminili", - Nosotras, Testarda, Comune di Firenze, 8 febbraio 2006.
Numerose altre ONG negli ultimi anni hanno promosso varie campagne di sensibilizzazione che stanno trasformando le MGF in una nuova questione sociale legata al rispetto dei diritti umani e alla salvaguardia della salute delle donne e delle bambine. Un importante impulso al progredire della sensibilizzazione nei confronti delle MGF è stato dato dall'avvio della campagna internazionale "Stop FGM!". In particolare, i promotori della campagna sono due organizzazioni italiane, Aidos (Associazione italiana donne per lo sviluppo) e "Non c'è pace senza giustizia" (organizzazione internazionale per promuovere la creazione di un sistema di giustizia penale internazionale indipendente), che hanno condotto il progetto in collaborazione con Tamwa (associazione di donne della Tanzania) in partnership con associazioni africane; la campagna, che si avvale del finanziamento della Commissione europea, vuole informare le donne, coinvolgere gli uomini, le istituzioni, le strutture legislative e sanitarie in tutto il mondo. Tale progetto nella sua prima fase (gennaio 2002-marzo 2004), ha, tra l'altro, realizzato un portale web (www.stopfgm.org). Nella seconda fase (marzo 2004-marzo 2006) è stata prevista la realizzazione di un numero monografico della rivista Innocenti Digest pubblicata dall'Istituto Innocenti dell'UNICEF (Firenze), dedicato alle mutilazioni dei genitali femminili. Sono state inoltre definite delle linee guida da parte dell'UNICEF per la programmazione e pianificazione di interventi di prevenzione delle mutilazioni dei genitali femminili per program officer e altre figure professionali coinvolte in attività di monitoraggio e valutazione, e delle linee guida per la collaborazione tra paesi e con le agenzie delle Nazioni Unite (OMS, UNFPA, UNIFEM, UNICEF), con relativa pubblicazione di un documento strategico comune. La terza fase, prevista

per il biennio 2007-2009, allarga il numero di paesi africani coinvolti e punta alla costruzione di un ambiente culturale, sociale e legale che favorisca l'abbandono della pratica di mutilazione.
Aidos, inoltre, in occasione del convegno internazionale organizzato il 6 luglio 2000 a Roma, all'interno di una campagna d'informazione contro le mutilazioni dei genitali delle bambine africane, aveva approntato quattro opuscoli: uno informativo su questa pratica ("che deve finire"); un secondo sul "Trattamento giuridico delle Mgf" (dalle convenzioni Onu alla legislazione italiana); una guida per conoscere, prevenire, curare chi è già stato oggetto di Mgf; infine una bibliografia ragionata, in inglese.

## Sezione III - Il sistema dei servizi e degli interventi di prevenzione e di tutela minori : uno sguardo d'insieme

*Premessa*

Dal punto di vista gestionale un meccanismo chiarificatore e ordinatore delle competenze amministrative e di spesa per alcune prestazioni rilevanti rispetto alla cura e all'assistenza di bambini e adolescenti vittime di violenza è rappresentato dall'atto di indirizzo e coordinamento sull'integrazione socio sanitaria DPCM 14/2/01, che ha definito le tipologie di prestazioni per aree di interventi, regolando i criteri di suddivisione della spesa tra il Sistema sanitario nazionale e i Comuni . Nel DPCM le prestazioni sono distinte in tre grandi categorie:

- prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, di competenza delle ASL, finalizzate "alla promozione della salute, alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite o acquisite". Esse sono erogate in regime ambulatoriale, domiciliare e nell'ambito di strutture residenziali e semiresidenziali;
- prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, di competenza dei Comuni, con "l'obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno, con problemi di disabilità o di emarginazione condizionanti lo stato di salute". Tali attività, di competenza dei Comuni, possono essere prestate con partecipazione alla spesa da parte dei cittadini e si esplicano attraverso interventi di sostegno economico, di aiuto domestico, di ospitalità alberghiera;
- prestazioni socio sanitarie ad elevata integrazione sanitaria, di competenza congiunta delle ASL e dei Comuni, "in particolare riferite alla copertura degli aspetti del bisogno socio-sanitario inerenti le funzioni psicofisiche e la limitazione delle attività del soggetto nelle fasi estensive e di lungo assistenza". Esse sono erogate in regime ambulatoriale, domiciliare e nell'ambito di strutture residenziali e semiresidenziali.

Ma il percorso non è stato ancora completato perché manca ancora la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali da parte dello Stato. Infatti, anche se l'assistenza sociale appartiene oggi alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, allo Stato spetta la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". E rimane alla programmazione nazionale il compito di individuare gli obiettivi da perseguire e determinare le risorse disponibili.

Gli obiettivi, le funzioni, i criteri di erogazione delle prestazioni socio-sanitarie, ivi compresi i criteri di finanziamento, sono determinati da ciascuna Regione nell'ambito della programmazione socio-sanitaria secondo i principi di: sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, nonché di continuità assistenziale. La Regione, inoltre, è tenuta a svolgere funzioni di vigilanza e di coordinamento sul rispetto da parte delle aziende sanitarie e dei Comuni delle indicazioni da essa emanate allo scopo di assicurare ai residenti un'adeguata uniformità di prestazioni a livello territoriale.

Diventa, quindi, determinante il ruolo dell'amministrazione regionale, in assenza della definizione dei livelli essenziali , nella scelta delle priorità e della ripartizione per settori delle risorse.

La dimensione socio-assistenziale degli interventi non è stata normata a livello nazionale, il panorama è quindi molto difforme perché dipende da come il settore è stato strutturato dalla legislazione regionale e dai piani sociali e sanitari. Le maggiori differenze interessano sia la definizione della geografia organizzativa territoriale dei servizi sia le forme di coordinamento, se esistono, tra le prestazioni delle ASL e gli interventi dei Comuni. L'art. 8 comma 3 della legge n. 328/2000 stabilisce che la regione deve definire, di concertazione con gli enti locali interessati, gli ambiti territoriali, le modalità e gli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. Nella determinazione degli ambiti territoriali, le regioni devono incentivare l'esercizio

associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie.
L'architettura attuale del sistema di protezione e sostegno ai minori vittime di violenza si snoda essenzialmente attorno al Comune, ente titolare delle funzioni in materia di assistenza sociale. Le amministrazioni comunali possono gestire i servizi sociali o in forma diretta,oppure in associazione con più Comuni ricompresi nella stessa zona socio-sanitaria mediante convenzione o mediante la costituzione di Consorzi o aziende di servizi, oppure mediante delega alla Azienda sanitaria locale competente per territorio.
Se per i Comuni di maggiori dimensioni la forma prevalente è quella della gestione diretta con l'ambito corrispondente al territorio comunale, dove prevalgono i Comuni di medie e piccole dimensioni l'organizzazione dei servizi comunali in relazione all'ambio può assumere molteplici modalità (Istat, online, L'integrazione socio-sanitaria. Analisi dei piani sanitari e sociali):

- ambiti in cui sono presenti un Comune di notevoli dimensioni e piccoli Comuni. In tal caso, si valuta l'opportunità di affidare al Comune dotato di maggiori potenzialità strutturali la gestione dei servizi oppure di gestirli in forma consortile;
- ambiti in cui sono presenti diversi Comuni tutti di piccole dimensioni. In tal caso, la gestione dei servizi può avvenire in forma consortile o essere attribuita al Comune in grado di potenziare il proprio apparato in funzione della gestione unitaria dei servizi;
- ambiti in cui è presente una sola Comunità montana;
- ambiti in cui sono presenti diverse Comunità montane. In tal caso, i Comuni valutano l'opportunità di gestire i servizi in forma di Consorzio tra le Comunità montane oppure di affidarne la gestione ad una di esse mediante convenzione.

Le differenze risultano particolarmente significative in un confronto tra le Regioni del centro-nord e quelle del sud: " mentre le Regioni centro-settentrionali già alla fine degli anni '80 gestivano in modo associato i servizi socio-assistenziali attraverso le USL, al sud le competenze restavano prevalentemente ai Comuni. (Regioni e politica socio-assistenziale - 3° Rapporto; 1992 ediz. T.E.R.)".
Nella ricognizione che segue le informazioni raccolte sono analizzate sia con una prospettiva d'insieme che permette di cogliere tendenze di livello nazionale, sia con una ripartizione territoriale su due macro aree, centro – nord e sud – isole. L'accorpamento non sacrifica il dettaglio dell'analisi perché in effetti nei dieci anni trascorsi dall'approvazione della legge n.269/98 si è andato configurando uno scenario di esperienze che, negli aspetti positivi e in quelli negativi, presenta, sia un continuum sia una cesura che configura due Italie.

## III.1. Il contesto: considerazioni generali

L'analisi delle condizioni socio demografiche e del sistema dei servizi, secondo alcuni indicatori omogenei, esempio i livelli di spesa per minori e famiglie come si ricava dalla recente Indagine Istat (2007) permette di individuare alcune importanti elementi di differenziazione, in qualche modo strutturali, tra le regioni del nord e quelle del sud d'Italia di cui è indispensabile tenere conto nell'analisi dei processi di riorganizzazione dei servizi e del sistema degli interventi.

Per quanto riguarda le regioni del Centro – Nord alcuni dati connessi ai *mutamenti demografici e all'emergere di nuove problematiche* influenzano l'intervento dei servizi a tutela dei minori.

1. E' aumentato il numero di **famiglie e persone straniere** abitanti presenti stabilmente sul territorio sia in forma regolare che non. L'incremento dei minori stranieri dato sia dai flussi migratori e i ricongiungimenti famigliari (i minori stranieri sono quadruplicati nell'arco di un quinquennio, passano da 128.000 unità nel 2001 a 585.0'00 nel 2006) sia dall'aumento delle nascite da stranieri. In particolare, nel 2004, nelle regioni del nord si trovava il 63% dei minori

stranieri presenti in Italia[1]. Si tratta di persone singole e di famiglie che intendono restare nel nostro paese e che, non potendo fare riferimento alle normali reti di supporto primario, si rivolgono al sistema formale di aiuto. Il nostro sistema dei servizi è profondamente impreparato ad accogliere e integrare famiglie e bambini stranieri in una prospettiva di normalità; si pensi che nel triennio 2003 – 2005 l'incremento dei ragazzi stranieri nelle scuole è stato di 60/70.000 unità all'anno. Il tasso di insuccesso scolastico è molto più elevato per i ragazzi stranieri che per gli italiani e aumenta dalle scuole primarie alle secondarie di 1 e 2 grado[2] l'inadeguatezza del sistema di accoglienza incrementa le difficoltà dell'impatto migratorio. La percentuale con cui le famiglie straniere sono presenti nella casistica di alcuni centri specialistici, indica come i bambini stranieri siano più esposti ai rischi di maltrattamenti fisici anche gravi, a situazioni di trascuratezza e abbandono, su cui si innestano violenze e abusi sessuali extrafamigliari. È in aumento il numero di minori stranieri non accompagnati. Infine, a questo si aggiunge il *problema dei bambini delle famiglie rom e nomadi*, maggiormente esposti a rischi di *abusi e violenze,* in cui l'intervento protettivo dei servizi è particolarmente difficile.

2. E' in aumento il tasso di **conflittualità famigliare**, sia a livello delle separazioni coniugali sia per quanto riguarda la violenza intrafamiliare. Per quanto riguarda le prime, è in aumento il tasso di maltrattamenti psicologici e strumentalizzazione dei bambini nel conflitto. Su queste problematiche i servizi sono chiamati ad intervenire con una funzione di regolazione e protezione dei contatti tra figli e genitori (incontri in luoghi e spazi neutri), con strumenti e risorse spesso inadeguate, al fine di salvaguardare il diritto di relazione con entrambi i genitori, riuscendo a differenziare gli interventi in connessione con lo svelamento e/o la denuncia di abusi sessuali. Si tratta poi di disegnare la linea di confine rispetto alle situazioni di grave **violenza domestica,** al cui trauma i minori sono esposti con consistenti rischi per il loro sviluppo.
3. È incrementato il numero di **nuclei monoparentali**, con un aumento dei fattori di rischio dovuti ad un abbassamento del tenore di vita, ad una riduzione delle risorse materiali e relazionali e un maggior isolamento, dal 1988 al 2003 la percentuale di nuclei composti da madre con figli è passata dal 8,1% al 10,2 %. e.
4. Sembra in aumento **l'instabilità** nella composizione delle **famiglie**, che pone la necessità costante di ridefinire e riorganizzare i confini e le responsabilità genitoriali. Il tasso di separazioni e divorzi è, in tutte le regioni del nord superiore alla media nazionale.[3] Nel complessivo peggioramento delle condizioni di vita, specialmente nelle grandi città, gli adulti faticano a trovare modi e luoghi per assumere questo compito con sufficiente adeguatezza e faticano ad ascoltare e raccogliere le risorse di adattamento positivo che i figli possono portare. La difficoltà intrinseca di questo processo di riadattamento e riorganizzazione famigliare rischia di lasciar soli ed esporre i bambini a situazioni di abbandono e trascuratezza o, viceversa di incrementare le occasioni di conflitto e di violenza. L'elevato numero di nuclei monogenitoriali o ricostituiti nell'utenza dei servizi[4] testimonia la necessità di un'attenzione specifica a questa dimensione.
5. Aumentano gli episodi di **violenze agite da minorenni**, fisiche, psicologiche, bullismo e sessuali, anche sotto forma di violenza di gruppo.

Gli aspetti socio demografici che caratterizzano le regioni del sud, incidendo sul sistema dei servizi di tutela minori, sono in estrema sintesi i seguenti:

---

[1] Tratto da "i numeri italiani – Infanzia e adolescenza in cifre – edizione 2007" quaderni del centro nazionale – Fonte Ministero degli interni

[2] 3,2 nella scuola primaria, 7,9 nella secondaria di 1 grado e 12,8 nella secondaria di 2 grado – dati del ministero dell'isttruzzione – Micciarealli "nuovi compagni di banco – franco angeli, 2004-

[3] fonte Istat cit in "numeri italiani – Infanzia e adolescenza in cifre – edizione 2007

[4] A titolo indicativo, nelle ultime statistiche delle segnalazioni giunte al Centro per il bambino maltrattato di Milano evidenzia come il 27% delle famiglie sia normocostituita a fronte del 44% di nuclei monoparentali - Rapporto per il Comune di Milano "le segnalazioni di abuso all'infanzia pervenute al CBM 2000 20005"

1. c'è più povertà, sia in generale sia anche perché le famiglie con bambini sono tra quelle più povere. I dati ISTAT segnalano che situazione più grave è quella delle famiglie campane(l'incidenza delle famiglie in condizioni di povertà è del 27%) e siciliane (30,8%).
2. Esiste una relazione diretta tra numero di componenti della famiglia e incidenza della povertà, a parità di componenti la presenza di figli minori fa aumentare fortemente l'incidenza della povertà. La massima incidenza della povertà riscontrabile nel nostro Paese si registra tra le coppie con tre o più figli minori (27,8%). Per le famiglie con bambini di età inferiore ai diciotto anni, il rischio povertà si innalza vertiginosamente con l'arrivo del secondo figlio, passando da un'incidenza di povertà del 10,1% delle famiglie con figlio unico al 17,2% delle famiglie con due figli.
3. Ci sono più bambini che nelle altre aree del Paese. I dati pubblicati in un recente numero dei Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (n.43/2007) evidenziano come il calo demografico si è arrestato in tutto il Centro-nord mentre continua ad agire, seppure con sempre minore intensità, nelle regioni meridionali dove tuttavia si registrano le quote maggiori di popolazione minorile del Paese. Nel 2005 i minorenni in Italia erano 9.979.005, in lieve ripresa rispetto al minimo storico della popolazione minorile in Italia del 2002 con 9.832.151. Le Regioni che detengono le più alte incidenze di popolazione minorile sul complesso della popolazione residente sono la Campania (21,7%), la Sicilia (20,2%), la Puglia (19,6%) e la Calabria (19,4%), a fronte di un valore medio nazionale del 17,1%. Tra le restanti regioni italiane, invece, la Liguria (13,1%), il Friuli Venezia Giulia (14,2%), la Toscana (14,4%), l'Emilia Romagna (14,5%) e il Piemonte (14,8%) sono quelle che presentano le più basse incidenze percentuali di presenza minorile.
4. Nuzialità precoce. Se a livello nazionale nel breve arco temporale di un decennio, il numero di spose minorenni si è fortemente ridotto passando dalle 1.562 del 1993 alle 456 del 2002, in termini relativi si ha poco più di una sposa minorenne ogni 1.000 matrimoni celebrati. In sostanza, non ci si sposa praticamente più prima dei diciotto anni e ciò è ancor più vero per i maschi minorenni, appena 13 nel corso del 2002. All'estrema esiguità numerica del fenomeno si aggiunge una forte concentrazione territoriale: oltre alla Puglia con 75 minorenni convolate a nozze nel 2002, nella sola Campania si contano più della metà delle spose minorenni del 2002 (233).
5. Si mantiene significativo il numero di **gravidanze nelle minorenni** o di donne in età molto giovane, spesso provenienti da nuclei famigliari lungamente in carico al sistema dei servizi e da esperienze di affidi e collocamenti in Comunità. Sempre in Campania, le neomamme con un'età inferiore a 20 anni ammontano al 3%, con una punta,anche in questo caso, del 4,6% nell'area a Nord di Napoli, del 4,1% nell'area vesuviana e del 2,3% nei Comuni della provincia di Caserta.
6. Il fenomeno dei **bambini rom**, negli ultimi si è assistito ad un aumento non solo della presenza di bambini rom indotti alla prostituzione, ma anche ad una maggiore consapevolezza delle Istituzioni nell'intercettazione e nel contrasto. Negli interventi di tutela e cura vi è la complessità dell'incontro con una cultura diversa, e la difficoltà di coniugare la tutela e l'accoglienza delle piccole vittime con codici arcaici che governano le relazioni interne alla Comunità, a questo si deve aggiungere il rischio cui vanno incontro gli operatori che intervengono poiché sono frequenti le connessioni tra gli sfruttatori e la criminalità organizzata locale ed internazionale .
7. I minori **autori di violenza,** oltre quanto li accomuna alle problematiche ed esperienze degli adolescenti nel Paese, i bambini e preadolescenti sono utilizzati in attività criminali ( come lo spaccio, i furti, gli scippi) in quanto non penalmente perseguibili, e quindi già " addestrati", attraverso minacce e violenze, alle aggressioni verso altri soggetti, nei loro contesti tra pari o con adulti, dunque la loro vita si caratterizza per la mancanza di scelta, di riferimenti altri, per la solitudine, l'isolamento, la paura.

Una caratteristica comune a molte parti del territorio italiano è che dal punto di vista **culturale**, molte famiglie continuano a vivere una dimensione di isolamento con legami sociali e reti di supporto particolarmente ridotte e pongono al sistema dei servizi sociali domande molto variegate e complesse, spesso inerenti a problemi molto più generali. In questo quadro la protezione dei bambini sembra scivolare in secondo piano. A questo si aggiunge una percezione negativa dei servizi, in particolare quelli pubblici, che crea una situazione paradossale: da un lato si chiede di farsi carico di un enorme numero di problematiche e dall'altro li si rimprovera di inefficienza e inefficacia. Sul tema dei servizi per la famiglia e minori si innesta poi la diffidenza del mandato di vigilanza e controllo, rendendo particolarmente difficile il percepire il servizio come un alleato per processi di miglioramento[5]
Seppure in questo quadro, cominciano ad emergere alcune aree di consapevolezza che portano a sviluppare processi di confronto e di riflessione per riattivare una sensibilità collettiva e un' assunzione comune della responsabilità verso il benessere dei bambini.

L'analisi del sistema dei Servizi non può prescindere anche da una rapida panoramica **su alcuni dati generali riguardanti la spesa per interventi e servizi sociali**, così come si ricava dalla recente indagine Istat sui Comuni singoli e associati per l'anno 2004.
Il rapporto fra le risorse impegnate e la popolazione residente consente di inquadrare con maggior nitidezza le differenze territoriali che caratterizzano fortemente il fenomeno. La spesa pro-capite nazionale per l'assistenza sociale è di 92,0 euro ed è mediamente più alta nelle regioni settentrionali. In Calabria, con appena 27 euro per abitante, si raggiunge il livello più basso e non molto distante si colloca la Campania, con meno di 37 euro per abitante. Tra le regioni del Mezzogiorno il valore più alto è quello della Sardegna, con una spesa superiore alla media nazionale (101 euro per abitante) e paragonabile a diverse regioni del Centro e del Nord.
Nelle regioni del Mezzogiorno, i servizi socio-assistenziali sono gestiti quasi esclusivamente dai Comuni singoli, con le sole eccezioni dell'Abruzzo e della Campania, dove quote importanti di spesa sono affidate ad enti associativi (il 33% e il 22% rispettivamente). Si tratta di una configurazione di spesa che indebolisce la capacità di programmazione e di diversificazione dei servizi da parte delle realtà territoriali perché le risorse si polverizzano a livello locale senza creare circuiti positivi di sperimentazione e di costruzione condivisa di rete di una più adeguata rete di servizi.
I Comuni del Nord per adempiere alle loro funzioni socio-assistenziali ricorrono maggiormente a varie forme associative intercomunali: i consorzi, i comprensori, le Comunità montane, le unioni di Comuni, gli ambiti sociali, ecc. La quota di spesa impegnata dagli enti associativi, infatti, è superiore al 30% in tutto il Nord Italia, ad eccezione della Lombardia e dell'Emilia Romagna, dove è poco inferiore al 20%.
Fra le regioni del Centro, sono la Toscana e l'Umbria quelle che sembrano aver avviato una gestione dei servizi spesso condivisa fra più Comuni:nella prima, dove si sono sperimentate anche forme associative nuove quali la Società della salute[6], il 17,5% della spesa è impegnata dai distretti sociosanitari integrati, nella seconda un'analoga quota è spesa dai Comuni associati . Marche e Lazio vedono invece una assoluta prevalenza dei Comuni singoli rispetto alle associazioni: i primi esprimono una quota di spesa pari rispettivamente al 94,6% e al 97%.

---

[5] Carbone M. 2004, *La famiglia, i bambini, gli operatori, la giustizia – In prospettive sociali e sanitarie 4/2004 7-9.* Merlini Magistrali 2004 – *un rinnovato patto tra famiglie e servizi - Prospettive sociali e sanitarie 4/2004 10 – 13*

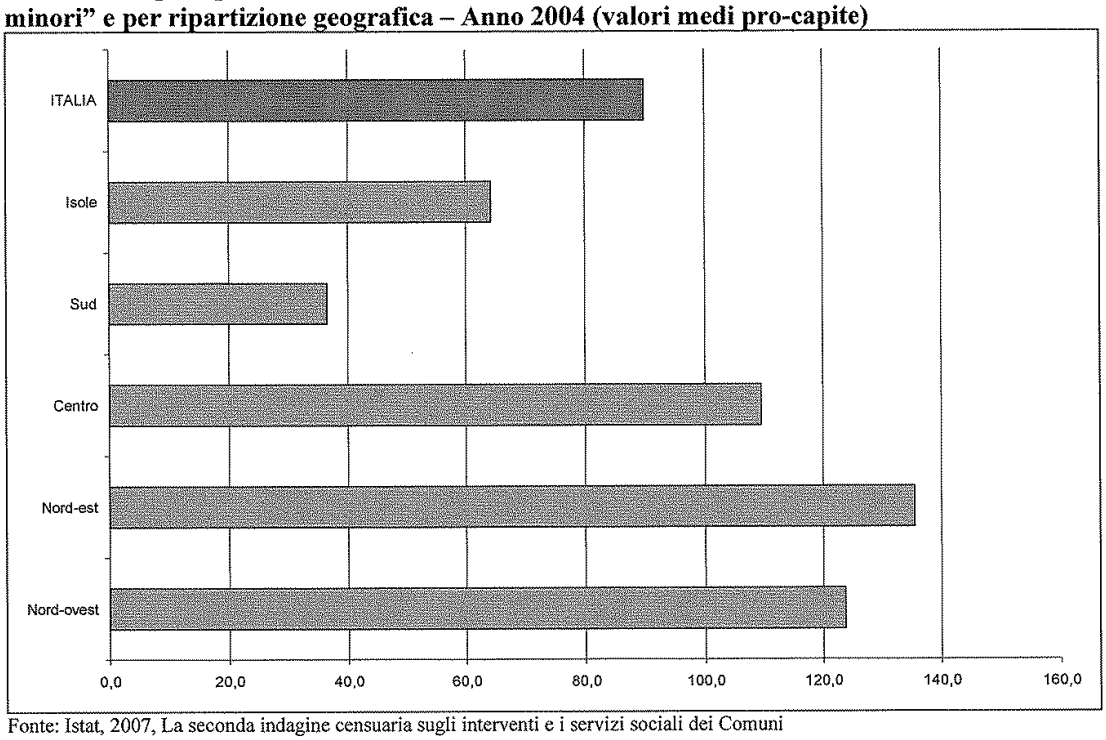
[6] La Società della Salute è individuata quale consorzio pubblico costituito secondo le norme del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) per la sperimentazione di forme innovative di governo dei servizi sociali e sanitari extraospedalieri a livello di zona-distretto. (Atto di indirizzo regionale per l'avvio della sperimentazione delle società della Salute, Del.Cons.Reg. n. 155/2003)

*Destinatari dell'assistenza sociale dei Comuni*

In ogni ripartizione geografica le spese più elevate appartengono all'area "famiglia e minori", al secondo posto ci sono quelle per gli anziani e al terzo posto quelle per i disabili.

Nell'area "famiglia e minori" la spesa media pro-capite di un anno (riferita al numero di componenti delle famiglie con almeno un minore.) è pari a 89,9 euro a livello nazionale, e raggiunge il valore più alto nelle Regioni del nord est (135,5 euro procapite) e il basso nelle Regioni del sud ( 36,5 euro) con un minimo di 24 euro in Calabria e con punte di 282 euro in Valle D'Aosta e 219 in Emilia Romagna.

**Grafico 1 - Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per "famiglia e minori" e per ripartizione geografica – Anno 2004 (valori medi pro-capite)**




Fonte: Istat, 2007, La seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni Anno 2004

Tra gli strumenti impiegati dai Comuni a sostegno dei vari bisogni l'indagine Istat distingue tre principali macro aree:

1) i servizi resi direttamente alla persona (ad esempio l'assistenza domiciliare, il supporto fornito dagli assistenti sociali, ovvero il "servizio sociale professionale", attività per l'integrazione sociale di anziani, disabili, immigrati, ecc.);

2) i contributi economici per i cittadini bisognosi (sostegno al reddito, contributi per l'alloggio, per i servizi scolastici, ecc.);

3) i servizi che presuppongono il funzionamento e la gestione di strutture stabili sul territorio (gli asili nido, i centri diurni, le case di accoglienza per le persone senza adeguato sostegno familiare).

Tra i servizi resi direttamente alla persona, il servizio sociale professionale (SSP) e l'assistenza domiciliare sono molto diffusi sul territorio e assorbono il 16,2% della spesa complessiva. Nella categoria funzionale "servizio sociale professionale"l'Istat ricomprende una serie di prestazioni che sono quelle tipicamente rese ai minori in difficoltà vittime di violenza e ai loro nuclei familiari: interventi di consulenza e di informazione sui servizi; presa in carico gli utenti e aiuto a individuare i propri bisogni nonché ad attivare percorsi atti a risolvere le situazioni di difficoltà. La spesa dei

Comuni per il servizio sociale professionale in Italia è di circa 303 milioni di euro, pari a quasi il 6% della spesa nazionale.
Il 39,8% della spesa nazionale per lo SSP è assorbita dall'area Famiglia e minori, con una quota che cresce in maniera elevata al Sud ( 50,5%) e nelle Isole (45,5%) dove va a compensare, probabilmente, la carenza di strutture e di interventi integrativi. Nelle regioni del Sud tuttavia non è più elevato il numero di famiglie con minori che vi accedono e sono prese in carico: 264 su 10.000 utenti potenziali rispetto al numero medio nazionale di 305 su 10.000 e a valori nettamente più alti nelle Regioni del Nord ovest e delle Isole, con l'unica eccezione del Nord-ovest.

**Tavola 1 – Il servizio sociale professionale nell'area famiglia e minori: indicatori territoriali – Anno 2004**

| REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA | Percentuale di Comuni coperti dal servizio | Indice di copertura territoriale del servizio[a] *(per 100 persone)* [b] | Indicatore di presa in carico degli utenti[c] *(per 10.000 persone)*[b] |
|---|---|---|---|
| **Nord-ovest** | **91** | **94** | **207** |
| **Nord-est** | **94** | **93** | **407** |
| **Centro** | **67** | **85** | **337** |
| **Sud** | **47** | **68** | **264** |
| **Isole** | **63** | **61** | **397** |
| **ITALIA** | **76** | **80** | **305** |

[a] Popolazione di riferimento che risiede in un comune in cui è presente il servizio considerato rispetto al totale della popolazione di riferimento della regione o della ripartizione.

[b] Popolazione di riferimento: persone appartenenti a famiglie con almeno un minore.

[c] Utenti rispetto al totale della popolazione di riferimento della regione o della ripartizione.

Fonte: Istat, 2007, La seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2004

La percentuale di Comuni coperti dal servizio e,in particolare, l'indice di copertura territoriale confermano una debolezza strutturale di sistema che produce una disparità di opportunità potenziali di protezione tra bambini che risiedono al nord e al centro e bambini che risiedono al sud, qui, infatti, vi è una minore presenza di servizi diffusi sul territorio e quindi una minore accessibilità a risorse di aiuto: solo il 47% dei Comuni del Sud ha un servizio di assistenza sociale professionale (la percentuale nazionale è del 76%) e il 68% della popolazione risiede in un comune con presente il servizio (61% nelle isole) rispetto all'80% nazionale.

Nell'area "famiglia e minori" più della metà della spesa totale è impegnata per le strutture e in particolare sono i costi di funzionamento degli asili nido ad assorbire la quota più rilevante della spesa totale dell'area (39%). Le differenze territoriali sono molto ampie sia in termini di spesa, sia in termini di offerta e di utilizzo dei servizi, evidenziando ancora una volta la carenza di strutture che caratterizza il Mezzogiorno e in particolare le regioni del Sud: al Sud si evidenzia, oltre alla diminuzione generale della spesa assistenziale in tutte e tre le sue componenti, in particolare la forte diminuzione della spesa per strutture (quali gli asili nido oppure centri di accoglienza o di pronta accoglienza che forniscono assistenza a persone disagiate) rispetto ai servizi e ai trasferimenti in denaro. I bambini tra zero e due anni iscritti agli asili nido comunali sono circa 232 su 10.000 al Sud, salgono a circa 594 nelle Isole, mentre al Centro sono oltre 1.100 e al Nord più di 1.200. A livello regionale, i livelli più bassi di accesso agli asili nido si hanno per i bambini della Campania (105 su 10.000) e della Calabria (139 su 10.000), mentre i livelli massimi si hanno in Emilia – Romagna (2.220 su 10.000).

La spesa per le strutture residenziali è la più elevata ed è pari al 20% della spesa complessiva impegnata dai Comuni e per questo servizio alle famiglie con minori è dedicato più del 31% della

spesa complessiva impegnata. Gli ospiti delle strutture per i minori e le loro famiglie sono in Italia più di 32 mila. La spesa media sostenuta a livello nazionale dai Comuni per l'assistenza residenziale fornita ad ogni utente dell'area "famiglia e minori" è di 10.589 euro, con valori che variano a livello regionale dai 4.235 euro della Calabria ai 20.453 euro di Trento. L'attivazione delle strutture per l'area "famiglia e minori" è differenziata sul territorio nazionale, con una limitata presenza al Sud e una forte presenza al Nord dove anche la presa in carico degli ospiti è più elevata .

**Tavola 2 – Le strutture residenziali(1) nell'area famiglia e minori: indicatori territoriali – Anno 2004**

| REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA | Percentuale di Comuni coperti dal servizio | Indice di copertura territoriale del servizio[a] *(per 100 persone)*[b] | Indicatore di presa in carico degli utenti[c] *(per 10.000 persone)*[b] |
|---|---|---|---|
| **Nord-ovest** | **78** | **91** | **18** |
| **Nord-est** | **83** | **89** | **15** |
| **Centro** | **54** | **84** | **14** |
| **Sud** | **32** | **67** | **9** |
| **Isole** | **35** | **74** | **16** |
| **ITALIA** | **62** | **80** | **14** |

(1) Questa voce comprende sia le strutture che le rette per le prestazioni residenziali.

(a) Popolazione di riferimento che risiede in un comune in cui è presente il servizio considerato rispetto al totale della popolazione di riferimento della regione o della ripartizione.

(b) Popolazione di riferimento: persone appartenenti a famiglie con almeno un minore.

(c) Utenti rispetto al totale della popolazione di riferimento della regione o della ripartizione.

Fonte: Istat, 2007, La seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni Anno 2004

## III.2. La riorganizzazione dei servizi di tutela in campo agli ambiti comunali – la legge 328/00

Nella realizzazione del sistema dei servizi dedicati al contrasto del maltrattamento e dell'abuso verso i bambini gioca un ruolo cruciale il processo di cambiamento e riorganizzazione attivato dalla legge di riforma 328/00; il progressivo consolidarsi della legge di riforma, insieme alle modifiche nell'organizzazione dell'ambito sanitario, ha prodotto il cosiddetto fenomeno del "ritiro delle deleghe" e l'assunzione in capo ai Comuni delle funzioni di tutela prima gestite dall'azienda sanitaria.

Il passaggio della tutela dei minori agli ambiti territoriali risponde alla filosofia di fondo della 328/00 di avvicinare al territorio la gestione delle principali problematiche sociali, nella convinzione della necessità di favorire così un'assunzione collettiva di responsabilità e lo sviluppo delle risorse esistenti nella rete e nella Comunità. Questo passaggio implica alcuni vantaggi e alcuni rischi in particolare rispetto alla possibilità che la tutela dell'infanzia venga 'diluita' nell'insieme delle altre problematiche di rilevanza locale.

*Le Regioni del centro - nord*

Per gestire adeguatamente il ritiro delle deleghe e la gestione delle funzioni di tutela dei minori, i Comuni di piccole e medie dimensioni hanno individuato varie forme di gestione associata, in modo da dimensionare adeguatamente l'impegno economico con il bacino di utenza e affrontare il reclutamento dei professionisti necessari alla realizzazione del servizio. In alcune zone (per es. il Piemonte) già consuete alla gestione associata, questo processo si è svolto in modo abbastanza fluido, mentre in altre, in particolare dove non vi è stato accompagnamento e supporto da parte delle regioni, il processo è stato più difficoltoso in relazione all'instabilità dei mutamenti politici di ogni singola amministrazione e alla variabilità delle forme di gestione associata scelte (si va dalle aziende speciali, ai consorzi alle fondazioni ai semplici accordi di programma).

L'assunzione delle funzioni di tutela in capo ai Comuni ha richiesto un complesso lavoro di analisi e di ricostruzione delle connessioni con i servizi forniti dalle Asl, sia quelli dedicati ai bambini che quelli dedicati ai genitori con problemi. Anche qui, le linee guida regionali e i protocolli locali sono state uno strumento utile per costruire le intese sia teoriche e concettuali sia concrete, laddove hanno inciso nella definizione delle prestazioni e risorse messe in campo; sono state meno utili laddove si sono limitate a dare indicazioni di massima, senza supportare il processo in termini organizzativi.

In genere *i servizi comunali per la famiglia e i minori hanno scelto* ***di occuparsi di tutti gli interventi in favore dei minori e della famiglia****, senza differenziare tra quelli realizzati in un contesto volontario e quelli a seguito di richieste dell'autorità giudiziaria,* come era spesso avvenuto con la costituzione dei nuclei tutela per i minori presso le ASL. In tal modo salvaguardano un'elevata potenzialità di intervento nella rilevazione precoce, nella promozione rispetto dei diritti dei bambini,(prevenzione primaria) nelle situazioni di rischio, così come nei percorsi di riparazione sociale e ripristino del benessere. I servizi di tutela comunali hanno poi dovuto impegnati a connessioni virtuose con gli altri settori dei servizi comunali (i servizi educativi, le politiche abitative e degli inserimenti lavorativi etc ) che contribuiscono a potenziare le risorse.
L'ampliamento degli interventi (da quelli giudiziari a quelli di rischio) ha favorito un mutamento di immagine dei servizi tutela da parte della cittadinanza che ha cominciato a percepire il servizio anche come un promotore del benessere dei bambini e delle famiglie, oltre che un protettore dei diritti. I servizi di tutela territoriali sono stati così in grado di intercettare nuove aree di disagio, al centro del sovrapporsi della complessità di nuove problematiche. Ciò ha prodotto un ***forte incremento*** *delle richieste* e la sensazione di non riuscire a far fronte ai molteplici problemi.
I servizi di tutela comunali hanno poi dovuto dedicare tempo a ri-costruire connessioni coerenti con i servizi dell'ambito socio sanitari. Ed è questa esigenza alla base del diffondersi dei numerosi protocolli d'intesa tra Comuni e asl.

Un'ulteriore elemento di complessità delle regioni del Centro - nord è poi dato dal diffondersi coerentemente con quando previsto dal principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale previsto dalla 328/00, della partecipazione del privato sociale nella definizione nella realizzazione delle politiche. Il privato sociale del terzo e quarto settore ha costituito organismi di rappresentanza di secondo livello e ha partecipato in modo attivo ai diversi tavoli di concertazione, contribuendo sia alla rilevazione dei bisogni sia alla programmazione delle risorse. Attraverso la creazione di sistemi di autorizzazione e accreditamento delle strutture del privato, esso partecipa in modo significativo alla realizzazione dei servizi.
La partecipazione del privato sociale trascina con se la necessità di una riflessione in merito al tema della governance e della relazione che intercorre tra funzione pubblica e ruolo del privato così come sui sistemi di valutazione e controllo.
Nell'area del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia il privato sociale si caratterizza per una presenza "storica", precedente alle linee di indirizzo della 328, composta da molti dei centri leader trainanti dal punto di vista scientifico e clinico , che hanno sempre collaborato con gli entri pubblici ed hanno contribuito alla crescita delle conoscenze sul fenomeno del maltrattamento e dell'abuso infantile

*Le regioni del Sud*
Elementi diversi si ricavano invece da un'analisi circa lo sviluppo dei Servizi nelle regioni del Sud .
L'innovazione introdotta dalla l. 285/97 che afferma in modo pieno la necessità di interventi generali per l'infanzia e l'adolescenza: nella maggioranza delle Regioni meridionali fino a quel momento la prevalenza di interventi nella tutela dell'infanzia era promossa dai Tribunali per i Minorenni, che svolgevano un'azione vicariante sul piano dell'assistenza e della promozione e sul piano normativo in base alla legge n. 216/91 che si caratterizza comunque come contrasto alla

criminalità organizzata e quindi con una connotazione almeno concettuale sul grave disagio e rischio sociale. In questa prospettiva, quindi, la legge n. 285/97 è stata innovativa:

- sul piano normativo, introducendo una generalizzazione sull'infanzia che esprime valori, propone strategie e metodologie per realizzare, vincola risorse;
- sul piano organizzativo, dando input chiari nell'individuazione degli attori, in una metodologia di programmazione partecipata, nel sollecitare azioni e servizi;
- sul piano delle priorità, vi è l'esplicitazione della tutela e del contrasto alla violenza: non ci si sofferma all'agio, al disagio, al rischio sociale, ma sono nominati esplicitamente i maltrattamenti e l'abuso e declinati possibili servizi di tutela per i bambini e di sostegno alla genitorialità (art.4,h).

L'assenza fino al 2000, in alcune Regioni, di una legge quadro sui servizi sociali o sociosanitari integrati, ha significato, diversamente che per altre aree del Paese, un profondo valore innovativo e propositivo della legge n. 328/00 che:

- sul piano normativo offre un quadro; sollecita ulteriormente a normative o almeno linee di indirizzo regionali che orientino al sistema dei servizi. Anche se a tutt'oggi la maggioranza delle Regioni si è limitata a delle linee guida per la programmazione, ciò già rappresenta un impulso ed un approccio differente da una gestione casuale delle risorse;
- sul piano organizzativo: sostiene l'azione di sistema, sollecita e premia la costruzione e manutenzione di reti, intersecandosi con altre normative, ma soprattutto con un pensiero ed una metodologia europea; è vero che non sempre ad un assetto formale di coordinamento corrisponde una reale integrazione, ma ciò è dovuto anche al fatto che i processi di integrazione sono lunghi e complessi perché impegnano dimensioni culturali, metodologiche, di gestione del potere. Tuttavia è molto significativo che sia sollecitata la sussidiarietà, la cooperazione e intaccato il sistema autoreferenziale;
- sul piano delle priorità pone una criticità – rispetto al tema della tutela dei minori: infatti, per come è impostata la legge, vi è uno snodo tra minori e responsabilità familiari che da un lato sollecita positivamente pensieri sugli interventi che devono tenere insieme attenzione al bambino e sostegno alle famiglie, dall'altro può rendere meno incisivi gli interventi in presenza di genitori non protettivi e non recuperabili.

Ciò che oggi accade è ambivalente: se, da un lato, si osserva la presenza di una sperimentazione sufficientemente buona e l'innovazione di alcune prassi di intervento, anche con punte di eccellenza, si pensi ad esempio alla rete di coordinamento territoriale esistente a Napoli dalla fine degli anni Novanta, oppure all'apertura di alcuni servizi del privato sociale in Puglia o ancora all'organizzazione di percorsi formativi estesi e continuativi per gli operatori dei servizi come è avvenuto in Sicilia dove la formazione ha creato il presupposto per la disseminazione di sapere in molti servizi dell'isola. Dall'altro lato, permane però una diffusa precarietà nei flussi di finanziamento che vanifica gli interventi per sospensioni ed interruzioni quando non addirittura chiusure dei Servizi: si sviluppano in un decennio molte esperienze, anche specifiche sul fronte della tutela dell'infanzia e del sostegno alla genitorialità, ma sono legate a progetti, addirittura di durata annuale perché la pianificazione in alcuni casi non consente la triennalità. Ci sono state quindi continue sospensioni dei servizi o un forte turn over degli operatori che hanno generato l'impossibilità di realizzare interventi efficaci perché, soprattutto nelle situazioni di tutela, l'intervento non può essere di breve termine,ma deve avere una prospettiva almeno media per essere protettivo e riparativo.

Un ulteriore elemento di criticità è dato dal prevalere di una mentalità settoriale per cui si moltiplicano i contenitori (ad esempio un' équipe per ogni tema: l'adozione, i minori disabili, l'abuso) che rispondono ad una logica non sempre organizzativa e di risposta ai bisogni, ma di

definizione di ruoli e di posizioni di potere, senza provare a costruire sistema pur nel rispetto delle specifiche e diverse competenze necessarie.

In 10 anni cosa è cambiato nel Sud:

- L'evoluzione della percezione del fenomeno dell'abuso: i dati parlano di un numero significativo di denunce e segnalazioni, sintomo positivo di una maggiore capacità di rilevare e una maggiore propensione a segnalare..
- Le iniziative di sensibilizzazione realizzate hanno portato – almeno in parte – a rompere il silenzio ed a considerare dicibile il fenomeno, nonostante:
  - la presenza ancora forte di una cultura che considera la famiglia come un bunker inavvicinabile,
  - il permanere di una concezione maschilista arcaica,
  - la sfiducia nelle istituzioni.

Il fenomeno dell'abuso emerge e si caratterizza in modo specifico nel Sud per la connessione con un contesto sociale e culturale in cui la violenza è una modalità forte di espressione del potere all'interno delle famiglie e nelle società ad alta pervasione della criminalità organizzata: la cultura e la pratica della criminalità organizzata, mafia, ndrangheta e camorra - ispirata ai valori della sopraffazione e dell'abuso del potere – orienta non solo i comportamenti sociali degli adulti, ma anche le relazioni familiari. Basta pensare che le organizzazioni a volte si chiamano famiglie ed il significato attribuito ai vincoli di sangue costituisce un vincolo esso stesso, per la rigidità che caratterizza una presunta "lealtà familiare" che non consente differenziazioni individuali e che chiama tutti i membri ad un unico codice di condotta e ad una visione univoca dei principi, che restano perciò intoccabili ed immutabili nel succedersi delle generazioni.
Il "familismo amorale" contamina non solo chi si riconosce nella criminalità organizzata ma anche le istituzioni ed altre organizzazioni che operano nella legalità.
Alcuni elementi di una sottocultura tipica dei circuiti di criminalità permea l'atteggiamento delle famiglie rispetto alle istituzioni e ai servizi di tutela:

- la carcerazione è ritenuta esperienza d'onore e i bambini vengono portati in carcere anche piccolissimi per visitare i padri, senza alcuna tutela;
- l'affermazione di sé è perseguita ad ogni costo e con ogni mezzo, lecito ed illecito;
- la regola d'onore del valore del silenzio caratterizza il clima di omertà confondendo la lealtà e la solidarietà con la minaccia e la paura.

I bambini sono testimoni dentro la famiglia - nelle relazioni familiari, tra genitori, sui fratelli, sui parenti stretti- e fuori dalla famiglia, di episodi di violenza fisica, di aggressioni verbali, minacce ed insulti, di omicidi, in cui i familiari sono a volte vittime e a volte autori, trovandosi già molto piccoli a doversi posizionare tra i due ruoli. I bambini assistono alle perquisizioni nelle abitazioni e nelle automobili, agli arresti ed ai fermi, che costituiscono esperienze frequenti e di regola in orari notturni in questi contesti criminali, dove gli adulti di riferimento alimentano nei piccoli le suggestioni di persecuzione in cui i "cattivi" sono rappresentati dalle forze dell'ordine.
Nello svolgimento del loro lavoro, gli operatori devono fronteggiare una maggiore difficoltà nel trattare gli abusi extra familiari quando questi sono legati a circuiti di prostituzione e di pedofilia connessi anche alla criminalità organizzata.

## III.3. La produzione e la diffusione di linee guida sul fenomeno – una riflessione

Come è stato descritto nel paragrafo precedente, nell'arco dei 10 anni vi è stata un'ampia produzione di Linee Guida, sia generali sui temi dell'infanzia, sia specifica, di contrasto ad abuso e maltrattamento.

**Tavola comparativa su quattro dimensioni funzionali: esempi**

| | Riferimenti a nuovi modelli di organizzazione dei servizi?<br><br>**Dimensione organizzativa esterna** | Si individuano funzioni trasversali (monitoraggio, coordinamento, raccolta dati, formazione, ecc.)<br><br>**Dimensione organizzativa interna** | Con la deliberazione di approvazione si assegnano fondi specifici?<br><br>**Dimensione economica** | Riferimento alle attività di programmazione regionale<br><br>**Dimensione programmatoria** |
|---|---|---|---|---|
| Piemonte | **SI - Le équipes multidisciplinari** | SI | NO in atti successivi a sostegno della loro diffusione | |
| Veneto | **Si - centri terapeutico-riabilitativi a livello** | SI | NO in atti successivi a sostegno della loro diffusione | In atti successivi per la creazione dei centri regionali |
| Toscana | Solo principi generali di lavoro integrato | In atti successivi | NO | NO |
| Lazio | Principi organizzativi generali per il lavoro integrato in rete | NO | NO | NO |
| Molise | Principi generali di integrazione Formazione di équipe sovrazonali specialistiche | SI | NO | Riferimenti rispetto al monitoraggio utile alla programmazione delle politiche |
| Lombardia | Principi organizzativi | SI | NO | Non chiaramente |
| Liguria | SI | SI | SI | SI come raccordo locale |
| Emilia Romagna | No, in atti successivi | SI | No , in atti successivi | NO, in atti successivi relativi ai centri |
| Campania | SI - équipe specialistica multiprofessionale | SI | NO | SI<br>I referenti dell'Equipe Specialistica |
| Abruzzo | **SI** nuclei territoriali provinciali con integrazione socio-sanitaria | SI | NO | SI dall'attuazione del Piano sociale regionale 2007-2009 e dai relativi Piani di zona. Il Piano prevede anche fra gli obiettivi essenziali dell'Area Infanzia il contrasto alla violenza. |

Un buon numero di regioni del Nord e del Centro **hanno prodotto linee guida e protocolli d'intesa**, testimoniando così un'accresciuta sensibilità e capacità di lavorare in rete. La diffusione delle linee guida contemporaneamente indica il bisogno di orientare e collocare gli interventi di operatori e servizi in un quadro complessivo che connetta in modo coerente tutti i più importanti 'segmenti' degli interventi di cura e protezione. Questo bisogno andrebbe assunto in un'ottica nazionale dal momento che implica il coinvolgimento del sistema giudiziario e il ruolo che complessivamente il sistema dei servizi gioca nell'ambito della regolazione delle relazioni famigliari e la tutela dei suoi membri, nell'intersezione con gli e interventi giudiziari (funzioni di protezione, vigilanza e controllo).

Ancora oggi infatti esistono ampi margini di discrezionalità che rendono gli interventi di protezione eccessivamente esposti alle variabilità settoriali e locali, alla presenza o meno dei protocolli locali, al loro grado di 'riconoscimento' e di obbligatorietà da parte dei vari attori. Ancora oggi, a distanza di tempo, ogni realtà locale, più o meno grande, si trova a ricostruire e ricomporre il 'patchwork' delle normative che organizzano il contesto di tutela dei minori.
Altrettanto appaiono confuse le norme che vincolano gli operatori e i professionisti in merito agli obblighi/doveri di segnalazione e denuncia dei sospetti di abuso sessuale e la tutela del segreto professionale e di ufficio e in alcune zone si stanno ripetendo episodi di denunce degli operatori da parte dei cittadini sia agli albi professionali sia alla magistratura. Questo rischia di avere una ricaduta consistente sul piano della rilevazione del fenomeno e della segnalazione dei reati contro i minori.

Tutte le linee guida affrontano due livelli:

- *la definizione del problema,* per sostenere la funzione di rilevazione e aiutare a distinguere le situazioni di rischio che richiedono interventi in ambito 'amministrativa' dal grave pregiudizio per il quale si richiede protezione giuridica.
- *la relazione tra servizi e Autorità Giudiziaria*, relativamente agli obblighi e modalità di segnalazione sia in ambito civile che penale. In alcuni casi (Emilia Romagna) si occupano della tutela dei minori in qualità di vittime nel corso dei procedimenti penali.

*Raramente affrontano lo snodo critico del ruolo e i livelli di responsabilità dei servizi nell'esercizio* delle funzioni limitative della potestà nei confronti della famiglia nella formula dell'affido all'ente e la legittimità degli interventi di protezione dei minori in quanto vittime di abusi e di reati. Un altro tema trascurato riguarda l'interazione dei servizi con il sistema degli avvocati.
Spesso le linee guida regionali hanno sostenuto la *creazione degli osservatori* regionali per il monitoraggio del fenomeno e della rete degli interventi, corsi di formazione con l'obiettivo di incrementare la capacità di intervento degli operatori e percorsi di sensibilizzazione.
Alcune linee guida hanno accompagnato processi di *riorganizzazione dell'intera rete dei servizi* creando luoghi di ricomposizione tra gli interventi di ambito sociale e quelli di ambito sanitario (equipe multidisciplinari, centri specialistici, tavoli etc).

Diventa oggi interessante porsi il tema della valutazione **dell'impatto** che le linee guida sono riuscite ad avere. Non risultano studi che abbiano preso in esame il tema in modo specifico, ma alcune regioni (Piemonte, Emilia Romagna, Veneto, Liguria, Molise, Toscana, Campania) hanno previsto azioni specifiche sia di disseminazione sia di monitoraggio dei sistemi organizzativi attivati per gli interventi e la loro progressiva ritaratura.
Per effettuare questo tipo di valutazione in termini rigorosi è cruciale dotarsi di specifici strumenti; la costituzione degli osservatori regionali è un'occasione importante per organizzare sistemi di raccolta dati capaci di 'dar conto' anche di questo livello di valutazione anche se, come si vedrà più avanti, l'eterogeneità del nostro sistema rende l'operazione particolarmente complessa.

In termini generali si può affermare che laddove le Regioni hanno mantenuto un'elevata attenzione istituzionale sul tema e dove sono stati individuati (e attivati) specifici presidi è aumentata la capacità della rete dei servizi di mettere in campo interventi adeguati alla complessità delle situazioni; in particolare la costituzione di equipe specialistiche ha permesso di creare luogo di confronto e di scambio sul tema specifico del maltrattamento e dell'abuso verso i bambini e ha reso possibile focalizzare nuove problematiche emergenti (per es. il tema delle audizioni e del trattamento dei minorenni abusanti o gli abusi extrafamiliari etc. )
Laddove il processo di riorganizzazione non è stato fortemente accompagnato (come per es. in Lombardia) si assiste ad un'elevata eterogeneità e alla diffusione dei diversi assetti organizzativi.

Tale eterogeneità sembra influenzare non tanto le prestazioni e i servizi offerti per la tutela dei minori quanto la qualità complessiva e le possibilità di monitoraggio del sistema a livello regionale.

Per quanto riguarda il Meridione, Abruzzo, Molise e Campania hanno recentemente prodotto delle Linee Guida specifiche.
In Abruzzo e Molise è interessante registrare l'attivazione di un processo di programmazione partecipata che ha coinvolto tutti gli attori istituzionali nell'individuazione degli obiettivi e delle criticità e nella discussione dei possibili modelli organizzativi da adottare con l'idea di costruire un sistema aderente alle specifiche esigenze del territorio. La costruzione delle Linee Guida è stata un'occasione di apertura e confronto sui temi della tutela dell'infanzia.
Sempre in Abruzzo, l'Assessorato alla Sanità della Regione attua da circa 10 anni progetti pilota di interventi sanitari in favore di minori abusati, e gli interventi in materia di abuso sono garantiti dall'attuazione del Piano sociale regionale 2007-2009 e che prevede anche fra gli obiettivi essenziali dell'Area Infanzia il contrasto alla violenza. Lo sforzo quindi è stato di chiarire ed esplicitare connessioni e funzioni tra i diversi attori della rete. Tra i nodi critici ch rallentano l'applicazione delle linee guida sono l'integrazione socio-sanitaria necessaria per attivare i NPTM (Nuclei Provinciali Tutela Minori) ; l'assenza di criteri di accreditamento delle strutture specialistiche; l'inadeguatezza del sistema di segnalazione.

In Campania anche l'elaborazione delle Linee Guida e soprattutto l'applicazione risente delle difficoltà più complessive a far decollare il Sistema integrato dei Servizi.
D'altra parte la Regione ha avuto una ricca produzione normativa orientata a sollecitare sia sul piano culturale sia sul piano organizzativo l'assunzione della tutela dell'infanzia e dell'approccio sistemico.[7]
Inoltre, si è dato uno spazio significativo al tema del sostegno alla genitorialità sia nella linea dell'Educazione degli Adulti[8] sia con un focus specifico, sulle dipendenze[9] poi più ampio sul rischio sociale, avviando proprio recentemente una sperimentazione[10]
In Calabria vi è stata una certa produzione normativa: rispetto alla legge n. 328/00 vi sono stati diversi atti[11] che hanno mirato a costruire un sistema dei servizi e parallelamente vi è stato il Piano regionale triennale della salute[12] che è stato orientato alla ridefinizione del sistema sanitario

---

[7] le Linee guida regionali adozione nazionale ed internazionale del 2002, le Linee d'indirizzo regionali per l'affidamento familiare del 2004; la legge sulla dignità sociale di recente approvazione

[8] Misura 3.8 del P.O.R. Campania 2000/2006: interventi di istruzione e formazione permanente legati alle tematiche della "Genitorialità" (BURC 22/11/04)rivolte a "genitori verso cui indirizzare interventi di sostegno finalizzati alla consapevolezza delle proprie identità, dei problemi-bisogni, dei rapporti e delle relazioni familiari e sociali, consapevolezza imprescindibile ai fini del percorso di integrazione educativo-formativo.

[9] Programma 2001 del Fondo di lotta alla droga regionale (BURC 14/3/2004)

[10] il Programma Regionale Europeo Triennale per il sostegno alle famiglie delle bambine e dei bambini dei territori a ritardo di sviluppo (BURC del 14/1/2007), sviluppa la strategia dell'adozione sociale ossia degli interventi precoci di rilevazione del rischio sociale e la promozione di interventi di presa in carico integrata riconoscendo ai Distretti sociali la governance del processo

[11] Legge regionale 5 dicembre 2003, n. 23 Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della Legge n. 328/2000) e, successivamente, anche un atto relativo (Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali e indirizzi per la definizione dei piani di zona 2007 – 2009) .

[12] In particolare il Piano Regionale per la Salute 2004/2006 dà grande impulso al Dipartimento Sanità, a cui fanno capo tutti i servizi sanitari, riveste un ruolo primario nella pianificazione degli interventi e nel controllo della spesa, e dovrà, quindi, avere una struttura organizzativa dinamica in grado di rispondere alle mutate esigenze strategiche e operative.
Il Piano Regionale per la Salute 2007-2009 accorpa le aziende Sanitarie per province, pertanto le aziende si riducono da undici a cinque, prevede un maggiore coinvolgimento della famiglia e del volontariato, crea, in via sperimentale, "la casa della salute": un insieme di attività organizzate in aree specifiche ciascuna finalizzata ad offrire al cittadino una risposta immediata ai suoi bisogni di assistenza sanitaria e socio- sanitaria, concentrando in tal modo in un'unica struttura la gran parte dell'offerta di servizi extra-ospedalieri del territorio di riferimento.

regionale nel suo insieme, assumendo la funzione primaria di guida in relazione agli obiettivi di salute da perseguire, al funzionamento dei servizi sanitari, al reperimento delle risorse necessarie
Sul tema specifico del contrasto alla violenza, la Regione ha partecipato al progetto sperimentale [13]per il monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamenti e/o abuso sessuale segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali promosso e coordinato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza: è stato un momento significativo rispetto ala sensibilizzazione ed alla crescita del territorio.
Oltre a ciò, recentemente è stata approvata una specifica legge di contrasto[14]della violenza di genere che si pone l'obiettivo di promuovere, coordinare e stimolare iniziative per contrastare la violenza sessuale, fisica, psicologica e/o economica, i ricatti e i maltrattamenti nei confronti delle donne. Impegna Enti locali singoli o associati ed associazioni operanti nella Regione con competenze specifiche in materie di tutela delle donne e prevede interventi anche per i figli minorenni delle vittime.

Non si può non considerare come esiste un forte divario tra Nord e Sud e come l'assenza di un assetto normativo generale sul sistema dei servizi e specifico almeno nella programmazione sul contrasto alla violenza non faciliti l'emersione del problema nelle sue diverse sfaccettature ed un'adeguata presa in carico.

## III.4. Le équipe 'specialistiche multidisciplinari e l'integrazione sociosanitaria

Le linee guida e gli interventi legislativi regionali hanno dovuto posizionare i servizi di contrasto del maltrattamento e l'abuso nel più ampio processo di riorganizzazione dei servizi sociali, cercando di rendere virtuoso lo spazio creato dalla progressiva separazione tra l'area sanitaria, tendente alla specializzazione dei servizi e frammentazione degli interventi, e l'area dei servizi sociali, tendente alla territorializzazione e riduzione delle componenti specialistiche. La costituzione di equipe specialistiche multidisciplinari ha rappresentato un modo interessante per gestire tale divaricazione e affrontare la necessità di attuare, per aiutare i bambini vittime di maltrattamenti e abusi, interventi caratterizzati da un'esigenza di elevata integrazione socio sanitaria.

Le Equipe specialistiche multidisciplinari possono essere suddivise in **due grandi tipologie**:
*1)* una rappresenta le equipe come luoghi prevalentemente dedicati alla ***connessione di rete*** e hanno come scopo quello di mettere in Comunicazione i diversi attori coinvolti nelle varie fasi del processo di intervento, ponendosi al servizio degli operatori direttamente responsabili del caso; sono caratterizzate dalla presenza dei rappresentanti dei principali snodi della rete, tipicamente dei servizi sociali comunali e di tutti i diversi servizi dell'ASL (sia quelli rivolti a bambini come i servizi di psicologia per l'infanzia e neuropsichiatria, pediatria di base e ospedaliera, consultori famigliari, sia quelli rivolti agli adulti: i servizi per le dipendenze e la salute mentale, le disabilità) Hanno il compito di fornire consulenza sullo snodo della rilevazione e della segnalazione alla magistratura e favorire il coinvolgimento e la buona interazione tra i diversi servizi coinvolti nella fasi di valutazione e trattamento sia del minore che dei suoi genitori; tendenzialmente non fanno interventi diretti con le famiglie e/o i bambini. Il modello è quello adottato dalle Equipe Multidisciplinari del Piemonte, è presente in alcuni distretti e asl della Liguria; spesso assume anche una funzione di monitoraggio del fenomeno. In alcune regioni per rispondere all'esigenza di attivare una rete di interventi socio sanitaria è stata utilizzata la formula dell'UVM (Unità di Valutazione

---

[13] Promosso e coordinato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti di Firenze per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro delle Politiche per la Famiglia e Ministero della Solidarietà Sociale.
[14] La Legge Regionale 21 agosto 2007, n. 20 Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per donne in difficoltà.

Multidisciplinare). In Veneto per esempio, secondo la normativa di pianificazione sociosanitaria regionale l'UVM è lo strumento operativo del distretto chiamato a garantire l'integrazione dei servizi sanitari, socio –sanitari e socio assistenziali a livello territoriale. Per i casi di pregiudizio è il luogo di decisione sulla segnalazione all'autorità giudiziaria e luogo di attivazione degli interventi della rete. Le decisioni prese nell'UVM vengono firmate da tutti i partecipanti.

2) La seconda tipologia prevede equipe multidisciplinari con compito precipuo **la *realizzazione di attività dirette con l'utenza***, con un grado più o meno elevato di 'specializzazione'. Sono in genere composte da un numero minore di persone, solitamente psicologi e assistenti sociali, talvolta ci sono degli educatori ed un pool di consulenti (medico, avvocato, ecc.) attivabili ad hoc.
Possono essere costituite grazie a protocolli d'intesa tra istituzioni pubbliche (un esempio è il centro specialistico del Faro di Bologna, due dei centri specialistici del Veneto, il centro specialistico dell'asl di Genova) ed essere gestiti in forme varie, dal pubblico così come dal privato sociale accreditato
In questa categoria si possono collocare gli assetti organizzativi assunti da numerosi servizi di tutela minori diffusi per esempio in Lombardia e in alcune zone della Liguria, che adottano una forma 'mista', in cui esistono dei servizi di tutela, composti da assistenti sociali e psicologi collocati nell'ambito dei servizi sociali comunali, che svolgono sia la funzioni di consulenza nei confronti del territorio, che di presa in carico diretta. Ci sono aree nelle quali si è diffusa la presenza di centri specialistici di **terzo livello** a cui i servizi dedicati alla tutela hanno la possibilità di far riferimento per situazioni molto complesse[15].
Le equipe si differenziano poi a seconda che si occupino solo dei minori per i quali è intervenuta un'autorità giudiziaria ed equipe che si occupano anche delle situazioni di più generico rischio; per i servizi di tutela di ambito comunale, in territori piccoli, è inoltre importante la connessione sia con gli altri settori del sistema dei servizi dell'ente e a come il servizio sociale professionale si intreccia con i luoghi del segretariato sociale.
In alcuni Comuni si è scelto di adottare un'impostazione 'generalista' dei servizi sociali ovvero il servizio sociale professionale non è diviso per aree tematiche e gli assistenti sociali intervengono in un'ottica trasversale. In questi casi, la costituzione di equipe di secondo livello gioca un ruolo cruciale di supporto.

Nella costituzione delle equipe specializzate e **dell'allocazione delle risorse umane** è necessario tener conto degli elevati rischi di *burn out* degli operatori, messi costantemente a contatto con situazioni molto gravi e di difficile soluzione, in cui è necessario conservare un grande equilibrio e mantenere un'elevata capacità di accogliere ed essere consapevoli degli aspetti emotivi. Per questo le equipe specializzate tendono a impegnare gli operatori su diversi versanti della tutela dell'infanzia.
Inoltre va presa in considerazione la *precarietà contrattuale* in cui si trovano numerosi professionisti. Il massiccio coinvolgimento del privato sociale avvenuto nelle regioni del nord è stato talvolta provocato più dalle necessità di rispettare vincoli di bilancio e blocchi di assunzione che non in base a specifiche scelte di qualità. Ciò ha prodotto il rischio di ulteriore precarizzazione delle condizioni dei lavoratori e una riduzione della qualità degli interventi per demotivazione ed elevato turn over. Peraltro è anche difficile per il privato sociale fare investimenti sull'incremento della qualità a medio lungo termine a causa della discontinuità dei finanziamenti.

**Nelle regioni centro meridionali** non vi è una tradizione dei servizi di tutela, per cui i Servizi per i minori, in gran parte proposti a partire dalla l. 285/97 si occupano in realtà delle differenti questioni

[15] Per esempio, nella città di Milano, il sistema di intervento in favore dei bambini vittime di maltrattamenti e abusi prevede le Unità di tutela minori gestite dall'ASL con la funzione di diagnosi e cura e i servizi sociali comunali con funzione di protezione e vigilanza; entrambi gli enti hanno attivato convenzioni con alcuni centri specialistici "storici" per la presa in carico di situazioni di elevata complessità

ad essi relative. A volte anche la denominazione dei Servizi nasce dall'individuazione di priorità che la Regione o il Piano per l'infanzia o poi Piano sociale di zona hanno fatto: vi sono quindi SAT, Centri per le famiglie, ecc.

Una ulteriore considerazione generale da fare è che molti Servizi nascono da organizzazioni/gruppi motivati ad un intervento specifico e si sono poi inseriti in modi vari nel Sistema senza però sempre connettersi tra loro: per esempio la distanza tra i servizi contro la violenza di genere, i servizi per la tutela dell'infanzia e quelli contro la prostituzione a volte sembrano viaggiare su binari paralleli e non Comunicabili.
Ciò è ascrivibile ad aspetti culturali:

- le diverse matrici culturali dei promotori,
- le visioni di fondo che ispirano i Servizi,

e ad aspetti organizzativi:

- le diverse centrature dell'oggetto di lavoro,
- un'assenza di sistema sia nel quadro istituzionale sia nelle rappresentazioni degli operatori
- la scarsità di risorse che sollecita a volte logiche di orticelli.

Focalizzando **l'attenzione sui servizi specifici di contrasto alla violenza:**
in **Abruzzo** vi è una consolidata esperienza, preesistente alle Linee Guida: da circa 10 anni vi sono due Centri specialistici, il Centro Maria Regina di Scerne di Pineto (TE) e il Piccolo Principe di Pescara, organizzazioni del terzo settore, che si occupano in particolare del lavoro di presa in carico di secondo livello. Si è così sviluppata una pratica operativa, in gran parte recepita nelle Linee Guida, per la tutela de minori. Le criticità del modello sono da ricondurre sia alla mancanza di un sistema di accreditamento per le strutture specialistiche sia alla connessione tra servizi di cura e percorsi giudiziari.

In **Campania**, la Regione ha in corso un monitoraggio sull'applicazione delle linee guida. Dai primi dati emerge un processo in via di attivazione. Le Linee Guida promuovono l'iniziativa degli Ambiti e accolgono la possibilità che un triennio possa permettere di sperimentare anche diversi modelli per facilitare l'attivazione di un territorio molto disomogeneo per caratteristiche di base ed opportunità.
In alcuni Ambiti vi sono dei centri specialistici del Terzo settore, mentre in altri delle esperienze attuate dall'ASl.
Sono da segnalare le esperienze, ormai decennali, del Progetto di rete per la prevenzione ed il trattamento del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia promossa dal Comune di Napoli con il Consultorio familiare Toniolo, che propone un modello di integrazione e un centro specialistico. Recentemente la Asl Napoli 1 sta avviando la progettazione di equipe specialistiche di contrasto alla violenza.
Si è avviato anche in regione un processo di connessione tra le esperienze di tutela delle donne e la tutela dell'infanzia a partire da una riflessione condivisa, in particolare sul tema della violenza assistita, con un'attenzione specifica da parte della cooperativa EVA di Maddaloni (CE).
In Campania, si individuano **alcune criticità** che paralizzano il processo di sviluppo:

- i conflitti di competenze tra Comuni e aziende sanitarie sulla titolarità degli interventi o all'interno della stessa Asl;
- l'assenza di risorse dedicate, per cui gli stessi operatori si occupano dell'ordinaria attività e di una molteplicità di funzioni che richiedono una preparazione specialistica e, oltre l'attività frontale con gli utenti, anche un imprescindibile lavoro di raccordo ed integrazione;
- la precarietà degli operatori: lì dove vengono individuate, attraverso i fondi dei progetti, risorse specializzate e dedicate, la loro efficacia è pregiudicata dalla precarietà del

sistema dei progetti che rende pregiudizievole la presa in carico per l'alternanza di operatori ed organizzazioni nella gestione dei servizi.

I punti di forza sono rappresentati dalla promozione delle linee guida e dal monitoraggio avviato nell'arco del 2007 con un lavoro capillare che permette di individuare le resistenze culturali, le criticità organizzative e le risorse attivate nell'arco del primo biennio.

In **Calabria**, ricorrono le stesse criticità Per tentare di superare la frammentazione si vanno stipulando vari protocolli operativi e accordi di programma nelle singole realtà territoriali tra diversi enti sia del pubblico che del privato sociale.
Al momento di definire i piani di zona, se da un lato si ritirano le deleghe alle Aziende Sanitarie, dall'altro si fanno i conti con le esigue risorse disponibili. I Comuni sono sprovvisti di mezzi e di personale.
Si è aperto un contenzioso tra Comuni, ASL e Regione per la gestione del personale delle ex equipe psicopedagogiche, che transitarono alle ASL o ai Comuni a secondo dell'utilizzo pur restando inquadrati nell'organico della regione Calabria e che si è concluso con l'assegnazione definitiva.
Punti di forza: la Legge regionale sul sistema sociale dei servizi stabilizza i Centri e servizi di cura e recupero psico-sociale di minori vittime di maltrattamenti e violenze anche di tipo sessuale, attraverso interventi con caratteristiche di forte integrazione tra i settori sociale, sanitario, giudiziario e scolastico.

In **Sicilia**, rispetto al fenomeno specifico si è avviata da circa 10 anni l'esperienza dei Goiam Gruppi Operativi Interistituzionali contro Abuso e Maltrattamento all'infanzia sia a Palermo che in altre realtà e di equipe specialistiche in alcune province della regione, promosse dalle ASL, in particolare a Messina ed a Catania. A Palermo esiste anche una rete antiviolenza molto ben funzionante.
Tra le criticità più significative sono da evidenziare:

- Scarso investimento finanziario e di risorse umane
- Tendenza a finanziare un privato sociale non specializzato.

Un punto di forza è rappresentato dalla realizzazione di un sistema di formazione permanente sia promosso dal Cefpass, il Centro di formazione della Azienda sanitaria siciliana sia dall'ESIS che si occupa de personale di servizio sociale, ma anche degli educatori. Entrambe le due organizzazioni curano da diversi anni sia una formazione diffusa sui temi della rilevazione, protezione e cura, sia una formazione specialistica e sul lavoro integrato di rete. Inoltre, anche il Ministero di Giustizia, attraverso il Centro per la Giustizia Minorile per il personale penitenziario minorile e gli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) per il personale penitenziario per gli adulti, ha realizzato delle iniziative specifiche sviluppando attenzioni e competenze non solo per le vittime ma anche per gli autori di violenza
Altre iniziative poi sono state promosse a livello locale da singole ASL e Province (Agrigento, Messina, ecc.)

## III.5. Rischi e opportunità dei modelli organizzativi utilizzati nelle diverse fasi dell'intervento

In generale, rispetto all'articolazione degli interventi sociali e sanitari nelle diverse fasi/funzioni di rilevazione, protezione, valutazione e trattamento, **l'ambito dei servizi dell'ente locale** tende a posizionarsi nelle fasi della rilevazione, della protezione e di alcuni interventi di prevenzione e negli interventi sociali riparativi mentre per la valutazione e il trattamento sono più presenti, accanto ai servizi tutela comunali**, i servizi dell'area sanitaria.** Il **privato sociale** si differenzia in un privato di eccellenza, depositario di conoscenze tecniche e scientifiche consolidate, che si colloca nella fase di *protezione e* nella fase *di valutazione e trattamento.* Nell'alveo di questo tipo di privato sociale,

che ha dato vita al CISMAI[16], a cui appartengono quasi tutti i centri italiani, sia pubblici che privati, si è sviluppata la maggioranza delle conoscenze e ricerche scientifiche a livello nazionale.
Esiste poi un altro settore privato, costituito da un ampio numero di associazioni del terzo e quarto settore, quasi sempre di taglio educativo, non specializzato, che si posiziona nella fase di *protezione e,* in parte di rilevazione.
Entrando più nel merito del processo di intervento e di come si articola dal punto di vista organizzativo la presa in carico, l'esame che segue si articolerà lungo le quattro fasi/funzioni dell'intervento, cercando di cogliere elementi caratterizzanti, dove possibile applicando la tecnica dell'analisi SWOT che consente di individuare elementi non solo di criticità e di forza, ma anche i fattori di rischio e le opportunità di sviluppo.

**III.5.1. La rilevazione**
E' divenuto patrimonio comune la consapevolezza che il fenomeno, che per le sue caratteristiche si configura come sommerso e negato, richiede, per essere osservato e curato, l'attivazione di mirate strategie di rilevazione di cui sono responsabili tutti i soggetti che quotidianamente sono a contatto con il mondo dell'infanzia.
Per rilevazione si intende, quindi, il percorso di approfondimento che trae spunto da osservazioni compiute, nell'ambito della loro funzione istituzionale, da insegnanti, medici, educatori nonché da familiari o cittadini preoccupati dall'emergere di comportamenti di disagio e sofferenza vissuti da un minore.
In tale fase si effettua una prima rilevazione dei segnali di malessere dei minori, dei rischi per la loro crescita, della connessione dei segni di disagio con le eventuali condotte pregiudizievoli degli adulti.
Sono stati attuati interventi di sensibilizzazione e formazione capillare:
a) sulle competenze tecniche, per affinare la capacità di discriminazione tra le condizioni di rischio e le situazioni in cui si è già verificato un danno, nonché la possibilità di approfondire, e se necessario intervenire, su quelle situazioni che frequentemente si presentano in modo "mascherato" e quindi difficilmente individuabili;
b) sulle competenze emotive, se da una parte è necessario non lasciarsi coinvolgere in allarmismi ingiustificati è altresì cruciale che nella mente degli adulti esista uno spazio di accettazione e di disponibilità a lavorare su confusione, dubbi, emozioni e pensieri, a volte contradditori e ambivalenti, che questo tipo di problemi facilmente evocano.
Un lavoro significativo è stato svolto, pur non essendo ancora compiuto, rispetto alla individuazione del fenomeno del maltrattamento e dell'abuso, differenziandolo in modo netto dalle condizioni di povertà e miseria grave in cui una quota significativa della popolazione meridionale vive e che si riflette anche sulle condizioni di agio/disagio dei bambini.

I punti della rete sensibili rispetto al mondo dell'infanzia operanti sul territorio sono individuati a due livelli: un livello primario in cui i minori vengono incontrati nella "normalità" per bisogni generali legati alla loro crescita:

- nidi d'infanzia e scuola;
- associazioni religiose, culturali, del tempo libero, sport, ecc…;
- servizi sanitari di base: pediatri di base, medici di base, consultori, medicina scolastica;
- ospedali (punti nascita);

Un livello secondario di soggetti istituzionali che incontrano bambini o famiglie già portatori di una richiesta di aiuto a carattere socio-assistenziale o educativo:

- servizi sociali territoriali;
- neuropsichiatria infantile;
- consultori familiari;
- ospedali (pronto soccorso, pediatria)

[16] (Coordinamento italiano dei Servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia)

- servizi educativi domiciliari;
- case famiglia, Comunità;
- forze dell'ordine.

In tutte le aree del Centro – nord sono stati identificati i servizi di riferimento per la segnalazione delle situazioni di rischio o pregiudizio per i minori a cui si rivolgono principalmente le agenzie educative del territorio. Tali servizi tendono identificarsi nei servizi sociali territoriali o in équipe specializzate che possono appartenere al settore pubblico oppure al privato sociale specializzato. Nella città di Milano, è stata istituita una linea telefonica specificatamente dedicata agli operatori sia quelli dei servizi sociali sia per i servizi e le agenzie educative della città

Per facilitare la segnalazione di situazioni di disagio lieve o grave, sono stati creati anche dei servizi ad hoc per la scuola, quale ad esempio, a Roma, il Progetto Girasole, un punto telefonico di consulenza per gli insegnanti, gestito a lungo dall'Ospedale pediatrico Bambin Gesù e oggi diventato una realtà associativa per proseguire la funzione di consulenza.

Nelle Regioni meridionali non è riscontrabile un'omogeneità dei soggetti che si fanno carico della rilevazione, sia per i differenti assetti organizzativi all'interno di ciascuna Regione, sia per le diversità negli Ambiti. Tuttavia, sono cresciute le competenze soggettive nella rilevazione da parte degli assistenti sociali impegnati nei diversi servizi e da parte dei medici (pediatri di base, ospedalieri).
In Campania si nota come, in presenza di servizi sociali territoriali ancora non stabilmente presenti in tutti i Comuni, a volte è il segretariato sociale a svolgere una funzione di rilevazione. Sono da rilevare, inoltre, come aspetti positivi, le iniziative di sensibilizzazione richieste dagli istituti scolastici al fine di una più attenta lettura dei disagi degli alunni e, più in generale, da educatori territoriali: cresce cioè la consapevolezza dell'attenzione alla rilevazione precoce. Per esempio in Calabria e in Sicilia , le scuole sono particolarmente sensibili a rilevare un generico disagio familiare. Anche gli operatori sociali e sanitari hanno accresciuto, in generale, la capacità di riconoscere le situazioni di rischio, ma esistono ancora notevoli resistenze culturali, anche nel mondo dei servizi, a porsi come osservatori del funzionamento della famiglia.
Rispetto alla rilevazione, inoltre va osservato che alcune particolari fasce deboli, in particolare i rom e gli immigrati dai paesi extracomunitari, sono più invisibili di quanto già non lo siano, per le ragioni esposte, i bambini in generale: ciò potrebbe essere dovuto ad una serie di fattori, che vanno dalla diffusione di pregiudizi e diffidenze razziali al numero insufficiente di attività e servizi finalizzati all'inclusione sociale ed al sostegno alla famiglia.
E' ancora da sviluppare una attenzione ed una competenza negli operatori nel rilevare le forme di sfruttamento di cui più recentemente c'è consapevolezza, legate alla violenza tra minori, ai bambini che vivono in contesti caratterizzati dalla violenza criminale organizzata, alla pedofilia connessa alla rete, alla prostituzione, lavorando sempre sia sugli aspetti cognitivi che sulle resistenze emotive e culturali che ostacolano il riconoscimento.

**A livello nazionale, in questa fase/funzione dell'intervento, i punti di forza** dei modelli organizzativi oggi riscontrabili possono essere così sintetizzati:

- diffusione di una maggiore attenzione e consapevolezza sulle diverse forme di maltrattamento, ivi compreso il tema dell'abuso sessuale intrafamiliare che oggi non viene più negato e l'incremento della sensibilità della Comunità locale.
- Miglioramento della capacita di cogliere i segnali nei diversi ambiti in cui si trovano o bambini (in particolare la scuola, mentre per gli altri luoghi di aggregazione tipo oratori, palestre etc si è ancora all'inizio) e nei servizi per adulti, dove si sta diffondendo una maggiore attenzione al problema.

- Individuazione di luoghi in cui gli operatori possono confrontarsi, ricevere una consulenza ed effettuare una prima valutazione in merito alla gravità e alla necessità di intervento dell'autorità giudiziaria, sia civile sia penale, e per poter procedere ad un intervento adeguato, senza né minimizzare né muoversi in modo allarmistico. La condivisione in forme di equipe anche molto leggere rappresenta un punto di forza strategico per una rilevazione sufficientemente buona.
- Ancora è da segnalare lo sviluppo di un'attenzione non solo alle competenze tecniche, ma anche ad una competenza emotiva che permetta di affrontare le resistenze che albergano tanto in chi chiede aiuto quanto negli stessi operatori.

**I punti deboli** sono

- L'aleatorietà e *discontinuità dei programmi* di sensibilizzazione e formazione dedicati agli insegnanti (non sono messo a sistema) e scarsa diffusione presso altre categorie (es pediatri, volontari, agenzie del privato sociale)
- Le equipe di consulenza, con *risorse dedicate multidisciplinari* specializzate, sono previste solo in alcune zone; i servizi sociali rischiano di essere lasciati soli e sovraesposti con conseguenze negative a più livelli.
- Difficoltà di rilevazione nel caso di *minori stranieri,* vuoi per minori capacità di accedere al sistema di aiuto da parte loro e degli adulti protettivi, vuoi perché esiste una difficoltà a distinguere il maltrattamento dalle differenze culturali negli stili di accudimento.
- L'assenza di procedure che tutelino i bambini e gli operatori scoraggia l'assunzione di responsabilità, quando a seguito di una rilevazione non vengono attivati adeguati interventi di protezione o gli operatori sono lasciati soli o diventano quasi colpevoli di un inevitabile conflitto che si solleva quando la tutela di un bambino mette in gioco le relazioni familiari;

Le **opportunità** date dalla presenza di un luogo specifico dedicato alla funzione di consulenza permette di :

- Fare analisi congiunte e valutazioni territoriali sullo stato di malessere e rischio peri minori, ampliando il confronto alla collettività locale per evitare che venga 'evacuato' il problema della violenza all'infanzia
- Progettare azioni formative e iniziative di sistema per potenziare rilevazione precoce
- Essere indicatore e termometro e suggeritore di possibili interventi preventivi
- osservare il fenomeno delle recidive e dell'efficacia degli interventi

**I rischi** dell'attuale situazione sono legati a:

- **Riduzione dell'attenzione specifica al fenomeno**, nel momento in cui le condizioni di vita delle famiglie peggiorano, aumentano i problemi portati ai servizi e le problematiche sociali 'coprono' le inadeguatezze genitoriali.
- Riduzione delle risorse per la sensibilizzazione e la formazione alla rilevazione precoce
- Rischio che la rilevazione e l'accertamento si orientino più sulla 'colpevolizzazione' dei genitori che sulla diagnosi del malessere del bambino.
- La paura di sbagliare e la preoccupazione riguardo la personale implicazione in percorsi giudiziari, che sono vissuti come non tutelanti, possono fungere da deterrente rispetto alla rilevazione e quindi all'intervento.
- I processi mediatici: piuttosto che aumentare sensibilità e consapevolezza, agiscano da deterrente rispetto alla motivazione ed al dovere della tutela.
- Interferenza della componente amministrativa per la copertura delle spese sulle possibili misure di protezione.

**III.5.2. La segnalazione all'autorità giudiziaria**

Uno degli snodi cruciali della rilevazione è la segnalazione all'autorità giudiziaria, sia quella civile sia quella penale. Questo snodo è quello maggiormente trattato dalle linee guida ed è stato approfondito, con numerosi protocolli di intesa locali, volti a precisare e chiarire alcune specifiche procedurali, in particolare per le interazioni tra il penale e gli interventi civili.

La *diffusione di esperti giuridici* (in Emilia Romagna formati con un apposito corso di formazione) supporta in modo consistente la funzione di segnalazione dei servizi, pur permanendo l'esigenza di *connettere in modo più armonico il sapere legale con quello della relazione di aiuto* e i compiti di protezione, esigenza che può essere trattata nelle equipe di consulenza laddove queste integrano il consulente giuridico (tra le altre, il Faro di Bologna, il centro d'ascolto del progetto 'indifferenti mai' della provincia di La Spezia,) la provincia di Milano ha attivato un progetto specifico di consulenza giuridica a supporto dei servizi tutela della provincia, in molte regioni del nord (Liguria, Veneto, Piemonte Lombardia) si è avvertita l'esigenza di supportare gli operatori con una funzione di consulenza giuridica.

Nella prospettiva di servizi territoriali responsabili degli interventi sia di tutela dei minori vittime di maltrattamento che a sostegno della famiglia, resta una criticità generale relative **al *ruolo istituzionale del servizio*** *nella relazione con la famiglia.* In particolare, quando il sospetto di abuso riguarda nuclei famigliari già conosciuti dal servizio, il sospetto di abuso produce una frattura nella relazione fiduciaria con la famiglia e la segnalazione all'Autorità Giudiziaria ridefinisce i ruoli, attribuendo una funzione di vigilanza e controllo nei confronti degli adulti genitori, a protezione dei minori. L'obbligo di denuncia dei sospetti reati penali pone ulteriori dilemmi agli operatori relativamente al tema della trasparenza da un lato e la necessità di tutelare i minori e il buon andamento delle indagini.

Un' ulteriore criticità è *l'incremento di azioni giudiziarie* (o di denuncie agli ordini professionali) nei confronti di servizi o professionisti (sia pubblici che privati) da parte dei genitori coinvolti nei procedimenti penali, in particolare quando questi si risolvono con archiviazioni.

Altri aspetti riguardano:

- la carenza della connessione tra la procura minori e la procura ordinaria, malgrado le strategie individuare dai protocolli d'intesa locali (segnalazioni disgiunte, possibilità/ impossibilità di secretare gli atti, etc);
- la sovraesposizione degli operatori che effettuano la denuncia e la loro scarsa tutela;
- la mancata assunzione di una responsabilità collettiva, in particolare nelle realtà più piccole quando la segnalazione di abuso sessuale coinvolge persone socialmente riconosciute nella Comunità locale (per esempio nei confronti di bambini adottati o in affido);
- la disomogenea e discontinua preparazione delle forze dell'ordine.

Non è chiaro l'impatto giocato dalla frequentissima nomina dei CTU, in entrambi gli ambiti;da un lato, sembrano avere maggiore autorevolezza e credito da parte dell'autorità giudiziaria, dall'altro rischiano di duplicare gli interventi e moltiplicare le valutazioni.

Nelle regioni del Sud, i conflitti rispetto alla segnalazione sono ascrivibili alla cultura – particolarmente radicata nel meridione – della famiglia come sacra, per cui, sia da parte degli operatori che della società, l'intervento è considerato aprioristicamente intrusivo e, contemporaneamente, si assiste ad una rappresentazione diffusa di una funzione vessatoria delle Istituzioni, quando esulano da una forma assistenziale.

Una criticità organizzativa è rappresentata dall'affidamento del Servizio sociale professionale al Terzo settore: ciò pone il problema concettuale legale della legittimità e legittimazione di esternalizzare la funzione di tutela e, dal punto di vista operativo, dell'inevitabile turn over degli operatori legato alle scadenze di progetti.

Vi sono, inoltre, le resistenze soggettive degli operatori che vivono in sé stessi la fatica di porsi nel conflitto tra il bambino e l'adulto genitore.

### III.5.3. La protezione

Gli interventi di protezione hanno lo scopo di mettere il bambino al riparo dai comportamenti più direttamente traumatizzanti sia fisici che psicologici e di essere in grado di contribuire proficuamente al processo di recupero di benessere sia a livello individuale sia per ciò che riguarda le sue relazioni famigliari.. Possono essere sia di tipo 'amministrativo', messi in atto con un consenso da parte della famiglia, sia di tipo giudiziario, regolati e stabiliti dalla magistratura. Tali interventi devono essere strettamente connessi ai tempi evolutivi e ai bisogni del minore. Le azioni protettive non devono solamente essere orientate alla protezione fisica, cioè impedire il comportamento maltrattante, ma anche alla protezione mentale, vale a dire impedire comportamenti stigmatizzanti e colpevolizzanti, nonché pressioni psicologiche nei confronti del minore e degli adulti protettivi.
Gli interventi di protezione devono essere modulati in relazione alla gravità del pregiudizio ed alla presenza o meno di risorse protettive nel contesto familiare anche allargato.
Nelle situazioni più gravi è invece necessario collocare il bambino in un contesto diverso da quello familiare, sia per interrompere la sua esposizione agli atti dannosi sia per impostare un efficace percorso di diagnosi e cura.

Il lavoro è contraddistinto in tutte le Regioni da criticità ascrivibili ad aspetti culturali, ideologici, organizzativi.
Il Comune, attraverso i servizi sociali territoriali o – qualora non siano presenti – quelli dell'Ambito sociale, ha istituzionalmente la funzione di protezione ed è l'interlocutore dell'Autorità Giudiziaria Minorile. Tuttavia, l'attenzione e la cooperazione nell'attivare e gestire azioni protettive coinvolge tutti gli operatori e servizi, poiché per essere realmente protettivi gli interventi vanno calibrati nella scelta dei tempi e delle modalità
Per i bambini vittime di abuso sessuale va prevista un'attenzione alla protezione durante il percorso giudiziario penale, al fine di evitare vittimizzazioni secondarie

Le regioni del centro nord si caratterizzano per la *diffusione ed articolazione di diverse risorse protettive*, in genere gestite dal privato sociale. Sono abbastanza numerose le **Comunità** di tipo famigliare o educative, con alcune punte di eccellenza nell'accoglienza di bambini vittime di abusi. Esistono alcune Comunità[17] che, pur essendo qualificate come educative, sono risorse specializzate per i bambini vittime di maltrattamento e abusi in quanto, caratterizzate da un'elevata capacità protettiva, accoglienza d'emergenza in situazioni di crisi, accompagnamento nel procedimento giudiziario, rielaborazione di traumi conseguenti alla violenza. Si stanno inoltre sempre più diffondendo Comunità per madri con bambini e vari percorsi di sostegno alle madri con i loro figli.
I servizi di **"spazio neutro"** dedicati all'esercizio del diritto di visita nelle separazioni conflittuali sono stati progressivamente estesi ed utilizzati anche nei casi di maltrattamenti e abusi, laddove è utile mantenere un rapporto tra genitori e figli, in condizioni di sufficiente sicurezza, in un contesto in grado di contribuire alla valutazione complessiva della situazione[18]. Si pongono qui alcuni snodi critici principalmente dovuti alla scarsa connessione tra l'autorità giudiziaria penale (che può

[17] Nella città di Milano, il CBM (Centro per il bambino maltrattato e la cura della crisi familiare), Caf (centro di aiuto alla famiglia e al bambino maltrattato) e il Ctif (Centro trauma infanzia), a Torino la coop Paradigma, a Mestre il CTB (Centro Tutela bambino)

[18] Da una decina d'anni il Comune di Milano ha attivato, in convenzione con un centro specialistico, un servizio di spazio neutro dedicato alle situazioni di maltrattamento e abuso e su tale scia si stanno orientando anche altri servizi analoghi (luoghi neutri di Torino).

richiedere la sospensione degli incontri tra la vittima e il sospetto abusante) e l'autorità giudiziaria civile, che non ha gli elementi per impedire l'esercizio del 'diritto di visita'. Infine, si stanno sperimentando alcune esperienze di **collocamento famigliare** di bambini gravemente traumatizzati, anche a seguito di abusi sessuali: la prima esperienza in tal senso è stata quella dell'*affido professionale*[19] promossa dalla Provincia di Milano, nell'ambito della 285/97
*L'assistenza domiciliare educativa* al minore e la famiglia rappresentano un'altra risorsa protettiva.

È diffuso e condiviso il ruolo del servizio tutela e dell'ente locale nell'assunzione di una responsabilità sia nella **regia** e **vigilanza** del progetto protettivo rispetto al minore sia nel monitoraggio e vigilanza sulle strutture e le risorse.
Si diffondono poi gli *interventi di protezione realizzati in forma di emergenza* (art 403 cc) e la costituzione di uffici centralizzati , in alcune grandi città, dedicati al ***Pronto Intervento*** che lavorano spesso anche sul problema dei minori stranieri non accompagnati.

Nella realtà **delle Regioni meridionali**, si registra una minore presenza di strutture di accoglienza che limita le risorse di protezione sia nell'emergenza (come è spesso accade nel caso di minori vittime di tratta a fini di prostituzione) sia nella realizzazione di progetti amministrativi correnti.
In alcune realtà questa fase prevede interventi coordinati tra servizi pubblici territoriali e strutture specializzate.del terzo settore, che intervengono non solo per l'accoglienza , ma anche nella presa in carico per la prima valutazione utile a impostare le misure protettive. Questo accade per esempio in Campania dove prevale l'azione dei Servizi sociali territoriali, a volte appoggiati da operatori della ASL o dell'equipe specialistica gestita dal Terzo settore – in particolare questa è l'esperienza di Napoli.
In Calabria l'uso di misure amministrative di protezione da parte dei servizi sociali territoriali è raro, sono i servizi consultoriali della ASL ad attivarsi maggiormente, anche come formulazione di segnalazioni che coinvolgono altri Servizi o l'Autorità Giudiziaria.
In Sicilia, vi è una realtà molto eterogenea in quanto i servizi sociali sono prevalentemente discontinui, in quanto gestiti con il sistema degli avvisi pubblici e dei Progetti; quindi a volte le iniziative di protezione vengono promosse dai Servizi della Asl, soprattutto i Consultori e dalle Comunità che magari accolgono già i bambini e gli adolescenti per motivi assistenziali. Prevalentemente le richieste di protezione attraverso le segnalazioni alla Procura Minori provengono quasi esclusivamente da Operatori sanitari delle Equipe Specialistiche o Servizi Sociali sensibilizzati.

**Punti di forza**
La costituzione *di mini equipe* tra operatori di diversi Servizi ed organizzazioni costituisce un elemento di forza perché permette di lavorare con uno sguardo sulla complessità della situazione, di progettare interventi di protezione che tengano conto del pericolo fisico e mentale; che permette di affrontare lai conflitto di interessi tra bisogni del minore e salvaguardia delle relazioni familiari che inevitabilmente queste situazioni producono.

In questa direzione, negli ultimi anni vi è stato un significativo sviluppo delle competenze degli operatori sulla elaborazione di una prima ipotesi e di un percorso di protezione che non si esaurisce con la segnalazione.

[19] Avviata quattro anni fa in via sperimentale dalla Provincia di Milano e successivamente diffusa ad altre realtà. l'affido professionale è una formula che garantisce l'accoglienza in un contesto famigliare unitamente alla 'professionalità', la dedizione e la competenza ad occuparsi di bambini con gravi difficoltà

**Le debolezze dei modelli organizzativi nella** fase di protezione sono legate a

- i tempi di collocamento in Comunità troppo lunghi, disancorati da un accurato e integrato lavoro di valutazione delle risorse famigliari e sottoposti a ulteriori rallentamenti in relazione ai contenziosi giudiziari, alla nomina di ripetute CTU
- la scarsa diffusione quantitativa delle diverse risorse
- il sovraccarico dei servizi sociali che spesso ostacola una buona presa in carico della situazione del minore e la tenuta della funzione di regia e connettore di rete
- la scelta delle risorse protettive è influenzata da vincoli di bilancio
- le strutture di accoglienza sufficientemente competenti per i problemi degli abusi, in grado di intervenire in situazioni di emergenza, capaci di attuare una valutazione globale tempestiva sono poche
- continuano ad esistere anche al nord alcuni 'classici istituti"
- E' ancora da segnalare la scarsa protezione fisica e mentale della vittima e dell'adulto protettivo, sia nel percorso giudiziario che nella vita quotidiana (possibilità di contatti con indagato se a piede libero o suoi familiari).
- Un altro problema è rappresentato dalla fuga di notizie nei piccoli centri e dalle difficoltà di garantire una protezione in realtà molto piccole.

Le **Opportunità** sono la possibilità offrire ai minori luoghi adeguati in cui ricevere un'adeguata assistenza per la rielaborazione del trauma, sviluppando anche la risorsa dell'accoglienza famigliare; inoltre la pluralità delle risorse permette di articolare gli interventi protettivi a seconda delle specifiche esigenze.
Rispetto alle risorse infatti è da segnalare come, negli ultimi anni, in tutte le Regioni meridionali siano sorte Comunità per bambini ed adolescenti, ma la mancanza di normativa sugli standard fa sì che spesso queste organizzazioni propongano un nuovo fenomeno di protezione assimilandola tout court all'istituzionalizzazione. Pur essendoci dei documenti specifici di orientamento sull'organizzazione di Comunità che accolgono bambini da proteggere, tuttavia gli atti regionali sono più orientati a definire aspetti burocratici e requisiti legati alle strutture anziché al modello organizzativo.

I **rischi** sono di :

- sovrainvestire il collocamento famigliare come risorsa protettiva adeguata in tutti i casi, trascurando le risorse di un collocamento Comunitario in situazione di crisi, e dimenticando che molti inserimenti famigliari falliscono
- **minimizzare le esigenze di protezione,** sia perché vincolati dalla scarsità di risorse si in nome del mantenimento del minore con la famiglia, con il rischio di rinviare un intervento protettivo e aggravare la situazione
- la **precarietà** delle risorse economiche e la discontinuità dei finanziamenti cui è sottoposto in particolare il settore del privato sociale, con il rischio di incidere pesantemente sulla stabilità dei servizi dati e il miglioramento continuo
- l'assenza di criteri adeguati per la valutazione degli interventi e i criteri di accreditamento

Dal punto di vista procedurale, un **nodo critico è il coinvolgimento della Procura** presso il Tribunale per i minorenni per attivare la tutela giudiziaria del minore e la Procura Ordinaria quando si ravvisa l'ipotesi di reato.
La complessità è aumentata dalla necessità di connettere in modo sinergico atti ed interventi giudiziari con la presa in carico psicosociale.
In questa linea, la applicazione concreta sia nel processo civile che nel processo penale delle garanzie per il minore previste dalla legge n. 77/2003 – Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea dei diritti del fanciullo, fatta a Strasburgo il 25.1.1996 ecc.) sono ancora lontane da una

reale applicazione, così come gli articoli di legge che regolano l'audizione del minore in forma protetta e assistita. Tuttavia in alcuni tribunali (per es. a Milano), in collaborazione con l'associazione degli avvocati minorili (Camera Minorile), si stanno diffondendo alcune iniziative di attivazione dell'avvocato del bambino così come di ascolto dei servizi, insieme alla famiglia, rafforzando l'applicazione del 'giusto processo e del giudice terzo

Altrettanto può dirsi per la esigua applicazione della legge n.149/2001, che prevede, non più solo l'allontanamento della vittima, bensì, se del caso, quello del genitore o convivente maltrattante o abusante. Tale norma, a quanto sembra, è poco conosciuta dagli operatori della giustizia e dei Servizi, così come l'inserimento nel codice civile e di procedura civile, ai sensi della legge n. 154/2001 (Misure contro la violenza nelle relazioni familiari), degli ordini di protezione contro gli abusi familiari emessi dal giudice ordinario per evitare ogni contatto tra autore della violenza e vittima della stessa. Ancora, è da segnalare l'assenza di tutela per i bambini stretti nei procedimenti di separazione dei genitori, un monitoraggio sull'applicazione della legge sull'affidamento condiviso (Legge n. 54, 8 febbraio 2006) potrà permettere di verificare se essa rappresenta un efficace strumento per l'affermazione della bi genitorialità senza sacrificare il diritto del minore al benessere nelle relazioni e alla protezione da rischi di pressioni e triangolazioni all'interno di dinamiche di separazione che avvengono senza esplicitare possibili situazioni di violenza domestica pregressa, che quindi prosegue usando come strumenti i bambini e la gestione delle disposizioni di affidamento.

### III.5.4. La valutazione

La fase di valutazione diagnostica e prognostica impegna in modo integrato competenze sociali, mediche. L'intervento valutativo, se attivato con tempestività ed in modo coerente ed integrato, si configura come fortemente protettivo, poiché consente di affrontare precocemente la crisi attivando i possibili interventi di riparazione sia sul minore sia sulle sue relazioni familiari. La fase di valutazione comprende sia gli interventi volti a comprendere il danno subito dal minore sia le risorse presenti nel contesto famigliare per riacquisire una adeguata responsabilità nei confronti del bambino; nel caso degli abusi sessuali intrafamiliari può prevedere una differenziazione tra i percorsi dedicati al genitore potenzialmente protettivo e per il genitore abusante.

Fin dalle sue prime azioni, la presa in carico assume quindi un'importante valenza terapeutica e consente in modo progressivo e dinamico, tramite un attenta ricognizione degli esiti prodotti, di delineare progettualità più strutturate d'intervento. Essa consentirà, inoltre, di modulare le forme della protezione tanto in relazione all'elaborazione del trauma da parte del minore quanto all'evoluzione delle risorse e competenze genitoriali.

Gli interventi di valutazione richiedono tuttavia il mantenimento di una funzione di vigilanza e protezione nei confronti dei minori e l'attivazione di una funzione diagnostica e una funzione prognostica realizzata in modo dinamico, in un contesto caratterizzato dalla presenza dell'autorità giudiziaria che le utilizzerà nell'ambito della presa di decisioni.

**I modelli organizzativi adottati nelle regioni del centro nord** sono molto differenziati e fortemente eterogenei. E' questa una fase in cui sono maggiormente coinvolti i servizi dell'ambito sanitario e dell'ASL.

In **Veneto,** la funzione di valutazione viene svolta dai servizi normalmente presenti nella rete, realizzati sulla base di protocolli di intesa che localmente regolano la collaborazione tra i servizi dell'ULSS, (in genere si tratta di consultori che hanno attivato sezioni e unità operative specializzate), e i servizi comunali dell'ambito. La regione ha deciso l'attivazione di cinque centri specialistici che svolgono una funzione di III livello, laddove vengono richiesti dalle equipe territoriali

In **Piemonte** come già accennato, sono state istituite per ogni ASL, le equipe multidisciplinari (EMD) composte da tutti i rappresentanti dei nodi della rete, in particolare pubblici (consorzi e ASL. Oltre alla funzione di consulenza hanno lo scopo di promuovere la collaborazione tra le risorse esistenti localmente, per realizzare sia le valutazioni sia i trattamenti. Generalmente, per i minori interviene la NPI e per il lavoro con i genitori intervengono i servizi per gli adulti (sert, psichiatria). Lo snodo critico rilevato è la difficoltà ad equilibrare le componenti sanitarie con le componenti sociali.
In **Lombardia**, ogni realtà locale ha messo a punto diversi assetti. Solitamente a seguito dell'incarico del Tribunale Minorile il compito viene assunto dai servizi tutela costituiti a livello di ambiti locali, nel cui ambito organizzativo si definisce l'attribuzione delle funzioni di protezione, vigilanza e controllo e le funzioni diagnostiche e terapeutiche. Le linee guida regionali danno indicazioni di massima sull'attribuzione di queste ultime ai servizi dell'ASL o accreditati ma tale indicazione contrasta con la linea di trasformazione delle aziende in organismi deputati alla programmazione, acquisto e controllo (PAC). In alcune province gli ambiti territoriali hanno assunto entrambe le funzioni, mentre in altre sono stati definiti protocolli di intesa con i dipartimenti ASSI (attività socio sanitarie integrate) dell'ASL. Nella città di Milano la funzione di valutazione e trattamento è assunta dalle Unità tutela minori[20] dell'ASL mentre la protezione e vigilanza è assunta dai servizi comunali. Per la valutazione e il trattamento di situazioni complesse è possibile accedere a quattro centri specialistici in convenzione.
Analogamente accade in Liguria e in Emilia Romagna

In **Toscana** e nelle **Marche** sono i servizi territoriali sociosanitari quelli incaricati di svolgere la valutazione per conto del tribunale per i minorenni, ma quando la valutazione avviene al di fuori di un contesto coatto, tale funzione può essere assolta anche dai consultori familiari ove presenti.
Dove sono attivi da anni centri specializzati, es. a Roma, l'incarico può essere attribuito anche a questi, siano essi connessi ai servizi pubblici, es. il Centro Pierino e il lupo, oppure del privato sociale.
I modelli organizzativi proposti in alcune linee Guida e messi in atto nella pratica sono estremamente vari.

La fase della valutazione è quella dove si osserva una situazione di maggiore confusione nell'attribuzione delle competenze, non è raro infatti che il Tribunale per i minorenni possa rivolgersi direttamente anche ai servizi di neuropsichiatria degli Ospedali pediatrici, oppure che vi possa essere una sovrapposizione tra compiti dei servizi sanitari territoriali per l'età evolutiva ed équipe multidisciplinari integrate di secondo livello.
In Abruzzo, Calabria, Campania e Sicilia, il Tribunale per i minorenni incarica i servizi in tutti i casi di violenza assistita –maltrattamenti e sospetto abuso.
In Abruzzo la valutazione è effettuata dai Centri specialistici, che le Linee Guida chiamano "Strutture per il Trattamento dei Minori Abusati" (STMA), su invio del Tribunale per i minorenni La loro dislocazione sul territorio rende a volte faticoso l'accesso. In altri casi vengono nominati CTU. Le linee guida prevedono, come illustrato precedentemente, la costituzione dei Nuclei Tutela Minori, uno in ciascuna provincia, con lo scopo di coordinare ed omogeneizzare le prassi di valutazione.
In Campania, il Tribunale incarica i servizi solo nei casi di abuso intrafamiliare, altrimenti, considerando i genitori potenzialmente protettivi lascia libera interazione tra famiglie e servizi nell'intervento di valutazione e cura. La valutazione sanitaria viene svolta da pediatra/ginecologo. La valutazione psicologica del bambino viene svolta o nei Consultorio o dalla Neuropsichiatria infantile La valutazione della recuperabilità genitoriale: a volte in consultorio a volte in servizi specialistici quali i Sert e la Salute Mentale. Interessante in questo senso un progetto in corso in

[20] Le UTM sono uno delle unità in cui si articola il servizio famiglia infanzia ed età evolutiva di cui fanno parte anche i consultori famigliari, i centri di terapia famigliare, e i servizi di psicologia per l'infanzia e l'adolescenza

Campania su Fondi di lotta alla droga che mette insieme esperienze e competenze specialistiche differenti per lavorare sui rischi e sulla cura dei figli di genitori con problemi di dipendenza.

In Calabria, esprimersi in termini di prognosi sulla recuperabilità non è ancora prassi, e di solito il Tribunale si limita a provvedimenti di allontanamento del minore con collocamento in Comunità o in famiglia affidataria, anche fino al compimento della maggiore età, senza che vi sia un percorso di valutazione ed un progetto consequenziale.
In Sicilia, complessivamente, soprattutto grazie al sostegno offerto da una formazione permanente qualificata e capillare, la valutazione si fa più di prima in quasi tutte le province ma mancano le risorse per la cura e spesso per l'integrazione con la tutela. Il Tribunale incarica i servizi in tutti i casi di violenza assistita –maltrattamenti e sospetto abuso. In alcuni casi la Procura nomina una consulente tecnico d'ufficio che talvolta si raccorda con i servizi incaricati ( laddove esiste un protocollo di intesa).

E' questa una delle fasi più delicate per la connessione esistente tra operato della magistratura ed operato dei servizi, alla valutazione del Tribunale per i minorenni può sovrapporsi infatti anche quella richiesta in sede civile se è stata avviata una procedura di separazione, oppure l'accertamento psicodiagnostico predisposto dal Pubblico ministero o dal giudice per le indagini preliminari quando è avviato anche un procedimenti giudiziario penale. Sul versante penale la predisposizione di una CTU o di una perizia da parte del GIP sposta il perno sull'aspetto giudiziario di validazione della prova ed impoverisce la possibilità di protezione e cura del bambino e dei suoi legami in senso più ampio, benché l'incarico peritale sia diverso e non sia incompatibile con una valutazione da parte di un'équipe di presa in carico che possa guardare e trattare la complessità della situazione. Anche dal punto di vista della garanzia della cura, purtroppo è divenuta prassi comune, anche se non codificata da nessuna parte, che, anche quando notevolmente danneggiato, il minore non venga preso in psicoterapia se non dopo essere stato – nei tempi spesso troppo lunghi della giustizia – esaminato dal consulente tecnico e/o sottoposto ad incidente probatorio.

I punti di **maggior positività** dal punto di vista dell'organizzazione dell'intervento possono essere ricondotti a:

- la diffusione delle *consapevolezza della necessità di una fase dedicata e dell'individuazione dei due focus differenti* tra valutazione del danno e valutazione delle ricuperabilità e della opportunità di aprire spazi di trattamento dedicati agli adulti
- diffusione della valutazione e il trattamento dei bambini, in particolare per i bambini vittime di abuso sessuale
- la necessità di interazione tra il contesto di cura e protezione del minore con il contesto psicologico di valutazione e trattamento dei genitori
- diffusione delle esperienze e conoscenze cliniche relativamente ai genitori con problemi di trascuratezza, maltrattamenti fisici e psicologici
- avvio di alcune esperienze di valutazione e trattamento di adulti abusanti, in particolare in carcere
- Consapevolezza sulla necessità di prevedere percorsi di riparazione e ripristino benessere anche a livello socio educativo

In questa fase del processo d'intervanto la *frammentazione degli interventi* rappresenta la maggiore **criticità.** si caratterizza per il rischio del prevalere di posizioni autoreferenziali dei servizi più 'forti'in cui il compito di ricomposizione delle diverse istanze ricade in capo ai servizi sociali, con scarso grado di riconoscimento. Altr**i punti di debolezza** sono così riassumibili:

- Carenza di risorse economiche e strutturali per sostenere i percorsi di cura dei bambini vittime di abusi, in particolare laddove le asl non prevedono la possibilità di presa in carico terapeutica a medio lungo termine
- Non tutte le regioni hanno assunto i Lea né hanno dato indicazioni sulla gestione di queste funzioni
- Non è chiaro nei diversi modelli organizzativi chi sono i servizi o i nuclei operativi che hanno il compito di svolgere questa fase; localmente vengono trovate soluzioni non stabili
- La valutazione dei genitori avviene in modo 'fotografico' e spesso con una scarsa connessione tra gli interventi psicologici e quelli sociali
- Esiste una difficoltà nella relazione tra i servizi sociali, incaricati del funzione di coordinamento e regia in virtù del mandato ricevuto dal tribunale e i servizi sanitari (in particolare quelli per adulti)
- la nomina dei CTU è un fenomeno molto diffuso, che richiede di essere considerato alla luce delle possibilità di duplicazione degli interventi e, parallelamente della definizione delle competenze (e acquisizione delle relative capacità) degli operatori dei servizi, in particolare di quelli incaricati di valutazione e trattamento)

Le **opportunità** sono date dall'esistenza di una rete molto ampia di competenze potenzialmente sviluppabili e dalla diffusione di conoscenze e sensibilità, sia rispetto agli effetti sui bambini a medio lungo termine (e consapevolezza delle necessità di cura) sia rispetto alla necessità di trattare gli adulti genitori, in un'ottica di prevenzione terziaria (si vedano le maggiori sensibilità e attivazione di progetti specifici da parte di Sert, servizi psichiatrici etc). È però indispensabile che tutte queste componenti siano posizionate in un quadro organico in cui siano definite alcune gerarchie di responsabilità, competenze e contesti.
Valutazione e trattamento vengono frequentemente effettuati dai servizi /equipe dedicate alla tutela dei minori. Questo da un lato permette di 'tenere insieme e connessa la rete degli interventi dall'altro provoca un rischio di autoreferenzialità
Un mandato chiaro per la valutazione: la presenza del mandato del tribunale per i minorenni tutela il bambino e favorisce la predisposizione di un piano di interventi coordinato e orientato alla cura.

**I rischi in questa fase:**
Il modello organizzativo su questa parte del percorso non è chiaro per cui a volte non sembra prevedibile ed organizzabile per ruoli e funzioni. Il rischio principale è che gli interventi di tutela si limitino alla rilevazione e alla protezione senza procedere verso le fasi di valutazione e cura, con la possibilità di incrementare la cronicizzazione degli interventi
In particolare sul fronte:

- dell'integrazione si rileva una forte criticità è rappresentata dalle difficoltà di interazione che sono riconducibili a diffidenze, conflitti di potere, diverse culture organizzative, ma anche l'assunzione di punto di vista tra tutela del minore e valutazione del genitore che sembrano incompatibili e non riconducibili ad una connessione.
- delle connessioni con l'Autorità giudiziaria, a volte il Tribunale per i Minorenni non tiene conto delle relazioni degli operatori territoriali e dei consulenti ed emana provvedimenti avulsi dalla situazione specifica in cui si trovano realmente il minore e la famiglia e dai suoi bisogni.
- delle risorse umane, il personale dei servizi: oltre, come già detto essere poco numeroso e a volte precario, in molti casi non si riconosce/non ha le competenze specialistiche per svolgere il lavori di valutazione o ritiene che non attenga ai servizi il compito di valutazione.

### III.5.5. Il trattamento

Il Trattamento impegna competenze psicologiche, sociali, sanitarie ed educative, è finalizzato a ripristinare condizioni di benessere del minore e/o della famiglia, attuabile attraverso interventi di protezione, educativi e terapeutici. Il Servizio sociale territoriale è responsabile della regia del caso e coordina gli interventi di trattamento.

Il trauma dell'abuso all'infanzia è un'esperienza mal-formativa, che si colloca all'interno dell'**identità e** la permea, deformandone struttura e funzionamento Gli studi scientifici, infatti, ci dicono che *la mente si forma in seguito all'interazione tra processi neurofisiologici interni ed esperienze interpersonali: struttura e funzione cerebrali si sviluppano a partire da programmi geneticamente determinati modellati ed influenzati dalle esperienze, specie interpersonali*[21].
Definito da Judith Hermann "Disturbo Post-Traumatico da Stress Complesso" o di II tipo[22] , per distinguerlo dal PTSD semplice che conosciamo come classificato dal DSM IV-TR (il manuale diagnostico - statistico più diffuso e accreditato al mondo), assieme alle caratteristiche di quest'ultimo presenta aspetti tipici del disturbo di personalità, come la difficoltà a modulare e regolare le emozioni, l'instabilità del senso di identità, comportamenti autolesionistici, coinvolgimento cronico in relazioni disfunzionali. Le vittime subiscono gravi danni cerebrali, danni al sistema neuroendocrino e al sistema immunitario, sono incapaci di empatizzare con gli stati interni propri ed altrui e di modulare le emozioni; i processi cognitivi perdono di coerenza e coesione; la soglia di reazione allo stress è innalzata o abbassata; sviluppano schemi di comportamento sociale del tutto simili alle modalità con cui sono stati trattati, il che li espone a continui fallimenti e frustrazioni nelle relazioni, rinforzando, all'interno di un circolo vizioso, il "modello del mondo malevolente"[23] .
Ne consegue un aumento del rischio sociale e sanitario lungo tutto l'arco della vita, come dimostra la recente indagine retrospettiva su maltrattamenti e abusi in età infantile "Vite in bilico", pubblicata su*l quaderno n. 40 del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza.*
L'evoluzione futura del trauma dipende da diversi fattori, alcuni dei quali legati alle caratteristiche, alla gravità ed alla durata del reato, altri alle capacità di resilienza del minore, all'età, al rapporto con l'abusante, altri ancora all'ambiente sociale e alle modalità con cui gli adulti significativi, ma anche il sistema dei servizi sanitari, sociali e giudiziari rispondono alle esigenze di tutela e riparazione del minore. Diventa fondamentale, dunque, dare a tutte le vittime l'opportunità di compiere il necessario percorso psicoterapeutico e riparativo. I Livelli Essenziali di Assistenza garantiti dal Sistema Sanitario Nazionale, intercettando questa necessità, già evidenziata dall'OMS, prevedono "interventi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abusi" (all. 1C Area Integrazione Socio-Sanitaria). Tuttavia, non ci risulta che la psicoterapia sia, al di là dei pronunciamenti dei LEA sanitari e di alcune esperienze 'virtuose' organizzate a livello locale in qualche Regione, una garanzia certa. Una recente indagine conoscitiva, ancora inedita, sul *percorso giudiziario nei casi di abuso sessuale sui minori in Italia* condotta dal CISMAI in collaborazione con l'Università Pontificia Salesiana[24], intervistando 37 ausiliari su altrettanti casi di sospetto abuso sessuale rileva che, a ricevere un supporto psicoterapeutico, in massima parte

---

[21] SIEGEL, D. J, HARTZELL, M. : *La mente relazionale*, R. Cortina Editore, 2005
[22] HERMAN, J. *Trauma and Recovery. The Aftermath of Violence*, New York, Basic Book, 1992
[23] MALACREA, M. *Bambini abusati.* Cortina, Milano, 2002
[24] Si tratta di una ricerca per una tesi di laurea sull'audizione protetta durante l'incidente probatorio nei casi di abuso sessuale sui minori curata dalla prof.ssa Maria Luisa De Luca dell'Università Pontificia Salesiana, dalla dott.ssa M. P. Daniela Diano del CISMAI e dalla laureanda Camilla Gossetti.. Lo scopo è quello di verificare se la suddetta audizione rivesta un ruolo positivo o negativo nel processo psicologico di rielaborazione dell'evento traumatico da parte del minore abusato e in quali condizioni. Lo strumento utilizzato è un questionario di intervista rivolto agli ausiliari di cui si avvalgono i giudici, composto da 58 items con domande chiuse più uno spazio per le riflessioni dell'intervistato. Le domande si riferiscono all'ultimo caso affrontato.

privato, è poco più di un terzo delle vittime (il 26,4%). Non solo: nei casi in cui si riscontra una responsabilità famigliare, l'intervento terapeutico, quando viene effettuato, si dimostra pienamente efficace solo se integrato con interventi, altrettanto indispensabili, di riparazione o, nei casi più disperati, di sostituzione delle relazioni familiari disfunzionali. Occorrono più professionisti e che siano formati ad affrontare questa tipologia di problemi e occorrono strutture sanitarie snelle, ben collegate ai servizi sociali e giudiziari.

Alla luce delle conoscenze scientifiche sui funzionamenti post-traumatici, una fase cruciale nel percorso dell'intervento, dopo aver rilevato e protetto, è quella della **valutazione**, il cui scopo è di individuare tanto l'entità del **danno** che quella del **rischio** per il minore. Si tratta di un danno che, come abbiamo sottolineato, compromette il normale sviluppo della personalità, ma ancora poco riconosciuto dagli stessi specialisti, i quali tendono, probabilmente per la formazione ricevuta, a ricercare l'inquadramento diagnostico per patologie, anziché per processi post -traumatici.

I meccanismi adattivi attraverso i quali le vittime degli abusi reagiscono agli attacchi al proprio sé, rischiano di ingenerare errori diagnostici e prognostici, se non vengono inquadrati in una valutazione complessiva che tenga conto di tutte le variabili in gioco nella vita del minore e che metta in relazione il quadro clinico riscontrato con un giudizio di compatibilità/incompatibilità con l'ipotesi di abuso sessuale.

Pertanto, per non incorrere in errori che potrebbero costare caro ad una vittima non riconosciuta o a un adulto innocente, la valutazione psicologica della presunta vittima richiede un percorso di approfondimento responsabile, rigoroso e competente da parte di coloro che sono chiamati, per ragioni cliniche, assistenziali o giudiziarie, a compiere una valutazione sulla presunta vittima.

A questo livello, si considerano **punti di forza**:

- le leggi esistenti, che hanno segnato un salto di qualità per porre le condizioni di una maggiore protezione dei bambini;
- la definizione dei LEA sanitari, che prevedono sostegno e trattamenti per i minori abbandonati, maltrattati, abusati
- l'esistenza di Centri specialistici, pubblici e privati, che hanno maturato esperienza nel percorso di aiuto al minore abusato e alla famiglia

Sono invece elementi di **criticità**:

- Personale numericamente insufficiente e scarsamente formato per le funzioni di valutazione e di riparazione;
- Frammentazione degli interventi sociali – sanitari – giudiziari;
- Le risorse sostitutive alla famiglia (affidatarie ed adottive) non sono sufficienti e sufficientemente preparate e supportate a sostenere il peso dei funzionamenti post traumatici delle vittime

***La regia del percorso***

La funzione di regia si esprime nel mettere in collegamento i diversi attori coinvolti, facilitando il processo di progettazione condivisa dell'intervento attraverso la raccolta e circolazione delle informazioni, l'esplicitazione degli oggetti di lavoro dei diversi operatori, la costruzione e manutenzione delle connessioni tra operatori.

Gli interventi di contrasto all'abuso non possono prescindere da ciò. Anche alcune Linee Guida fanno riferimento ala necessità di individuare questa funzione che preferibilmente viene assunta dal Servizio sociale territoriale.

Spesso la regia viene vista solo come un esercizio di potere ed emergono le diffidenze e le "pre-comprensioni" per cui si attribuirebbe questa funzione secondo un criterio gerarchico burocratico.

Ma la regia è una funzione di servizio che può migliorare l'integrazione se è riconosciuta dal gruppo e se si trattano i conflitti che inevitabilmente sorgono; altrimenti si riduce ad un inutile e pleonastico ruolo formale di coordinamento. In tal senso una criticità è proprio nella legittimazione della funzione e di chi la assume, attraverso un preliminare lavoro di chiarificazione e di

costruzione di fiducia che andrà spesso ripreso in corso d'opera per migliorare l'efficacia del lavoro.

Tra le altre criticità che la regia deve affrontare vi è il compito di favorire nel gruppo l'individuazione dell'oggetto di lavoro comune, aiutando l'esplicitazione e l'assunzione da parte di ciascuno: spesso negli operatori e nei Servizi si preferisce dare per scontato o per sottinteso il lavoro da svolgere, il contenuto, le metodologie e ciò non facilita la cooperazione e tanto meno l'integrazione. La funzione della regia è di favorire progressivamente questa condivisione, aiutando anche ad individuare i temi trattabili da quelli non trattabili così da costruire una base condivisa su cu confrontarsi per co-progettare, realizzare, valutare e ri-orientare gli interventi.

La promozione di equipe interistituzionali degli attori coinvolti rappresenta uno strumento della regia per la costruzione e manutenzione delle reti e gestioni dei conflitti sia nella presa in carico dei casi sia nella promozione delle connessioni

### III.5.6. Il tema della valutazione della qualità e dell'efficacia dei servizi

Dato il progressivo articolarsi del sistema dei servizi e il diffondersi, nel corso di almeno 15 anni di attenzione al problema, di numerose iniziative a più livelli compreso i diversi tipi di prevenzione, diventa importante aprire il tema della **valutazione** e capire in che misura la definizione delle linee guida, la costituzione di sistemi di servizi e i diversi interventi di sensibilizzazione e formazione possono essere o sono stati accompagnati da una valutazione, sia relative alla qualità dei processi e delle prassi attivate sia in particolare rispetto all'efficacia
In altre parole, anche allo scopo di sostenere il corretto governo e sistema di assegnazione delle risorse nella definizione delle politiche generali, si tratta di porsi alcuni interrogativi.

Un primo ambito di quesiti si può collocare *relativamente all'efficacia degli strumenti e assetti organizzativi prodotti.* Per esempio, può essere utile domandarsi se le linee guida i protocolli d'intesa funzionano, e su cosa funzionano maggiormente. E sulla base di quali dati possiamo affermare che sono conosciute, funzionano e servono.
Altrettanto dicasi per i diversi modelli organizzativi scelti, dove diventa importante domandarsi se sono effettivamente stati in grado di rispondere al bisogno per cui erano stati creati e quali altri bisogni hanno intercettato etc. Oppure in che termini lo spostamento degli interventi di tutela in capo agli ambiti territoriali comunali ha prodotto risultati positivi per i bambini vittime di maltrattamenti e abuso o abbia invece involontariamente contribuito a "diluire" il problema dell'abuso all'infanzia nell'insieme delle altre problematiche sociali.
A fronte di un'esplicitazione abbastanza chiara degli obiettivi che le linee guida, i protocolli d'intesa e i modelli organizzativi si sono dati, risulta più rara sia la prefigurazione dei risultati attesi sia l'individuazione di indicatori di efficacia (per es. se ci si attende che la costituzione di un'équipe di consulenza specializzata favorisca la rilevazione e la protezione si possono esaminare l'andamento dei dati di segnalazione etc) sia la realizzazione di vere e proprie attività di valutazione.
Abbiamo fin qui delineato alcune tracce interpretative sugli effetti positivi e i rischi che il complessivo movimento di riorganizzazione dei servizi ha prodotto sugli assetti di intervento.

E' noto[25] come la *valutazione della qualità* nell'ambito dei servizi ad alta componente relazionale sia soggetta a particolare complessità. Innanzi tutto perché il concetto di qualità non è assoluto ma è strettamente connesso al contesto socio culturale in cui si *colloca l'attribuzione di valore e la definizione su cosa si intenda per servizi di alta qualità per i bambini vittime di maltrattamenti e*

[25] De Ambrogio, Civenti In "l'assistente sociale e la valutazione" a cura di De Ambrogio, Bertotti, Merlini, Carocci 2007

*abusi.* E' indubbio che si tratta di un intreccio di sistemi valoriali particolarmente intenso in cui si incontrano i temi relativi al diritto dei bambini, al ruolo della famiglia e il grado di intervento e 'intrusione' nella sfera famigliare auspicato/ e auspicabile in nome della difesa dei diritti dei membri nella famiglia[26]. Oggi, è necessario focalizzare l'attenzione ed articolare un dibattito che renda maggiormente condiviso e visibile la mission comune e l'attribuzione di senso su questi versanti.
Anche partendo dall'assunto di base secondo cui un servizio di alta qualità è quello che produce o ripristina condizioni di sufficiente benessere per i bambini e il superamento dello stato di malessere dei minori, si tratta di individuare gli indicatori adeguati per rilevare il benessere e di essere consapevoli di come il superamento del malessere sia influenzato da più fattori, dalle risorse disponibili e dai vissuti soggettivi.
Infine la valutazione di qualità è connessa ai diversi 'utilizzatori' e stakeholders, ognuno dei quali ha criteri di valutazione della qualità differenti: a partire dai destinatari diretti (bambini e famiglie), dagli operatori della rete dei servizi fino agli amministratori alle autorità giudiziarie; inoltre sappiamo che la particolarità della relazione tra i servizi e le famiglie rende ulteriormente complessa l'attuazione e l'attendibilità della valutazione. In ogni caso va tenuto presente che essa non potrà che essere multiassiale (diversi valutatori) e multidimensionale.

### *III.5.6.1. La raccolta dei dati sul fenomeno e sugli interventi*

Un primo livello di valutazione dei servizi avviene attraverso la raccolta di dati relativi sia alle caratteristiche dei minori e delle famiglie sia agli interventi effettuati. Questo livello di raccolta dati è normalmente legato al sistema locale e solitamente risponde più ad esigenze amministrative di rendicontazione che non a esigenze di valutazione del servizio.
In alcune province e regioni (Piemonte, Emilia Romagna, Calabria) dove si sono istituiti osservatori e sistemi informativi, al fine di effettuare una raccolta dati a livello regionale si sono riscontrati alcuni problemi in particolare relativi alla qualificazione degli elementi relativi alla definizione dei tipi di maltrattamento. Il progetto di costituzione del 'registro nazionale' riprende alcune esperienze straniere e prende le mosse dall'esigenze di ridurre l'eterogeneità con cui viene descritta e riportata la condizione dei bambini vittime.

Dal punto di vista metodologico, affinché dalla raccolta dei dati scaturisca una valutazione è necessario prevedere modalità specifiche per *mettere a punto le ipotesi esplicative associabili alla all'andamento dei dati descrittivi dei fenomeni in esame.* Per esempio: se si riscontra un decremento delle segnalazioni di abuso sessuale alla magistratura è necessario mettere a punto le ipotesi di interpretazione di questo dato. È dovuto ad una riduzione delle capacità di rilevazione da parte dei servizi? Oppure ad una sfiducia nei confronto dell'attività giudiziaria? La raccolta dei dati e la valutazione deve rappresentare un'occasione di riflessione per tutti i livelli interessati all'erogazione dei servizi (per esempio gli operatori dei servizi o altri interlocutori della rete) sia perché possono fornire alcune ipotesi esplicative dell'andamento del fenomeno sia per prospettare strategie di miglioramento. In questi termini la valutazione della qualità può contribuire ad un processo di miglioramento progressivo e deve prevedere un'ampia parte di confronto e divulgazione e disseminazione dei risultati.

[26] a tal proposito è utile ricordare il dibattito e le conclusioni della sessione parallela "famiglia e diritti" della recente conferenza sulla famiglia, in particolare laddove si pone al centro del dibattito la necessità di trovare il giusto bilanciamento tra la promozione dei diritti della famiglia come soggetto in sé con il rispetto dei diritti nella famiglia, con particolare attenzione sia alla differenza di genere ma anche alla difesa dei diritti dei bambini

### *III.5.6.2. Valutare l'efficacia – alcune esperienze*

Nei paesi in cui esistono i registri nazionali si sta sperimentando la possibilità di valutare l'efficacia degli interventi, facendo riferimento al tema della *risegnalazione* e in tal senso concorda il report prodotto dalla Rete degli osservatori europei (ChildOnEurope, Bianchi 2007). Di Blasio e Milani *(2007*[27]) discutono come questo indicatore, nel quadro di un monitoraggio organico del fenomeno e di modalità di intervento sufficientemente standardizzabili, sia utile per valutare l'efficacia, tenendo presente alcuni standard. Per esempio un numero alto di nuove segnalazioni di maltrattamento e abuso di un minore possono indicare un intervento inefficace del servizio di tutela; altrettanto un numero di molto inferiore ad una media può indicare una incapacità del servizio di intercettare forme di maltrattamento meno evidenti. Contemporaneamente si rilevano alcune criticità riguardanti la possibile scarsa attendibilità del dato nel momento in cui questo viene fornito dallo stesso operatore il cui servizio viene sottoposto a valutazione.
Ad oggi, il panorama italiano della valutazione di efficacia risulta variegato ed eterogeneo e scarsamente collegato. In questo quadro riferiamo alcune esperienze afferibili al tema della valutazione.

Per noi è difficile utilizzare il *criterio delle risegnalazioni* a causa di alcuni ordini di motivi.
Innanzi tutto si è visto che i servizi di tutela intervengono nel contesto sia pre che post giudiziario e sono attori in diverse fasi del processo di protezione e cura. le situazioni delle famiglie vengono accompagnate per periodi di tempo anche molto lunghi e è frequente quindi che i fascicoli non vengano 'chiusi'. Tra l'altro, anche alcuni provvedimenti giudiziari si chiudono lasciando aperto un incarico di monitoraggio e vigilanza nei confronti della famiglia.

Un indicatore potenzialmente interessante riguarda il numero di *minori segnalati* per maltrattamenti o abusi *precedentemente conosciuti o in carico* ai servizi per problematiche similari. Una ricerca condotta su 1088 soggetti seguiti presso centri specialistici e servizi territoriali riporta che il 36% di minori era già stato segnalato per la violenza subita, indicando un'area critica nella capacità di rilevazione e attuazione degli interventi; il dato relativo al 38,6% di minori segnalato per problemi di altra natura può indicare una scarsa efficacia nel trattamento[28].
Un altro indicatore che andrebbe considerato è l'adozione di diversi decreti nei confronti di uno stesso minore, con misure di protezione via via più consistenti, dal mandato di vigilanza con sostegni a domicilio, al collocamento del minore in Comunità con la madre, fino al collocamento del minore da solo o l'inserimento 'sine die' in una famiglia; similmente possono essere presi in considerazione i collocamenti plurimi e il numero di affidi famigliari falliti.

Il dato *dell'andamento del numero di collocamenti di minori in Comunità*, dato che viene quasi sempre raccolto anche a causa della ricaduta economica sulla spesa sociale dei Comuni, viene frequentemente utilizzato per testimoniare il successo e l'efficacia degli interventi. Si tratta tuttavia di un indicatore che non può essere assunto in modo automatico, dato che un servizio con un tasso molto basso di minori in Comunità potrebbe essere anche un servizio scarsamente in grado di rilevare e di proteggere. Questo dato è stato utilizzato in un servizio di tutela minori di un distretto della provincia di Milano[29], per valutare l'efficacia del nuovo assetto organizzativo adottato a

---

[27] Di Blasio P, Milano L. "violenza all'infanzia: l'esigenza di un monitoraggio sistematico a livello nazionale" 2007 – in Maltrattamento e abuso all'infanzia' - in corso di pubblicazione

[28] Di Blasio P, barbetta et al (1999) la violenza all'infanzia,. Alcuni dati in Maltrattamento e abuso all'infanzia vol. 1/1999 137 - 149

[29] Bertotti T. (2006) "Tre anni di attività del servizio famiglia e minori del distretto di Rozzano 2003 - 2005" Rapporto di ricerca non pubblicato

seguito del ritiro delle deleghe. L'aver rilevato un andamento 'a campana' (nel primo periodo di attività del nuovo servizio si è avuto un incremento degli inserimenti in Comunità seguito da una progressiva riduzione, al di sotto del numero di minori collocati nel precedente modello organizzativo) ha permesso di affermare che il Servizio era stato in grado sia di raccogliere nuove esigenze di protezione sia di realizzare interventi idonei a concludere il collocamento e avviare o il rientro del minore nella sua famiglia o in altra collocazione famigliare.
Un altro dato significativo, utile per valutare il *grado di connessione di rete e accessibilità* dei servizi tutela può essere ricavato osservando la fonte della segnalazione al servizio. Sempre in riferimento alla ricerca di cui sopra viene considerato un dato di successo, a testimonianza della trasformazione dell'immagine del servizio, l'incremento delle richieste di intervento provenienti dalle stesse famiglie (dal 15% al 25%) e dalla rete dei servizi e una riduzione delle richieste di intervento da parte delle autorità giudiziarie (dal 65% al 50%).

Sempre nell'ambito delle valutazione di efficacia possiamo collocare *alcune ricerche di 'follow up'*. Tra le altre citiamo la ricerca realizzata presso il Cbm di Milano (Di Blasio,Camisasca 2002)[30] che ha preso in esame 70 nuclei famigliari e hanno osservato l'esito dell'intervento a distanza di 2 – 6 anni, rilevando un esito positivo nel 65% dei casi. Un'altra ricerca, sempre condotta da Di Blasio[31] relativa ai livelli di resilienza e stili di attaccamento realizzata con bambini maltrattati accolti in Comunità del centro nord, messi in relazione ad un gruppo di controllo, mostra l'incremento dei livelli di resilienza dei minori per le cui famiglie era stato attuato un intervento di valutazione e un trattamento. Infine una ricerca condotta presso il ***centro specialistico di Vicenza***[32] esaminando i dati di 135 minori in carico al servizio tra il 2000 2001, ha considerato tre variabili relative alla qualità ed efficacia degli interventi. La valutazione degli operatori sull'evoluzione del percorso (nel 93% dei casi i progetti evolvono verso gli obiettivi prefigurati, secondo i tempi previsti), i motivi di cambiamento dei progetti in corso (si riscontra un terzo circa di evoluzioni positive, a fronte di un terzo di cambiamento per non corrispondenza con le valutazioni precedenti – errata diagnosi) e infine i dati sui casi chiusi nell'anno (80% per il raggiungimento degli obiettivi, e con tempi di presa in carico della durata di un anno per il 35% dei casi, 34 % tra 1 e 3 anni e un terzo oltre i tre anni).

Un dibattito ancora aperto riguarda la valutazione dei servizi da parte degli utenti, alla luce della situazioni di disequilibrio e disparità in cui possono trovarsi famiglie che sono in contatto con i servizi in virtù di provvedimenti giudiziari limitativi della potestà. Tuttavia in alcuni servizi sperimentali, in cui viene sottolineata e promossa la trasparenza nel rapporto e la partecipazione delle persone alle decisioni che le riguardano, è stata sperimentata una forma valutazione 'customer satisfaction'[33]. Nel caso degli abusi sessuali e del supporto alle vittime sarebbe cruciale esplorare con attenzione e potenziare anche questo aspetto valutativo.

In generale, va detto che occuparsi di valutazione di efficacia prevede che vengono esplicitati i criteri che governano l'affermazione di efficacia, ovvero bisogna dire cosa viene ritenuto un esito positivo (efficace) e cosa no.
Nel valutare l'efficacia dei modelli organizzativi adottati può essere utile avere un quadro degli snodi maggiormente critici del sistema di intervento. Alcuni centri specialistici possono fornire un quadro in tal senso, analizzando il tipo di richieste ricevute in particolare dagli operatori. Si

---

[30] Di Blasio,Camisasca 2002 "una ricerca di follow up su famiglie maltrattanti e abusanti: fattori di rischio e di prevenzione, in Età evolutiva, 72 pp 89 – 96

[31] Di Blasio et al - Children's resilience, protective and risk factors in therapy with abusing families

[32] Corato A; Baglioni P 2004 - *il modello operativo del centro tutela minori: caratteristiche dell'utenza e metodologia di intervento* - in Maltrattamento e abuso all'infanzia vol 6, n1/2004 97 - 120

[33] Bertotti T. 2003 servizio famiglia infanzia età evolutiva – asl città di Milano "*la valutazione del centro di trattamento multifamigliare da parte degli utenti e degli operatori" rapporto di ricerca non pubblicato*

muovono in questa direzione il CBM di Milano che prevede di fornire al Comune di Milano (con il quale ha una convenzione per la gestione delle funzioni di consulenza e supporto agli operatori) un report periodico di monitoraggio sulle aree più complesse e il centro specialistico di Bologna Il Faro. Quest'ultimo ha effettuato[34] un'analisi relativa alle consulenze effettuate mettendo i luce i temi prevalenti. Nel 66,5% dei casi vi è la necessità di un confronto sulle strategie operative, con una maggioranza di richieste di consulenza multidisciplinare (48,6% dei casi), per i sospetti di abuso intrafamigliare (34%), con il nodo centrale relativamente alla rilevazione e alla segnalazione; indica in tal senso una fatica ad assumere il ruolo di "incaricato di pubblico servizio", obbligato alla segnalazione

La Regione Campania ha promosso una ricerca che sarà completata nel dicembre 2007 con due focus: il modello organizzativo e il fenomeno.
L'iniziativa si colloca nelle strategie di implementazione e monitoraggio sull'applicazione delle Linee Guida. Sono coinvolti tutti gli Ambiti territoriali per comprendere il livello di conoscenza ed applicazione delle Linee Guida, le criticità ed i punti di forza; sul fenomeno, il focus è centrato sulle prime due fasi del processo di intervento, rilevazione e protezione e mira a comporre un quadro quantitativo e qualitativo sul fenomeno, sui soggetti coinvolti negli interventi , sulle criticità

Sul versante dell'intervento dell'autorità giudiziaria penale e all'efficacia dei procedimenti va poi citata un'importante ricerca effettuata sui procedimenti dal 1996 al 2003 presso la procura di Milano[35], i cui risultati aiutano a comprendere l'efficacia delle norme introdotte dalla legge 66/96 nel processo a tutela della vittima (assistenza al minore, acquisizione anticipata delle prove, audizione protetta) e a verificare l'adeguatezza dei tempi della giustizia alle esigenze psicologiche del minore. Tra i vari dati, dimostra l'efficacia del sistema introdotto dalla L. 66/96 nella riduzione dei tempi dell'azione penale, una percentuale del 48,6% di richieste di rinvio a giudizio, che nel 71,5% dei casi esitano in una condanna. Individua inoltre le tipologie di azioni abusanti, la percentuale di applicazione dell'assistenza alla vittima; rileva come la maggioranza delle archiviazioni riguardino vittime in età prescolare
Infine va considerata la necessità di comprendere in che misura è possibile valutare i progetti e gli interventi esplicitamente dedicati alla prevenzione, in particolare degli abusi. Già alcuni anni fa, nel corso del progetto di ricerca europeo Capcae[36] sono stati messi a fuoco diversi tipi di prevenzione e proposti alcuni strumenti di analisi dell'efficacia. In particolare per i programmi di prevenzione primaria, che mirano a incrementare la cultura e il rispetto dell'infanzia risulta difficile individuare le aree di valutazione possibile; alcuni programmi di prevenzione che puntano sull'autodifesa del bambino (programmi tipo "Grida il tuo no") sono stati criticati perché tendono a riferiscono ad abusi extrafamigliari (mentre i dati testimoniano come l'abuso avvenga da parte di persone conosciute o appartenenti alla cerchia famigliare) e perché è difficile che il bambino abbia adeguata percezione del pericolo. Altri programmi similari[37] hanno tenuto in considerazione tenendo conto di questi rischi mirati ed hanno avuto come esito frequente è lo svelamento di episodi di abusi o maltrattamenti. In tal senso i progetti di sensibilizzazione producono un risultato in termini di rilevazione precoce.

---

[34] Cheli MA; Valdiserra M. (2007) *Segnalare all'autorità giudiziaria: un nodo cruciale nel percorso protettivo dei bambini vittime di abuso*

[35] Di Blasio P; Miragoli S. (2005) i tempi del bambino e i tempi della giustizia: analisi dei procedimenti penali per abuso sessuale in danno dei minori. *In Maltrattamento e abuso all'infanzia, Vol. 7 n.2 Luglio 2005*

[36] Concerted Action Prevention Child Abuse in Europe (1996 1998) commissione biomedica

[37] progetto "le parole non dette" realizzato in via sperimentale dall'ASL città di Milano con la consulenza di A. Pellai, esperienza poi diffusa e presentata nel volume "Le parole non dette. Come insegnanti e genitori possono aiutare i bambini a prevenire l'abuso sessuale" A cura di A Pellai Franco angeli 2004, il progetto Mimì Fiore di Cactus, realizzato dalla regione Lombardia con la collaborazione dei certi associati al Cismai regionale

### *III.5.6.3. La valutazione della qualità del servizio in termini di processi*

Un numero maggiore di ricerche si è rivolto alla valutazione del servizio o del progetto e dei processi di realizzazione dell'attività, cercando di analizzarne gli *elementi di qualità*, in termini di metodi e assetti di intervento. Vengono individuate dimensioni e indicatori significativi, mettendo a punto specifici strumenti per rilevarne la presenza e rendere il più possibile oggettivo e confrontabile il parere valutativo espresso.
Raramente queste ricerche utilizzano parametri Comuni e in tal senso assistiamo ad una sorta di 'gelosia' delle proprie esperienze di valutazione mentre sarebbe oltremodo opportuno sia diffondere e disseminare i risultati delle attività valutative e delle ricerche effettuate sia utilizzare almeno alcuni parametri Comuni in modo da rendere confrontabili le diverse esperienze.
Alcune le linee guida contribuiscono ad esplicitare i parametri valoriali e i criteri con cui valutare gli interventi e in alcune regioni (es. Veneto) sono individuati alcuni parametri oggettivi per calibrare la quantità di risorse da mettere in campo.
A titolo esemplificativo può essere citata l'esperienza di valutazione del progetto 'Proteggere i minori – aiutare la famiglia" del consorzio dei servizi sociali di Biella, nel quali sono stati individuati alcune dimensioni di qualità tipo: la circolazione delle informazioni all'interno dell'équipe, l'integrazione tra le diverse figure professionali, l'integrazione tra gli enti, la personalizzazione dei programmi per gli utenti, la definizione dei tempi, la responsabilizzazione degli operatori. Sono stati definiti gli indicatori delle varie dimensioni e sono state realizzate auto interviste e interviste a stakeholders esterni (Giudici del Tribunale e amministratori)[38]
Nel corso di un'esperienza di valutazione delle Comunità di accoglienza in provincia di Brescia, è stato utilizzato il metodo della valutazione tra pari. Un gruppo di operatori di diverse Comunità ha individuato le dimensioni significative di un buon servizio di Comunità e gli alcuni strumenti per la rilevazione dei dati; una parte della valutazione è stata affidata a gruppi di educatori in visita reciproca presso le altre Comunità coinvolte nel progetto, completando la rilevazione degli indicatori di qualità. Tali indicatori sono stati posti alla base del sistema di accreditamento predisposto dalla provincia e dal comune di Brescia nell'ambito delle riorganizzazione delle risorse per l'accoglienza dei minori[39]
Un'ampia ricerca condotta nel 2004 in Regione Lombardia[40] in preparazione delle linee guida ha adottato come quadro di riferimento lo schema sociologico di analisi AGIL rivisto da P Donati in cui vengono individuate le risorse, i servizi erogati (le prestazioni e l'utenza), la rete dei servizi e la cultura di riferimento. Sono stati quindi esaminati, nell'ambito dei servizi delle ASL, le risorse organizzative ed economiche, le risorse umane e le professionalità coinvolte, gli interventi attuati, l'utenza e la rete di riferimento (densità e qualità delle relazioni, le prassi e le metodologie di intervento.
In questo quadro si collocano alcune esperienze di valutazione del lavoro degli operatori e in particolare del lavoro degli assistenti sociali, una delle professioni cardine del sistema dei servizi ma anche una di quelle maggiormente esposte nella realizzazione degli interventi di tutela.
Si stanno anche diffondendo la sperimentazione di strumenti standardizzati per la valutazione dei casi[41].

Approfondire il tema della valutazione dei servizi, delle risorse necessarie, del livello di qualità delle prestazioni e dell'efficacia diventa cruciale specialmente per quelle regioni, come la Lombardia e il Veneto, in cui si stanno diffondendo sistemi di sussidiarietà e compartecipazione che

---

[38] Prospettive sociali e sanitarie ...
[39] Prospettive sociali e sanitarie..
[40] Realizzata dall'Università Cattolica CRTI e Centro Cornaggia Medici – Di Blasio, Rossi 2004
[41] Di recente pubblicazione sono usciti due volumi su questo tema: la valutazione nel servizio sociale, a cura di A.M. Campanini (Carocci faber 2006) e "l'assistente sociale e la valutazione", a cura di DeAMbrogio, Bertotti, Merlini (Carocci faber 2007)

prevedono la realizzazione del sistema dei servizi attraverso l'accreditamento di strutture di erogazione di servizi. Si tratta di un processo avviato per quanto riguarda i consultori, i servizi per le tossicodipendenze e i centri di riabilitazione nell'area della disabilità; similmente sono in fase di sperimentazione gli accreditamenti di servizi "voucherizzati" anche nell'area minori (come l'assistenza domiciliare). Si è già visto come questo passaggio richieda particolare attenzione per il ruolo che l'ente pubblico si trova a giocare nei confronti delle strutture del privato sociale (non profit e profit) che si ingaggiano nella realizzazione di questa tipologia di servizi.

| **Punti di forza** | **Punti di debolezza** |
|---|---|
| **Del contesto**<br>- Innovazione delle leggi dal punto di vista sostanziale e procedurale<br>- Progettazione specifica a favore dell'infanzia e dell'adolescenza (legge 285/97)<br>- Pianificazione nazionale specifica (Piani infanzia)<br>- Strutture di coordinamento a livello nazionale (Bicamerale, Osservatorio, CICLOPE) e locale<br>- Accessibilità a formazione specialistica<br>- Mentalizzazione politica e amministrativa del problema<br>- Maggiore partecipazione italiana in sedi di confronto a livello europeo e internazionale<br>- Sviluppo servizi specializzati del pubblico e del privato sociale<br>- Sviluppo di associazioni con funzione di advocacy (CISMAI, Pidida) | **Del contesto**<br>- Mancanza di un sistema nazionale di monitoraggio delle politiche e del fenomeno (Sistema di sorveglianza)<br>- Scarsa attenzione all'integrazione tra i diversi sistemi coinvolti nell'intervento<br>- Carenza di principi di mainstreaming e di raccordo sul problema nelle politiche di settore (educativo, sociale, sanitario, ecc.) ai fini della rilevazione e della messa a disposizione di risorse ad hoc<br>- Squilibri a livello naz. nello sviluppo dei servizi di base ( serv. sociali, consultori)<br>- scarsa attenzione agli effetti della sussidiarietà e nella compartecipazione del III e IV settore alla realizzazione delle politiche – definizione di criteri<br>- Mancanza di formazione sugli aspetti clinici, sociali e giuridici del problema nei curricula univeritari<br>- Ritardi di gran parte del settore medico-ospedaliero nella rilevazione della violenza domestica e della violenza all'infanzia<br>- |
| **Delle prassi di lavori e dei modelli organizzativi dei servizi**<br>Sviluppo diffuso di competenze di base<br>Sviluppo diffuso di competenze specialistiche<br>Sviluppo diffuso di competenze trasversali<br>Individuazione modelli organizzativi e strumenti | **Delle prassi di lavori e dei modelli organizzativi dei servizi**<br>Carenza/discontinuità risorse – precarizzazzione delle condizioni lavorative e delle forme di finanziamento<br>Carenza monitoraggio sul fenomeno<br>Carenza monitoraggio sull'applicazione linee guida<br>Assenza di garanzie normative sulle prassi di gestione e sui tempi dei procedimenti giudiziari<br>Mancanza di criteri di qualità condivisi per figure consulenziali (CTU, es.) e per i servizi<br>Scarsa integrazione tra servizi<br>Scarsa integrazione tra percorsi di cura e percorsi di tutela |

| Rischi | Opportunità |
|---|---|
| **Del contesto**<br>- Riforma (incompiuta) del titolo V della costituzione (competenza esclusiva Regioni in materia sociale = rischio aumento frammentazione/squilibrio)<br>- Incertezza sul passaggio dai Piani territoriali 285/97 ai Piani di zona 328<br>- Applicazione legge affidamento condiviso:rischio negazione violenza domestica e violenza assistita; aumento conflittualità procedure di separazione<br>- Contro – onda ("back lash"): negazione ;minimizzazione; demonizzazione del problema e di chi se ne occupa<br>- Nuove modalità di abuso: violenze per la produzione di materiali pedoponografici, aumento dei reati sessuali ad opera di minorenni, tratta<br><br>**Delle prassi di lavori e dei modelli organizzativi dei servizi**<br>- Retorica del trattamento degli abusanti<br>- Scarsa visibilità, e quindi attenzione alle esigenze specifiche di accoglienza di bambine/i e famiglie migranti<br>- Frammentazione del sistema dei servizi<br>- Frammentazione degli interventi<br>- Riduzione della soglia di attenzione ed impegno per l'apparente poca incisività quantitativa del fenomeno rispetto ad altre problematiche (devianza, povertà, ecc.) | **Del contesto**<br>- Attuazione legge 149/01: chiusura istituti e riqualificazione risorse di accoglienza<br>- Riforma giustizia minorile<br>- Nuovo ddl in tema di delitti contro la persona, la famiglia e con finalità di discriminazione<br>- Elaborazione di una Convezione quadro del COE per la protezione di bambine/i dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale<br>- Consolidamento esperienze specializzate<br>- Piano di zona: spazio di concertazione<br>- Ricerche nazionali sul fenomeno<br><br>**Delle prassi di lavori e dei modelli organizzativi dei servizi**<br><br>- Adozione linee guida di indirizzo da parte delle Regioni<br>- Elaborazione di linee guida tematiche (SINPIA, CISMAI, Accertamento medico abuso sessuale)<br>- Rilancio dei livelli di concertazione a livello locale e nazionale<br>- Monitoraggio locale e nazionale sul fenomeno<br>- Monitoraggio locale e nazionale sui modelli organizzativi<br>- Consolidamento esperienze positive<br>- Valutazione dei servizi e degli interventi |

# Capitolo III - ANALISI DEI DATI DISPONIBILI

## Sezione I. I dati statistici sulle forme di violenza che coinvolgono bambini e adolescenti

### Premessa

Nel mondo dell'infanzia e dell'adolescenza un adeguata informazione statistica sui fenomeni che lo caratterizzano, anche limitata alla semplice quantificazione dell'evento, è un elemento di fondamentale importanza che però a livello pratico e per svariate ragioni, non risulta così scontata soprattutto in alcune specifiche tematiche. Per numero di fonti ufficiali utilizzabili, i dati sulle diverse forme di maltrattamento e di abuso sessuale a danno di minori risentono positivamente della crescente attenzione che ormai dagli anni 90 è stata indirizzata sul tema. In particolare, sono disponibili i dati dei Carabinieri e della Polizia di Stato, i quali riportano, tra le altre cose, importanti informazioni sulle caratteristiche dei minori vittime e degli abusanti. Sono inoltre disponibili ricerche ad hoc come quelle realizzate dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ad esempio la ricerca campionaria "Vite in bilico" e il progetto sperimentale "Monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale", per non dimenticare le diverse esperienze locali realizzate da Regioni e Province autonome, dai Comuni, ecc....

Però, come spesso accade, la grande disponibilità di informazioni presenti difficilmente riesce a fornire indicazioni esaustive sul fenomeno. Questo accade principalmente per la natura stessa del tema trattato che risente strutturalmente di una forte componente di sommerso, ragion per cui, come è stato più volte sottolineato anche in precedenti relazioni sullo stato di attuazione delle legge 269/98, è ragionevole pensare che i dati esistenti identificano solo una piccola parte della realtà e che tutte le considerazioni, sia a livello quantitativo che qualitativo sulla tematica "abuso e maltrattamento", si riferiscono a dati che per loro natura non possono esaurire le numerose domande che emergono dalla loro complessità. È ad esempio ragionevole pensare che la componente non conosciuta su " abuso e maltrattamento" abbia caratteristiche diverse da quella conosciuta, solo per il semplice fatto che nel "sommerso" non si è verificata nessuna segnalazione all'Autorità giudiziaria.

Inoltre, le informazioni disponibili risultano molto spesso di difficile utilizzo, in quanto si tratta frequentemente di dati amministrativi che risentono dei limiti strutturali che li caratterizzano. Ad esempio, alcune fonti riportano le caratteristiche delle vittime e delle persone denunciate, mentre altre riportano le caratteristiche dei delitti denunciati. In pratica, nelle fasi di restituzione delle informazioni, le singole banche dati disponibili non riescono a dialogare tra loro e a fornire dati comparabili.

Succede poi che informazioni sistematizzate come quelle fornite dall'Istat nelle statistiche giudiziarie penali, che fanno sempre riferimento alle banche dati citate (vedi sistema informativo Re.Ge.), escano con circa due anni di distanza al periodo considerato; lasso di tempo, che per la tematica trattata e le dinamiche che la interessano, risulta essere troppo lungo per poter fornire un valido supporto informativo alle politiche di intervento e di indirizzo dei Governi; d'altronde non va dimenticato che le statistiche giudiziarie penali non sono realizzate dall'Istat per il monitoraggio dei maltrattamenti e degli abusi a danni dei minori, ma hanno l'obiettivo più generale di fornire il quadro nazionale su tutti i reati in materia penale e in materia penitenziaria.

Resta il fatto, che le informazioni ricavabili dalle fonti ufficiali utilizzate in questo contesto rappresentano una buona base informativa per l'osservazione e l'analisi del fenomeno in oggetto, sia grazie all'ottimo livello di attendibilità dei singoli sistemi informativi-informatici esistenti e dei dati

che li alimentano e sia grazie alla possibilità di avere confronti temporali ormai, come in alcuni casi, decennali.
Si ricorda inoltre che, proprio in risposta alle esigenze conoscitive che sono emerse, sarà presto attiva la banca dati dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, che consentirà di avere dati uniformi e aggiornati sui crimini sessuali a danno dei minori commessi sul territorio nazionale.

## I.1. I reati introdotti dalla legge 269/98

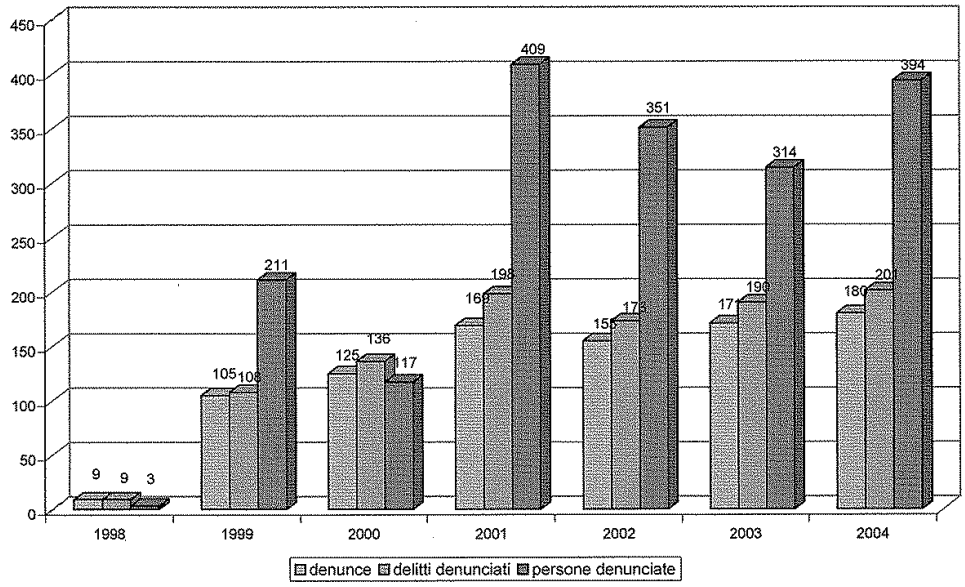
L'andamento dei fenomeni connessi ai reati introdotti dalla legge 269/98 è annualmente monitorato attraverso le statistiche giudiziarie penali dell'Istat. Queste informazioni sono il risultato della collaborazione tra lo stesso Istituto nazionale di statistica e altri organi istituzionali quali: il Ministero di Giustizia, le Procure della Repubblica, il Casellario giudiziale centrale, le Questure, i Comandi dei Carabinieri, il Corpo della Guardia di Finanza e infine il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il Dipartimento per la giustizia minorile.
Allo scopo prefisso dal presente report, tra i dati disponibili dalle statistiche giudiziarie penali, risultano particolarmente degni di attenzione quelli relativi alle denunce per le quali l'Autorità giudiziaria ha deciso di avviare l'azione penale, che nelle diverse tipologie di reato permettono di avere il quadro della situazione fin dai primi anni dall'introduzione della legge 269/98 e apprezzarne l'evoluzione nel tempo (gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2004). Questi dati, a partire dalla fine degli anni novanta, sono desunti direttamente dal sistema informativo (Re. Ge) per la gestione dei procedimenti in funzione presso gli Uffici giudiziari.
A completamento dell'analisi statistica sulle tipologie di reato introdotte dalla legge 269/98, sono stati utilizzati, sempre dalle statistiche giudiziarie penali, i dati riguardanti le persone condannate (i dati si riferiscono ai condannati per reati tentati o consumati, previsti dal Codice penale e dalle altre leggi, iscritti presso il Casellario giudiziale centrale, con riferimento al delitto per il quale è prevista dal Codice penale e dalle altre leggi la pena più grave) e, sempre in relazione alle stesse tipologie di reato, è stata particolarmente curata una sezione relativa ai minorenni denunciati alle Procure per i minorenni (anche quest'ultimi desunti dal sistema informativo Re. Ge).

### *1.1.1 Prostituzione minorile*

I delitti denunciati e il numero di denunce per il reato di *"prostituzione minorile"* per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale sono stati nell'arco del periodo 1998-2001 in lenta ma costante crescita, fino a stabilizzarsi nel triennio successivo (2002-2004) attorno alle 200 unità i delitti denunciati e tra le 170-180 unità le denunce. Nel corso del 2004, ultimo anno per il quale si hanno a disposizione i dati, si registrano i valori più alti del periodo con 201 delitti denunciati e 180 denunce.

Il numero delle persone denunciate ha invece un andamento altalenante che raggiunge il suo massimo nel corso del 2001 con 409 casi, per scendere in maniera decisa nei due anni successivi fino ai 314 casi del 2003 e poi riassestarsi sui livelli del 2001 con le 394 persone denunciate nel corso del 2004. Così come per i delitti e le denunce, anche per le persone denunciate l'aumento significativo del numero di casi si registra tra il 2000 e il 2001: nel primo caso si passa da 136 a 198 delitti denunciati per un incremento percentuale del 45,6%, per le denunce si passa da 125 a 169 (+35,2%), mentre per le persone denunciate si passa dalle 117 del 2000 alle 409 del 2001 per un incremento percentuale del 250% (figura 1).

**Figura 1 – Denunce, delitti denunciati e persone denunciate per il reato di "prostituzione minorile" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. ITALIA - Anni 1998-2004**




L'incremento proporzionalmente più elevato del numero di persone denunciate rispetto alle denunce, fa si che il rapporto tra le prime e quest'ultime passi da un valore medio di circa una persona denunciata per ogni delitto denunciato nel triennio 1998-2000, ad un rapporto medio pari a poco più di due persone denunciate per ogni denuncia nel quadriennio 2001-2004. Questa proporzione è la più alta che si registra tra i reati introdotti dalla legge 269/98, che, come mostreremo in seguito, hanno come caratteristica comune quella di avere meno persone denunciate che denunce.

**Tabella 1 – Denunce, delitti denunciati, persone denunciate e rapporto tra persone denunciate e denunce per "prostituzione minorile" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. ITALIA – Anni 1998-2004**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Denunce | 9 | 105 | 125 | 169 | 155 | 171 | 180 |
| Delitti denunciati | 9 | 108 | 136 | 198 | 173 | 190 | 201 |
| Persone denunciate | 3 | 211 | 117 | 409 | 351 | 314 | 394 |
| Persone denunciate / denunce | 0,3 | 2,0 | 0,9 | 2,4 | 2,3 | 1,8 | 2,2 |

I delitti denunciati per "prostituzione minorile" sono stati caratterizzati nel corso dei primi anni dall'entrata in vigore della legge 269/98 da un alta percentuale di autori ignoti al momento della denuncia. Questa incidenza è andata via via diminuendo nel corso degli anni: dal 53,7% di autori ignoti tra i delitti denunciati nel corso del 1999, si passa progressivamente al 34,1% del 2002 e infine al 25,4% del 2004 (tabella 2).

**Tabella 2 – Percentuale autori ignoti tra i delitti denunciati per "prostituzione minorile" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. ITALIA – Anni 1998-2004**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Delitti denunciati | 9 | 108 | 136 | 198 | 173 | 190 | 201 |
| di cui autore ignoto | 6 | 58 | 72 | 69 | 59 | 51 | 51 |
| d cui autore ignoto (in % su totale) | - | 53,7 | 52,9 | 34,8 | 34,1 | 26,8 | 25,4 |

Se consideriamo il dato relativo ai minorenni presenti tra le persone denunciate, il fenomeno risulta assai limitato anche se gli 8 casi del 2004 rappresentano il valore assoluto più alto fatto registrare dal 1998 (tabella 3).

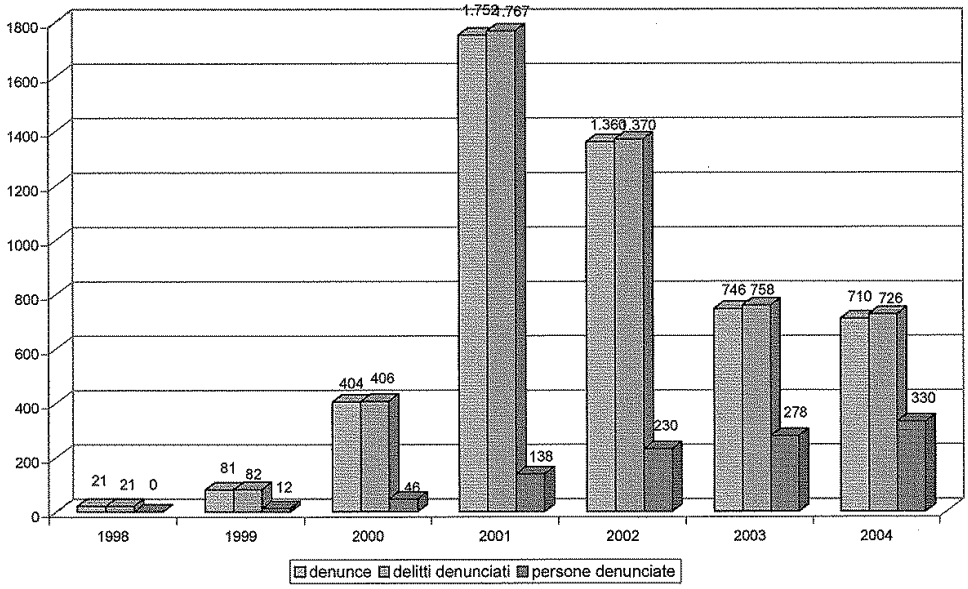
**Tabella 3 – Minorenni denunciati per "prostituzione minorile" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. ITALIA – Anni 1998-2004**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Persone denunciate | 3 | 211 | 117 | 409 | 351 | 314 | 394 |
| Minorenni denunciati | 0 | 0 | 5 | 4 | 2 | 4 | 8 |
| % minorenni denunciati | 0 | 0 | 4,3 | 1,0 | 0,6 | 1,3 | 2,0 |

*1.1.2. Pornografia minorile*

L'analisi delle denunce e dei delitti denunciati per il reati di "pornografia minorile" è di difficile interpretazione. Dopo i primi tre anni dall'entrata in vigore della legge 269/98 il fenomeno, soprattutto se confrontato con le altre tipologie di reato connesse, si assesta velocemente su valori importanti: 404 denunce e 406 delitti denunciati nel corso del 2000, rispetto ai 125 e 136 relativi alla "prostituzione minorile" e ai 79 e 97 relativi alla "detenzione di materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori". Nei due anni successivi sia il numero delle denunce che il numero dei delitti denunciati registrano incrementi più che significativi: per le prime si contano 1.752 denunce nel 2001 e 1.360 denunce nel 2002, mentre per i delitti denunciati si passa ai 1.767 del 2001 e ai 1.370 del 2002. Nel corso del 2003 e del 2004 il dato si ridimensiona, assestandosi attorno ai 710-750 casi per entrambi le variabili, valori che rappresentano comunque il numero più alto di denunce e di delitti denunciati tra le tipologie di reato attinenti alla legge 269/98.

**Figura 2 – Denunce, delitti denunciati e persone denunciate per il reato di "pornografia minorile" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. ITALIA - Anni 1998-2004.**




Il numero delle persone denunciate relativo alla stessa tipologia di reato, non risente dell'andamento altalenante del numero di denunce e di delitti denunciati ed è, nel corso del periodo 1998-2004, in lieve e costante aumento: si passa infatti dai 12 casi registrati nel corso del 1999 (nessun caso registrato nel 1998) ai 138 del 2001 fino ai 330 del 2004 (figura 2).

L'andamento incerto del numero di denunce e quello più lineare del numero di persone denunciate porta ad un inevitabile incremento del rapporto tra quest'ultime e il numero di denunce; nel triennio 1999-2001 questo rapporto è pari ad una media di 0,1, in pratica 1 persona denunciata per ogni 10 denunce; questa proporzione sale nel corso del 2004 fino a 1 persona denunciate ogni 2 denunce. Questo rapporto, nonostante sia in crescita negli anni, risulta basso in senso assoluto e molto più basso di quanto registrato ad esempio per la "prostituzione minorile" (tabella 4).

**Tabella 4 – Denunce, delitti denunciati, persone denunciate e rapporto tra persone denunciate e delitti denunciati per "pornografia minorile" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. ITALIA.**
**Anni 1998-2004**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Denunce | 21 | 81 | 404 | 1.752 | 1.360 | 746 | 710 |
| Delitti denunciati | 21 | 82 | 406 | 1.767 | 1.370 | 758 | 726 |
| Persone denunciate | 0 | 12 | 46 | 138 | 230 | 278 | 330 |
| Persone denunciate / denunce | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,4 | 0,5 |

Tra i delitti denunciati per "pornografia minorile" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale una percentuale molto alta, significativamente più alta che nel caso della "prostituzione minorile", riguarda gli autori ignoti; anche in questo caso, l'incidenza di quest'ultimi sul totale degli autori, tende a diminuire negli anni. Infatti, se negli anni immediatamente successivi l'entrata in vigore

della legge 269/98 questa incidenza percentuale oscillava attorno al 90%, nel 2003 e nel 2004 la stessa scende in maniera significativa, prima al 69,7% e successivamente al 62,1% (tabella 5).

**Tabella 5 – Percentuale autori ignoti tra i delitti denunciati per "pornografia minorile" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. ITALIA – Anni 1998-2004**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Delitti denunciati | 21 | 82 | 406 | 1.767 | 1.370 | 758 | 726 |
| di cui autore ignoto | 21 | 71 | 376 | 1.658 | 1.187 | 528 | 451 |
| d cui autore ignoto (in % su totale) | 100,0 | 86,6 | 92,6 | 93,8 | 86,6 | 69,7 | 62,1 |

Se per i reati attinenti la "prostituzione minorile" l'incidenza dei minorenni denunciati tra le persone denunciate era relativamente bassa, per la "pornografia minorile" la componente minorile tra le persone denunciate assume aspetti significativi soprattutto nel triennio 2002-2004, dove, i minorenni denunciati sono l'11,7% del totale delle persone denunciate nel 2002, il 6,5% nel 2003 e il 10% nel 2004 (tabella 6).

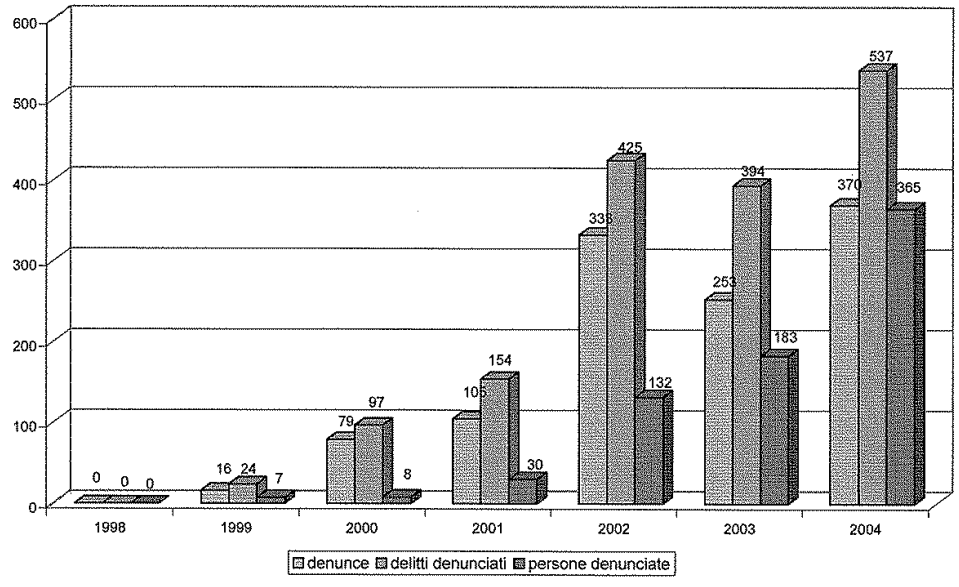
**Tabella 6 – Minorenni denunciati per "pornografia minorile" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. ITALIA – Anni 1998-2004**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Persone denunciate | 0 | 12 | 46 | 138 | 230 | 278 | 330 |
| Minorenni denunciati | 0 | 0 | 0 | 6 | 27 | 18 | 33 |
| % minorenni denunciati | 0 | 0 | 0 | 4,3 | 11,7 | 6,5 | 10,0 |

*1.1.3. Detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori*

Tra il 1998 e il 2001 le denunce e i delitti denunciati per "detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale sono stati, anche se in crescita, relativamente pochi. Le denunce erano 0 nel 1998, 16 nel 1999, 79 nel 2000 e 105 nel 2001, mentre i delitti denunciati erano 0 nel 1998, 24 nel 1999, 97 nel 2000 e 154 nel 2001. Nel triennio successivo il fenomeno è notevolmente aumentato e addirittura triplicato nel 2002 (333 denunce e 425 delitti denunciati) fino alle 370 denunce e i 537 delitti denunciati nel corso del 2004.

**Figura 3 – Denunce, delitti denunciati e persone denunciate per il reato di "detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. ITALIA. Anni 1998-2004**



È in costante aumento anche il numero di persone denunciate per "detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori"; anche in questo caso nei primi quattro anni (1998-2001) il fenomeno è decisamente limitato, 0 casi nel 1998, 7 nel 1999, 8 nel 2000 e 30 nel 2001, mentre nel 2002 le persone denunciate salgono a 132, nel 2003 a 183 e addirittura a 365 nel corso del 2004 (+99,5% rispetto all'anno precedente) (figura 3).

**Tabella 7 – Denunce, delitti denunciati, persone denunciate e rapporto tra persone denunciate e delitti denunciati per "detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. ITALIA – Anni 1998-2004**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Denunce | 0 | 16 | 79 | 105 | 333 | 253 | 370 |
| Delitti denunciati | 0 | 24 | 97 | 154 | 425 | 394 | 537 |
| Persone denunciate | 0 | 7 | 8 | 30 | 132 | 183 | 365 |
| Persone denunciate / denunce | - | 0,4 | 0,1 | 0,3 | 0,4 | 0,7 | 1,0 |

Il costante aumento del rapporto tra persone denunciate e denunce che tra il 2000 e il 2004 passa da 0,1 (1 persona denunciata ogni 10 denunce) a 1,0 sta a testimoniare che in proporzione aumentano di più le persone denunciate rispetto alle denunce; nonostante ciò questo rapporto rimane relativamente basso: in media 1 persona denunciata ogni denuncia nel corso del 2004 (tabella 7).
Anche per la "detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori", la percentuale dei delitti commessi con autori ignoti è nel periodo considerato in diminuzione: scende dal 73,2% del 2000, al 52,5% del 2002 fino al 12,8% del 2004 (tabella 8). Rispetto alle altre due tipologie di reato incontrate questa incidenza percentuale risulta significativamente più bassa.

**Tabella 8 – Percentuale autori ignoti tra i delitti denunciati per "detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. ITALIA.**
**Anni 1998-2004**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Delitti denunciati | 0 | 24 | 97 | 154 | 425 | 394 | 537 |
| di cui autore ignoto | 0 | 9 | 71 | 75 | 223 | 97 | 69 |
| d cui autore ignoto (in % su totale) | 0 | 37,5 | 73,2 | 48,7 | 52,5 | 24,6 | 12,8 |

Nel caso della "detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori" l'incidenza dei minori sul totale delle persone denunciate rimane un fenomeno marginale che raggiunge, nell'intero periodo 1998-2004, appena le 16 unità (7 nel caso del 2004) (tabella 9).

**Tabella 9 – Minorenni denunciati per "detenzione materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. ITALIA – Anni 1998-2004**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Persone denunciate | 0 | 7 | 8 | 30 | 132 | 183 | 365 |
| Minorenni denunciati | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 3 | 7 |
| % minorenni denunciati | 0 | 0 | 0 | 3,3 | 3,8 | 1,6 | 1,9 |

*1.1.4. Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori*

La tipologia di reato "turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori" conta nell'arco del periodo 1998-2004 appena 15 denunce e 15 delitti denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha deciso di iniziare l'azione penale, ai quali corrispondono appena 2 persone denunciate. Anche se i numeri sono molto piccoli e avanzare delle considerazioni sulle caratteristiche del fenomeno potrebbe essere azzardato, bisogna comunque sottolineare che dei 15 delitti denunciati ben 13 sono stati attribuiti ad autore ignoto.

*1.1.5. Uno sguardo ai minori autori di reato*

Nell'analisi dei dati fin qui esposta sulle tipologie di reato attinenti alla legge 269/98 è stato fatto anche riferimento ai minorenni denunciati per quei delitti per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. In prima battuta è emerso che in relazione alle diverse tipologie di reato varia l'incidenza della criminalità dei minori che è particolarmente significativa per la tipologia di reato relativa alla "pornografia minorile". A completamento di questa prima analisi è possibile allargare il campo di osservazione considerando anche un'altra tipologia di dato relativo alle denunce alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni. Si deve precisare che le differenze tra le due tipologie di dati sono essenzialmente dovute al fatto che mentre per i primi si considera iniziata l'azione penale per i secondi non è detto che tale azione inizierà, anche perché una buona parte di questi si riferiscono ai minori al di sotto dei quattordici anni definiti dalla legge italiana non imputabili. Inoltre, nel caso dei minorenni denunciati alle Procure per i minorenni non è possibile estrapolare, dai dati Istat disponibili, una distinzione per le diverse tipologie di reato introdotte dalla legge 269/98 in quanto i dati vengono forniti in forma aggregata.

Prendendo come riferimento il periodo 1998-2004 e alcune specifiche tipologie di delitto (le violenze sessuali, gli atti sessuali con minorenne e le 4 tipologie riconducibili alla 269/98) si nota come i minori coinvolti in attività delittuose nei confronti delle tipologie di reato considerate siano in deciso aumento, passando dai 578 denunciati del 1998 agli 888 del 2004, pari ad un aumento del 53%.

Per ciò che riguarda i reati relativi alla legge 269/98, riportati sotto l'unica voce "pornografia minorile, ecc...", passano dalle poche unità registrate nei primi anni dall'entrata in vigore della legge fino ai 46 del 2002 e ai 72 del 2004. Il fenomeno è in ogni caso di bassa entità se rapportato ad alcune tipologie di reato simili.

**Tabella 10 – Minorenni denunciati alle Procure per i minorenni per alcune tipologie di delitto. ITALIA. Anni 1998-2004**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pornografia minorile, ecc... | 0 | 4 | 10 | 18 | 46 | 33 | 72 |
| *di cui non imputabili* | *0* | *0* | *1* | *4* | *1* | *0* | *4* |
| Atti sessuali con minorenne | 59 | 52 | 61 | 107 | 106 | 133 | 78 |
| *di cui non imputabili* | *20* | *12* | *19* | *33* | *45* | *37* | *26* |
| Violenze sessuali | 519 | 527 | 489 | 652 | 588 | 582 | 738 |
| *di cui non imputabili* | *117* | *120* | *113* | *168* | *178* | *183* | *212* |
| *TOTALE MINORENNI DENUNCIATI* | 578 | 583 | 560 | 777 | 740 | 748 | 888 |

I minori denunciati alle Procure per i minorenni per violenze sessuali (violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo) raggiungono nel corso del 2004 il valore più alto fatto registrare nel periodo (738 casi) facendo segnare rispetto all'anno precedente un incremento percentuale del 27%. Questa tipologia di reato è caratterizzata dall'alta incidenza di minori non imputabili tra i minori denunciati; anche questo fenomeno è in deciso aumento: erano 117 nel 1998, progressivamente sono saliti a 168 nel 2001 e sono stati 212 nel corso del 2004 pari al 28,7% del totale dei minori denunciati.

Per il reato di "atti sessuali con minorenni" i minorenni denunciati alla Procure per i minorenni sono stati 78 nel corso del 2004, in lieve calo rispetto al triennio precedente dove se ne contavano ogni anno più di 100 (133 nel 2003). Anche questo tipo di reato è caratterizzato da un alta incidenza di minori denunciati al di sotto dei 14 anni, incidenza percentuale che si aggira mediamente tra il 20-30%.
Per un approfondimento nell'analisi dei dati si rimanda al capitolo che discute il tema dei minori autori di reati sessuali.
Rispetto alla ripartizione geografica dei minori denunciati, relativa,ente al reato registrati nelle statistiche giudiziarie come Violenze sessuali, si osserva che il maggior numero di delitti denunciati commessi da minorenni denunciati si trova in Lombardia, seguita da Piemonte, Sicilia e Lazio, secondo una classifica che corrisponde peraltro a quella che si osserva anche per la generalità delle denunce per reati commessi dai minorenni.

**Minorenni denunciati alle Procure per minorenni per regione del commesso delitto di Violenze sessuali - Anno 2004**

| Regione | Valori assoluti | *% di colonna* |
|---|---|---|
| Piemonte | 90 | *12,2* |
| Valle d'Aosta | 1 | *0,1* |
| Lombardia | 136 | *18,4* |
| Trentino-Alto Adige | 6 | *0,8* |
| Veneto | 25 | *3,4* |
| Friuli-Venezia Giulia | 28 | *3,8* |
| Liguria | 10 | *1,4* |
| Emilia-Romagna | 49 | *6,6* |
| Toscana | 15 | *2,0* |
| Umbria | 15 | *2,0* |
| Marche | 18 | *2,4* |
| Lazio | 75 | *10,2* |
| Abruzzo | 14 | *1,9* |
| Molise | 2 | *0,3* |
| Campania | 68 | *9,2* |
| Puglia | 49 | *6,6* |
| Basilicata | 14 | *1,9* |
| Calabria | 18 | *2,4* |
| Sicilia | 89 | *12,1* |
| Sardegna | 15 | *2,0* |
| **Italia** | **737** | *99,9* |
| Estero | 1 | *0,1* |
| **Totale** | **738** | *100* |

*1.1.6. Le persone condannate*
Le statistiche giudiziarie penali forniscono informazioni anche sulle persone condannate secondo la tipologia di delitto commesso. Per ciò che riguarda le quattro tipologie relative alla legge 269/98, il più alto numero di condannati si registra per la "detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori": 170 le persone condannate per questo delitto nel corso del 2004 a fronte delle 121 persone condannate per "pornografia minorile", alle 95 per "prostituzione minorile" e all'unica

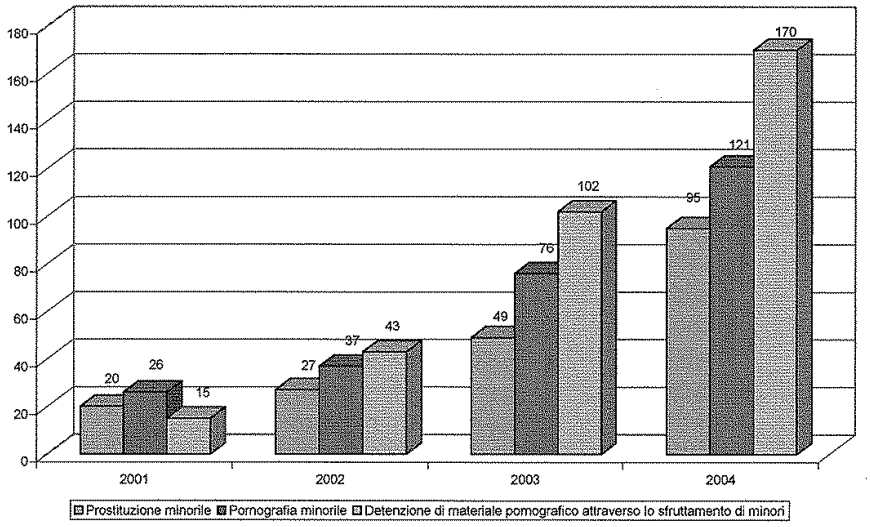
persona condannata nel 2004 (ma anche nell'intero periodo 1998-2004) per "turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori".

**Tabella 11 – Persone condannate per alcune tipologie di delitto. ITALIA – Anni 1998-2004**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Prostituzione minorile | 0 | 0 | 0 | 20 | 27 | 49 | 95 |
| Pornografia minorile | 0 | 0 | 0 | 26 | 37 | 76 | 121 |
| Detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori | 0 | 0 | 0 | 15 | 43 | 102 | 170 |
| Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Atti sessuali con minorenne | 54 | 85 | 102 | 126 | 156 | 139 | 180 |
| Violenze sessuali | 1.284 | 1.186 | 1.156 | 1.312 | 1.366 | 1.339 | 1.530 |

Per le tipologie di reato elencate l'andamento è in costante crescita dal 2001 al 2004, tendenza che si riscontra anche per le altre due tipologie di reato che sono state associate a questa analisi: violenze sessuali, comprensive di violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo, (1.530 casi registrati nel 2004) e atti sessuali con minorenne (180 casi registrati nel 2004).

**Figura 4 - Persone condannate per alcune tipologie di delitto. ITALIA - Anni 2001-2004**



Anche se le persone condannate non corrispondono ovviamente al numero di persone denunciate nello stesso periodo, appare comunque interessante provare a rapportare le due variabili per cogliere le diversità di comportamento che emergono tra le diverse tipologie di reato.
Considerando il periodo 1998-2004 si evidenzia un comportamento esclusivo per la tipologia di reato "prostituzione minorile"; nel periodo considerato, a fronte delle 1.799 persone denunciate per le quali è iniziata l'azione penale si contano 191 persone condannate per lo stesso reato, in pratica una persona condannata per "prostituzione minorile" ogni 10 persone denunciate.

**Tabella 12 – Persone denunciate per le quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale e persone condannate per alcune tipologie di delitto. ITALIA – Periodo 1998-2004**

| | Persone denunciate | Persone condannate | Persone denunciate/persone condannate |
|---|---|---|---|
| Prostituzione minorile | 1.799 | 191 | 9,4 |
| Pornografia minorile | 1.034 | 260 | 4,0 |
| Detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori | 725 | 330 | 2,2 |
| Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori | 2 | 1 | - |
| Atti sessuali con minorenne | 1.914 | 842 | 2,3 |
| Violenze sessuali | 21.794 | 9.173 | 2,4 |

Il rapporto risulta particolarmente alto anche in considerazione del fatto che tra le tipologie di reato introdotte dalla 269/98 e le tipologie di reato associate in questa analisi, il secondo valore più alto, che spetta alla "pornografia minorile" è di 4 a 1, infatti nel periodo 1998-2004 a fronte delle 1.034 persone denunciate si contano 260 persone condannate.
Per la "detenzione di materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori", gli "atti sessuali con minorenni" e le "violenze sessuali" il rapporto è poco più di 2 a 1: 2,2 per la prima tipologia di reato con 725 persone denunciate e 330 persone condannate, 2,3 per la seconda tipologia con 1.914 persone denunciate e 842 persone condannate e 2,4 per le "violenze sessuali" che contano 21.794 persone denunciate a fronte delle 9.173 persone condannate (tabella 12).
La particolarità del dato riferito alla "prostituzione minorile" è dovuta anche al fatto che per questa tipologia di reato si segnala nei paragrafi precedenti, anche la più alta proporzione tra persone denunciate e denunce pari a 2 persone denunciate ogni denuncia.

## I.2. Le violenze sessuali sui minori e la relazione tra vittima e abusante

I dati relativi alle tipologie di reato introdotte dalla legge 66/96 sono forniti dal Ministero dell'Interno attraverso il Dipartimento di Pubblica Sicurezza e il Centro elaborazione dati Interforze e dal Ministero della Difesa attraverso il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri. I dati disponibili riescono a soddisfare le esigenze di carattere quantitativo, fornendo indicazioni precise sul numero dei delitti commessi per fonte di segnalazione secondo le diverse tipologie di reato ma non sono corredati da approfondimenti specifici sulle caratteristiche degli autori e delle vittime. Il Ministero dell'Interno attraverso una selezione di dati provenienti da alcuni Uffici territoriali che li hanno segnalati al Servizio Centrale Operativo della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, mette a disposizione alcuni dati sulle caratteristiche delle vittime (età, genere, cittadinanza, ecc...) e delle persone segnalate (cittadinanza, stato di arresto, tipo di relazione con la vittima, ecc...), ma questi ultimi, pur rappresentando un valido supporto informativo, non si possono ritenere statisticamente significativi.
I dati disponibili sono molto recenti e risalgono per il Dipartimento di pubblica sicurezza al marzo del 2007 e per l'Arma dei Carabinieri al giugno 2007; la selezione degli Uffici territoriali si riferisce al più lontano 2005.

### *1.2.1. I delitti commessi sui minori relativi ai reati introdotti dalla legge 66/96*

I dati messi a disposizione dal Ministero dell'interno, relativi al numero totale di delitti commessi e denunciati agli Uffici territoriali, permettono di avere una fotografia piuttosto recente del fenomeno ma non consentono di realizzare confronti tra il 2006, ultimo anno completo per il quale si hanno a disposizione i dati, e gli anni precedenti.
Nel corso del 2006 i delitti commessi per "violenza sessuale a danno di minorenni" sono stati 1.312 e in 921 casi (70,2%) si trattava di delitti con presunti autori noti con 235 casi di stato di arresto; quest'ultimi corrispondono al 25,5% dei delitti con presunti autori noti e al 17,9% del totale dei delitti commessi per "violenza sessuale".
I delitti commessi per "atti sessuali con minorenne" sono stati nel 2006, 368 di cui 274 (74,5%) con presunti autori noti e con 52 casi di stato di arresto, che incidono nel 19% dei delitti con presunto autore noto e nel 14,1% del totale dei delitti denunciati per "atti sessuali con minorenni".
I delitti commessi per "corruzione di minorenni" sono stati 130 nel corso del 2006 con 87 casi di delitti con presunto autore noto pari al 66,9% del totale; la percentuale dello stato di arresto, anche in relazione alle altre tipologie di reato, risulta molto bassa: è pari al 9,2% del totale dei delitti con presunti autori noti e al 6,2% del totale dei delitti per "corruzione di minorenni".
Nei primi tre mesi del 2007 il numero totale di delitti per "violenza sessuale a danno di minori" è stato pari a 292 con una più alta incidenza percentuale, rispetto all'intero 2006, di delitti con presunti autori noti, pari al 77% dei casi. Anche per gli "atti sessuali con minorenni" aumenta, rispetto a tutto il 2006, la percentuale dei delitti con presunti autori noti: 77 a fronte dei 94 delitti riscontrati nei primi tre mesi. Anche se si tratta di numeri relativamente bassi aumentano in percentuale, tra la tipologia di delitto "corruzione di minorenni", i delitti con presunti autori noti: sono 28 a fronte dei 34 totali registrati tra gennaio e marzo del 2007.
I dati forniti dall'Arma dei Carabinieri si riferiscono al biennio 2005-2006 e ai primi sei mesi del 2007 e prendono in considerazione il numero complessivo dei delitti denunciati all'Arma per "violenza sessuale su minorenni", per "violenza sessuale di gruppo su minorenni", per "atti sessuali con minorenne" e per "corruzione di minorenne". A differenza dei precedenti dati, quelli dell'Arma non permettono un analisi dettagliata per tipologia di delitto, invece, la disponibilità degli stessi dati per il biennio 2005-2006 offre la possibilità di realizzare un seppur minimo confronto temporale.
Tra il 2005 e il 2006 i delitti denunciati all'Arma dei Carabinieri passano da 1.160 a 1.305 per un aumento percentuale del 12,5%; in proporzione aumentano meno i delitti denunciati per reati commessi

nei confronti di infraquattordicenni che passano dai 656 del 2005 ai 712 del 2006 per un incremento dell'8,5%. Tra il 2005 e il 2006 si contano, per gli stessi reati, rispettivamente 268 e 311 arrestati e 621 e 715 denunciati.

*1.2.2. Le persone denunciate e la relazione con la vittima*

Dalla selezione di dati provenienti da alcuni Uffici territoriali che li hanno segnalati al Servizio Centrale Operativo della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato è possibile individuare il tipo di relazione che esisteva al momento della violenza tra vittima e autore del reato, che si distingue in relazione intraspecifica (autore che conosce la vittima) e relazione extraspecifica (autore che non conosce la vittima).

Anche se è stata inizialmente evidenziata la mancanza di rilevanza statistica, i dati disponibili rappresentano comunque una buona percentuale di casi rispetto a quanti annualmente si verificano. Nel corso del 2003, tra le 666 persone denunciate per le tipologie di reato attinenti alla legge 66/96 che fanno parte della selezione, il 90,8% conosceva la vittima; la stessa incidenza percentuale è stata pari all'82,7% nel corso del 2004 e al 77,7% nel corso del 2005. Emerge con evidenza quanto già conosciuto in letteratura sul legame tra vittima e abusante. Se si concentra l'attenzione sulle violenze in relazione intraspecifica è possibile suddividere ulteriormente le relazioni in familiare, scolastica e sociale. La componente familiare è la più consistente anche se nel triennio considerato ha incidenze diverse: si trovavano in ambito familiare l'85% delle persone denunciate nel 2003 e il 70% nel corso del 2005; nel periodo considerato l'ambito scolastico passa dal 3,6% del totale delle persone denunciate al 4%, mentre l'ambito sociale passa dal 2,3% del totale delle persone denunciate al 3,2% del 2005.

## I.3. Minori vittime di abusi sessuali segnalati e presi in carico dagli Uffici del Servizio Sociale per i minorenni

Il Ministero di Giustizia attraverso il Dipartimento di Giustizia Minorile monitorizza il fenomeno dell'abuso sessuale in danno di minori, attraverso la raccolta delle segnalazioni dell'Autorità giudiziaria rivolte agli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni (USSM) e delle eventuali assistenze e prese in carico. Come segnala lo stesso Ministero di Giustizia, i dati si riferiscono ai minori vittime di reati sessuali segnalati in base all'art. 11 della legge 66/96, che prevede che ai minorenni venga prestata assistenza da parte dei Servizi minorili della giustizia e degli enti locali. L'attività degli USSM consiste prevalentemente in colloqui con il minore e con la famiglia oltre che l'assistenza nel corso dell'udienza o dell'intero iter giudiziario e viene svolta spesso in collaborazione con gli enti locali. Dopo la segnalazione, la presa in carico del minore non è automatica e si verifica soltanto in poche occasioni, in quanto lo stesso USSM provvede nella maggior parte dei casi all'invio del minore al servizio territoriale competente.

Nel corso del 2005 si contano 148 minorenni vittime di abuso sessuale segnalati dall'Autorità giudiziaria agli USSM, di cui 44 maschi e 104 femmine, pari rispettivamente al 29,7% e al 70,3% del totale; del totale dei minorenni segnalati, 140 pari al 94,6% sono di nazionalità italiana e il restante 5,4% di nazionalità straniera (tabella 13).

**Tabella 13 – Minorenni vittime di abuso sessuale segnalati dall'Autorità giudiziaria agli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni secondo alcune caratteristiche. ITALIA – Anno 2005**

| | Valore assoluto | In % sul totale |
|---|---|---|
| **TOTALE** | **148** | - |
| | **genere** | |
| Maschi | 44 | 29,7 |
| Femmine | 104 | 70,3 |
| | **nazionalità** | |
| Italiani | 140 | 94,6 |
| Stranieri | 8 | 5,4 |
| | **fonti della segnalazione** | |
| Autorità giudiziaria competente | 139 | 93,9 |
| Forze dell'Ordine | 8 | 5,4 |
| Altro USSM | 1 | 0,7 |

Secondo i dati del Dipartimento di Giustizia Minorile a segnalare i minori agli Uffici di Servizio Sociale è stata in 139 casi (pari al 93,9% del totale) l'Autorità giudiziaria competente, in 8 casi sono intervenute nella segnalazione esclusivamente le Forze dell'ordine e solamente in un caso un altro USSM.

Sempre nel corso del 2005 i minorenni assistiti dagli USSM sono stati 130 e solamente per 22 (pari al 16,9%) è scattata la presa in carico. L'assistenza al minore ha previsto la collaborazione tra gli USSM e gli enti territoriali o altri enti in 118 casi, pari al 90,8% del totale; nei rimanenti 12 casi (9,2%), invece, l'assistenze al minore è stata condotta in piena autonomia dagli USSM competenti (tabella 14).

**Tabella 14 – Minorenni vittime di abuso sessuale assistiti e presi in carico dagli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni secondo la tipologia di assistenza. ITALIA – Anno 2005**

| | Valore assoluto | In % sul totale |
|---|---|---|
| **Totale minori assistiti** | **130** | - |
| *di cui presi in carico* | *22* | *16,9* |
| Minori assistiti in piena autonomia | 12 | 9,2 |
| Minori assistiti in collaborazione con Enti Territoriali o altri enti | 118 | 90,8 |

## I.4. I minori coinvolti nella tratta di esseri umani

I dati ufficiali inerenti le fattispecie di reato relative alla legge 228/2003 "Misure contro la tratta di persone" vengono raccolti, elaborati e diffusi dalla Direzione Nazionale Antimafia e riguardano i casi accertati nelle indagini, considerando oltre al numero di procedimenti pendenti, il numero delle vittime e delle persone indagate; questi dati però, come si vedrà più avanti, soprattutto a causa un forte "sommerso", costituiscono solo una piccola parte dei valori che effettivamente interessano il fenomeno della tratta di persone.

Come sottolinea la stessa Direzione Nazionale Antimafia, è impossibile ad oggi produrre statistiche attendibili o quantomeno accettabili che aiutino a censire un fenomeno così complesso e articolato, in particolar modo si segnala che:

- la marcata eterogeneità delle vittime coinvolge, aspetto questo molto interessante, tutti i Paesi del mondo se si considerano questi come Paesi di origine di transito o di destinazione;
- la particolare evoluzione dei flussi, dovuta alla velocità con cui i trafficanti cambiano o abbandonano le rotte, rende particolarmente difficile anche l'identificazione territoriale del fenomeno;
- la stretta corrispondenza tra vittime e in particolar modo vittime minori e alcuni fenomeni come la prostituzione minorile e la pedopornografia, fa si che purtroppo un minore può, nel corso della sua vita, essere vittima di più reati in tempi, luoghi e modi diversi;
- la differenziazione delle fattispecie penali disciplinate dagli artt. 600, 601 e 602, permette la possibilità di ipotesi di concorso di reato in capo al medesimo autore;
- le procure più coinvolte sono quelle di area di confine (terrestre o marittimo). I principali punti sono il confine italo - sloveno, le coste adriatiche, tra cui maggiormente quelle pugliesi e quelle siciliane. Si registrano anche episodi d'ingresso per via aerea. La D.N.A. segnala anche come punti di forte attività i grandi centri urbani o le ricche città del Nord in prossimità dei grandi centri urbani oppure le piccole città del Centro la cui economia è fondata principalmente sul turismo e sulla media e piccola industria;
- i flussi migratori illegali provengono principalmente dall'Asia, dal Subcontinente indiano, dall'Africa, dall'Est europeo e dagli stati dell'ex Unione Sovietica.

Dall'entrata in vigore della legge 228/2003, i dati disponibili sono molto aggiornati e compresi nel periodo che va dal 7 settembre 2003 al 31 dicembre 2006; i dati prendono in considerazione la "riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù", la "tratta di persone" e l'"acquisto e alienazione di schiavi" e sono riferiti alle 26 Direzioni distrettuali antimafia.
Nei quaranta mesi considerati si registrano sul territorio nazionale 520 procedimenti penali avviati per la violazione dell'articolo 600 C.P. "riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù" e nel 12% dei casi si tratta di procedimenti avviati contro autori ignoti. Ai procedimenti avviati corrispondono 1.731 persone indagate (in pratica ad ogni procedimento si associano in media poco più di 3 persone indagate) e 913 vittime di cui 156 minorenni. L'incidenza percentuale delle vittime minorenni risulta molto importante (circa il 17%) anche in relazione ai valori percentuali che caratterizzano le altre tipologie di reato analizzate di seguito. I casi di violazione dell'art. 600 C.P. interessano soprattutto la Direzione distrettuale antimafia di Roma con 160 procedimenti avviati a fronte di 350 indagati e 197 vittime di cui 75 minorenni. In pratica ogni 10 minorenni registrati in Italia come vittime per la fattispecie di reato relativa all'articolo 600 C.P., circa la metà vengono accertati dalla Direzione distrettuale di Roma. Il numero delle vittime minorenni registra un picco importante nel corso del 2004 con 62 casi a fronte dei 263 totali, per un incidenza pari al 23,6%; nel corso del 2005 il numero delle vittime minorenni per "riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù" scende a 38 casi segnalati e scende ancora nel corso del 2006 fino a 34 casi.
Sempre nello stesso periodo di tempo il numero di procedimenti penali avviati per la violazione dell'articolo 601 C.P. "tratta di persone" sono stati 156 di cui 18 avviati contro autori ignoti. Per questa violazione, ai 156 procedimenti corrispondono 692 persone indagate, 403 vittime di cui 27 minori. Ad ogni provvedimento avviato corrispondono in media 4,4 persone indagate, mentre l'incidenza percentuale delle vittime minorenni sul totale delle vittime è appena il 7%. In questo caso l'analisi temporale permette di apprezzare una leggera diminuzione del numero delle vittime, che passano dalle 124 del 2004 alle 91 del 2006, mentre le vittime minorenni hanno una dimensione che non permette di avanzare ipotesi significative sull'effettivo andamento del fenomeno: 4 casi nel 2004, 20 nel 2005 e 9 nel 2006. Anche in questo caso i casi di violazione interessano soprattutto la Direzione di Roma con 32 procedimenti avviati a fronte di 104 indagati e 35 vittime di cui 2 minorenni. Le Direzioni distrettuali

con il più alto numero di minori coinvolti come vittime nella tratta di persone riguarda le direzioni di Bologna e Napoli con 8 casi ciascuna.
Altra violazione attinente alla legge 228/2003 riguarda l"acquisto e alienazione di schiavi" articolo 602 C.P., sono stati 43 i procedimenti avviati nel corso del periodo considerato a cui corrispondono 201 persone indagate e 56 vittime di cui 5 minorenni. Il fenomeno presenta dimensioni notevolmente ridotte rispetto alle altre due tipologie di violazione e nel corso degli anni presenta un andamento lineare (tabella 15).

**Tabella 15 – Numero di procedimenti, numero di indagati e vittime secondo gli articoli 600, 601 e 602 C.P. ITALIA. Periodo 07/09/2003 – 31/12/2006**

| | N° procedimenti pendenti per autori: | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | noti | ignoti | totale | N° indagati | N° vittime | *di cui minori* |
| Riduzione o mantenimento in schiavitù (art. 600 C. P.) | 458 | 62 | 520 | 1.731 | 913 | 156 |
| Tratta di persone (art. 601 C. P.) | 138 | 18 | 156 | 692 | 403 | 27 |
| Acquisto e alienazione di schiavi (art. 602 C. P.) | 38 | 5 | 43 | 201 | 56 | 5 |

## I.5. L'impiego di minori in attività di accattonaggio

Tra le forme di sfruttamento di minorenni più utilizzate nel nostro Paese c'è sicuramente l'uso di minori in attività di accattonaggio. Il fenomeno sembra essere in aumento anche a causa degli enormi guadagni che comporta alle famiglie dei minori ma soprattutto alle organizzazioni criminali. Le stesse Forze di Polizia stimano il ricavo medio in circa 100 euro al giorno per bambino.
La realtà mostra che ai bambini di origine Rom che vengono costretti ad operare in organizzazioni strettamente familiari, si sono aggiunti ormai da anni bambini di origine albanese e rumena che vengono affidati dalle proprie famiglie a vere organizzazioni criminali che si occupano di farli entrare in Italia.
Il fenomeno, data la sua complessa individuazione, è ancora quantitativamente sconosciuto e tra i pochi dati ad oggi disponibili troviamo quelli che riguardano le segnalazioni alle Forze di Polizia relative all'anno 2005. Si contano in Italia 455 segnalazioni per impiego di minori in attività di accattonaggio, di queste, 449 riguardano solo denunce e 6 riguardano arresti.
A livello territoriale si sottolinea che una segnalazione su 5 (20%) riguarda la Regione Lombardia (90 segnalazioni) seguita dalla Puglia con 77 segnalazioni di cui 4 arresti, dalla Sicilia (48) e dal Lazio (42 di cui 2 arresti).
Secondo i dati disponibili, il fenomeno dell'impiego di minori in attività di accattonaggio o quantomeno i casi conosciuti e denunciati risultano in diminuzione. Nel corso del 2004 il numero delle denunce era stato più alto: 540 denunce e 494 persone denunciate (il numero delle persone denunciate non è disponibile per il 2005). Nel 2003 le denunce erano state 570 e 518 le persone denunciate; in pratica nel periodo 2003-2005 il numero delle denunce registra una flessione del 20,2%.

## I.6. Pedopornografia e Internet

La Polizia Postale conduce costantemente sulla rete internet un'attività investigativa contro i reati commessi per pedo-pornografia. Questa attività ha sviluppato nel corso di un decennio una forte azione di repressione e contrasto del fenomeno che si è avvalsa sempre più di nuovi strumenti investigativi; d'altronde il tipo di sito web preso in considerazione, è un sito che a volte non dura più di un giorno ed è possibile che l'allestimento e la chiusura dello stesso avvenga nel corso della stessa giornata. È palese quindi, l'importanza di avere controlli capillari, mezzi informatici molto veloci e soprattutto personale altamente qualificato.

L'attività di controllo e di prevenzione è ben connotata dal numero di siti web monitorati dalla Polizia postale e delle comunicazioni. Nell'intero decennio che va dal 1998 al 2007 sono stati monitorati più di 260mila siti web, attività che ha portato alla denuncia di 3.676 persone in stato di libertà e 182 indagati sottoposti a provvedimenti restrittivi. Le perquisizioni realizzate sono state 3.449, mentre i siti web attestati e oscurati in Italia 164.

Escludendo il 1998, anno dell'entrata in vigore della legge, nel 1999 i siti web monitorati erano stati 6.168, per poi salire progressivamente ai circa 15mila del 2000, ai circa 24mila del 2001 e del 2002 e ai 50mila del 2003. L'anno con il maggior numero di siti monitorati è stato il 2005 con 59mila siti web presi in esame a cui sono corrisposte 550 perquisizioni, 471 persone denunciate in stato di libertà e 21 indagati sottoposti a provvedimenti restrittivi.

**Figura 5 – Siti web monitorati dalla Polizia Postale in materia di pedofilia. ITALIA – Anni 1998-2007**

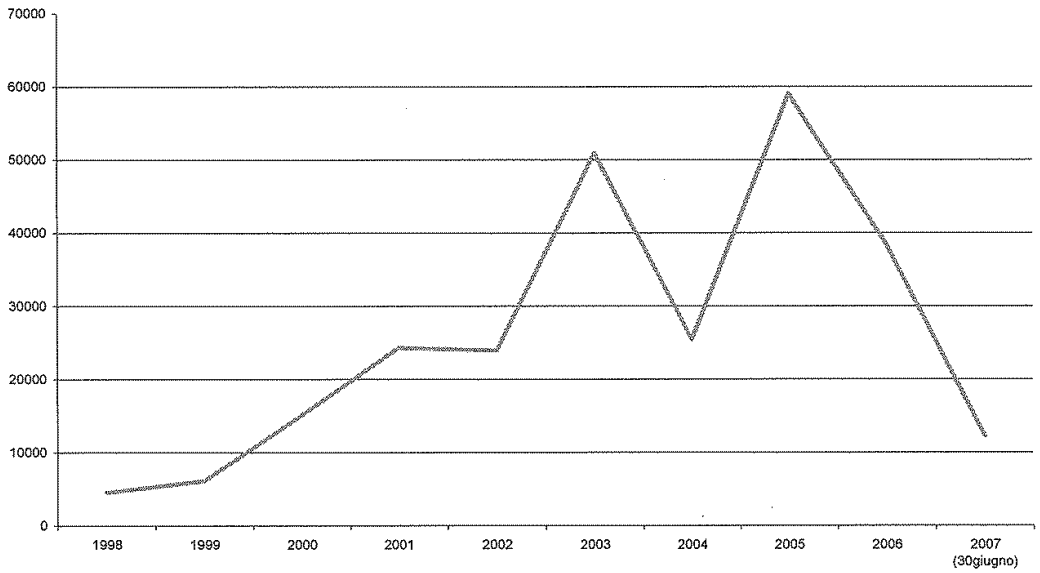
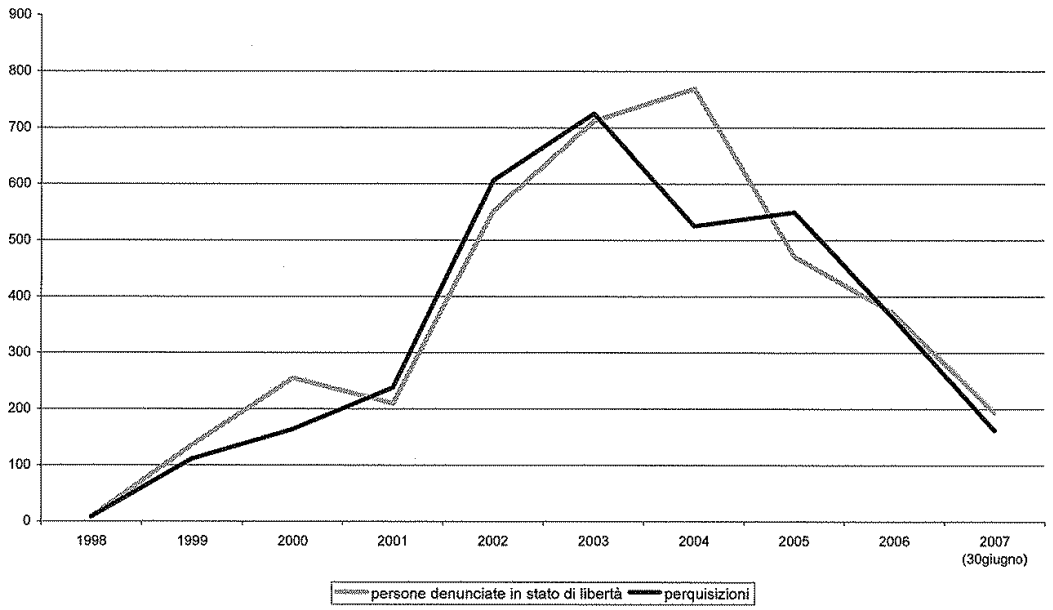


**Figura 6 – Persone denunciate in stato di libertà e perquisizioni effettuate dalla Polizia Postale in materia di pedofilia. ITALIA – Anni 1998-2007**




Le Forze di Polizia hanno provato a tracciare il "profilo" del pedofilo on line attraverso l'osservazione dei dati disponibili. Dall'osservazione del dato emerge che, nel 93% dei casi si tratta di maschi identificati prevalentemente nella fascia d'età 21-30 anni (26%) e nella fascia d'età 31-40 anni (23%). Il 37% dei pedofili è single mentre il 31% risulta sposato. Generalmente il pedofilo non ha figli (87,8%) e nel caso li abbia, questi risultano nell'89% dei casi maggiorenni.

## Sezione II. Il recupero e la presa in carico di minori prostituiti. Una ricerca esplorativa

*Premessa*

La prostituzione minorile è un fenomeno estremamente complesso, variegato, difficilmente sondabile e in cambiamento incessante e repentino.

Il ricorso a strumenti di lettura, analisi e interpretazione, benché difficoltoso, diventa dunque essenziale per accrescerne la conoscenza, nonché riflettere, progettare e sviluppare azioni e interventi operativi sempre più efficaci e appropriati nei confronti dei minori vittime di sfruttamento sessuale.

Nel contesto della ricerca, la prostituzione minorile è intesa essenzialmente come una forma di sfruttamento di minori a fini economici, una condizione che si determina quando uno o più adulti traggono vantaggio economico dall'abuso della propria posizione di dominio o di potere nei confronti di soggetti di età minore.

Nel contesto si parla dunque di *sfruttamento sessuale di minore* per denotare la produzione forzata, di servizi di natura sessuale da parte di soggetti in età minore in cambio di una remunerazione.

Dato l'approccio, la distinzione tra offerta di servizi di natura sessuale contraccambiati con denaro o altri benefici materiali e forme di sfruttamento delle prestazioni sessuali di minorenni che si possono sviluppare in ambiti domestici, di vicinato o in collettività di vario genere riconducibili più propriamente alla categoria di abuso sessuale, è quindi evidente. Le due situazioni sono infatti diverse sia dal punto di vista delle relazioni tra adulti e bambini che le contraddistinguono che da quello delle possibilità di intervento, come peraltro sempre più riconosciuto e pertanto disciplinato anche dalla normativa vigente in materia.

Lo sfruttamento sessuale del minore a fini economici e la caratterizzazione dell'attività come lavoro pone in evidenza la dimensione economica della problematica, a cui però ne sono inevitabilmente connesse altre, in particolare di natura più propriamente sociale, culturale e giudiziale.

Lo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti oltre ad essere una delle forme più drammatiche di violazione della loro integrità fisica e psicologica, e come tale origine di danni fisici e psicologici se non irreversibili, assai gravi, è espressione di una patologia sociale vera e propria: di fatto rappresenta uno dei principali problemi di salute pubblica. Oltretutto, la sua crescita incessante riflette il sussistere, senza mezzi termini, di un'emergenza sociale poiché il problema investe, oltre alle vittime, anche la società nel suo insieme. E di fronte a ciò l'unica risposta plausibile è un impegno effettivo e concreto, a tutti i livelli, a dare attuazione ai diritti dei minori ad una crescita serena e armoniosa, alla sicurezza e alla protezione: a soddisfare cioè il loro basilare diritto alla vita.

### II.1 La ricerca su "il recupero e la presa in carico di minori prostituiti"

La ricerca esplorativa su "il recupero e la presa in carico di minori prostituiti" realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, nasce da un forte interesse conoscitivo riguardo all'evoluzione e all'esito dell'esperienza prostitutiva dei minori coinvolti nel circuito della prostituzione, ovvero al percorso di uscita dal circuito della prostituzione che può essere da loro intrapreso. Un percorso finalizzato a un reale recupero, a una sostanziale inclusione sociale e alla progressiva acquisizione di un'autonomia personale effettiva.

Conoscere una simile realtà è un'operazione, per quanto complessa, di estrema rilevanza ma soprattutto necessaria per acquisire elementi che ne accrescono la comprensione e contribuire così con specifica cognizione alla riflessione che in questi anni va intensificandosi, specialmente grazie ai tanti operatori

che ogni giorno lavorano sul campo, nella prospettiva di sviluppare, potenziare e affinare interventi e azioni di sostegno e recupero sempre più adeguate nei confronti di bambini e adolescenti vittime di sfruttamento sessuale.

### *2.1.1 Le principali scelte metodologiche*

In relazione allo scopo cognitivo inteso conseguire, la ricerca per la sua realizzazione ha fatto ricorso principalmente al contributo fondamentale di coloro che operano direttamente in quest'ambito, ovvero dei soggetti impegnati, ai diversi livelli, nei progetti e negli interventi di presa in carico dei minori prostituiti. Data la loro esperienza e competenza, essi infatti sono quasi sicuramente le più copiose fonti informative di questa realtà.
I progetti di recupero e presa in carico in via di principio sono articolati da percorsi e passaggi al quanto sistematizzati, quali in genere:
1. la segnalazione;
2. il contatto e l'aggancio;
3. la presa in carico del minore;
4. l'attivazione di competenze specifiche;
5. la verifica dell'intervento sul minore e sulla famiglia d'origine;
6. lo sporgere denuncia.

Ciononostante, in via di fatto la diversità delle situazioni prostitutive comporta necessariamente la pianificazione e l'attuazione di interventi differenziati, oltretutto secondo tempi e modalità non prestabilite né prestabilibili a priori ma da delineare e modulare in forma interattiva e combinata.
Al fine di offrire effettivi percorsi di recupero e di sostegno, nonché reali opportunità di cambiamento, diventa pertanto sostanziale approfondirne sistematicamente la conoscenza e così attualizzarli sia rispetto ai loro punti di forza che di debolezza. E proprio per questo non si può prescindere dalla testimonianza dei principali addetti ai lavori, che in misura maggiore di altre favorisce l'acquisizione di risultanze empiriche significative e valide sul piano, allo stesso tempo, scientifico e operativo.
Specularmente, sul versante prettamente giudiziale l'indagine, complementare all'attività di ricerca sociale, ha fatto dunque ricorso al prezioso contributo di magistrati impegnati da tempo nel settore, i quali per lo più, grazie anche al coinvolgimento del Ministero della Giustizia, si sono resi disponibili a illustrare le modalità con le quali vengono affrontati e gestiti i casi attinenti alla prostituzione minorile.
Il criterio principale con il quale sono state scelte le otto aree territoriali da indagare è stato l'ambito di rilevanza della problematica (con riferimento sia alla prostituzione straniera, sia a quella di minori italiani) nelle diverse zone del paese. Rispetto all'opzione del comune di Firenze è stata invece considerata l'opportunità di costituire un valido punto di riferimento per una valutazione in itinere della ricerca.
Le aree indagate sono:
1. l'area della provincia di Milano;
2. la costa romagnola;
3. la costa marchigiana e la zona della Bonifica (zona di confine fra Marche e Abruzzo);
4. il comune di Roma;
5. l' area della provincia di Napoli;
6. l'area della provincia di Bari;
7. l'area della provincia di Palermo;
8. il comune di Firenze.

La ricerca è stata realizzata principalmente attraverso:

- la raccolta di dati e di informazioni da un lato sulla presenza del fenomeno e i suoi aspetti caratterizzanti in ciascuna area esplorata, così da rilevarne l'estensione e le dimensioni evolutive, dall'altro riguardo alle *risposte* effettive offerte sia in chiave di recupero e reinserimento delle vittime, sia di prevenzione che di contrasto;
- la realizzazione di interviste semistrutturate a operatori e testimoni privilegiati coinvolti nei progetti e negli interventi di presa in carico, tese a fornire una "fotografia" del relativo panorama locale;
- la realizzazione di interviste semistrutturate ai magistrati impegnati da tempo nel settore;
- una ricerca giurisprudenziale da una parte sulle sentenze emesse nel 2005 e dall'altra sui provvedimenti adottati nel 2005 in materia di prostituzione minorile;
- l'analisi del contenuto delle interviste effettuate;
- il favorire riflessioni di sintesi che, sotto profili diversi, possano costituire una base per lo sviluppo di ulteriori ricerche e iniziative per sviluppare e implementare interventi e iniziative di sostegno e recupero sempre più efficaci nei confronti dei minori vittime di sfruttamento sessuale.
- Le scelte metodologiche adottate e soprattutto il ricorso all'esperienza e competenza di coloro che operano sul campo, in linea con quanto atteso, hanno portato a risultanze significative e valide sotto il profilo sia scientifico che operativo. Un risultato di estrema rilevanza sia in sé che considerando la difficoltà oggettiva di rapportarsi e approfondire un argomento così complesso vista anche la difficile penetrabilità del fenomeno.

## II.2 Lo scenario attuale

Nel delineare lo scenario attuale, tra gli elementi significativi rilevati, il primo in assoluto rimanda all'irriducibile complessità del fenomeno. Ed è proprio da qui che occorre procedere per approfondirne la conoscenza.

La prostituzione minorile è essenzialmente un fenomeno tuttora definito all'unisono nei termini di "negato" e "sommerso": di fatto quasi invisibile.

Rispetto alla sua entità, le valutazioni possibili sono tutt'altro che esaustive poiché, nonostante la maggiore sensibilità relativa alla necessità di organizzare sistemi informativi che è andata sempre più sviluppandosi e che ha portato a contributi conoscitivi importanti, i dati ad oggi esistenti rimangono per certi aspetti ancora parziali.

Tra i diversi fattori ostacolanti una quantificazione completa e attendibile, i più rilevanti sono riconducibili essenzialmente a tre, ovvero:

1. la difficoltà di identificare con certezza la minore età dei soggetti;
2. il continuo variare delle presenze in strada e l'intensificarsi della mobilità per sfuggire soprattutto ai controlli delle Forze dell'ordine;
3. l'inaccessibilità e l'invisibilità dei luoghi di prostituzione diversi dalla strada.

In alcuni contesti infine l'ampiezza non è definibile poiché l'omertà non permette di quantificare e stimare il fenomeno realmente.

Alla luce di ciò è presumibile quindi che i minori incontrati e incontrabili rappresentino solamente la punta di un iceberg, mentre i casi di prostituzione minorile realmente esistenti siano in numero maggiore, benché non determinabile.

Si tratta comunque di un fenomeno che è andato dilatandosi progressivamente, attraversando inoltre grandi cambiamenti. Rispetto solo a qualche anno fa, la prostituzione minorile infatti si connota oggi in

maniera diversa, specie per i contesti e le modalità attraverso le quali si compie nonché le persone implicate.

Considerando innanzitutto i minori vittime di sfruttamento sessuale, sulla base delle testimonianze raccolte, si rileva che i fattori che esprimono gli aspetti di maggiore rilevanza e allo stesso tempo nuovi e sempre più inquietanti, rimandano alle principali variabili di background, ovvero:

1. il genere
2. la nazionalità
3. l'età

Relativamente al genere, alla conferma che il fenomeno non riguarda più soltanto l'universo femminile, bensì anche i bambini ed i ragazzi, si affianca il riscontro che la prostituzione maschile è oramai una realtà che va anzi incrementandosi, e investe sia italiani che stranieri. Per le ragazze si parla sempre di prostituzione eterosessuale; i ragazzi invece hanno rapporti in prevalenza omosessuali, tanto è vero col tempo diventano facilmente transessuali.

Rispetto alla nazionalità, emerge che oltre al sussistere ormai da tempo di una prostituzione minorile sia italiana che straniera, quest'ultima si rivela sempre più variegata, interessando molteplici etnie diverse. I paesi più interessati sono la, l'Ucraina, la Nigeria, alcuni paesi dell'area balcanica quali la Romania e l'Albania, del sud America e del sud-est asiatico, in particolare la Cina, peraltro in progressivo aumento. A tutt'oggi la nazionalità più diffusa, sia nell'universo femminile che in quello maschile, risulta la rumena. All'interno di quest'ultima, va poi rafforzandosi la presenza di bambini e ragazzi di etnia rom.

Nel complesso si tratta di paesi diversi dove tuttavia sussistono analoghe condizioni di estrema deprivazione economica, sociale e culturale che rendono i minori maggiormente vulnerabili e facile esca per la criminalità organizzata.

Per quanto riguarda infine l'età, pur rilevando che è ancora molto varia e legata ai diversi target (tendenzialmente gli italiani sono più giovani degli stranieri e in genere le femmine sono più giovani dei maschi) si registra che nell'insieme essa si è molto abbassata. E ciò è da imputare essenzialmente alla logica del mercato, sul piano sia dell'offerta che della domanda: più i minori sono giovani, più sono "redditizi" e facilmente gestibili; parallelamente, più il mercato è giovane, più aumenta la domanda della clientela.

Nel panorama dello sfruttamento sessuale minorile, negli ultimi anni sono andati modificandosi anche i contesti e le modalità attraverso le quali esso si compie. Il cambiamento più consistente è che dalla strada va progressivamente spostandosi al chiuso: in casa, negli appartamenti, nei locali, nei cinema, nei centri di benessere e massaggio etc., facendosi quindi più invisibile e rendendo sempre più difficile l'identificazione delle vittime. E oltre a impiantarsi sempre di più, sembra destinato con molta probabilità anche a estendersi visto l'elevato "rischio imprenditoriale" degli sfruttatori.

L'esercizio prostitutivo al chiuso per i bambini e i ragazzi si traduce in un maggior isolamento che tra l'altro condiziona, limita e rende ancor più difficoltoso arrivare a prendere consapevolezza della propria condizione di vittima. La dipendenza sia psicologica che fisica dai propri "protettori" è difatti maggiore. Peraltro, da parte degli sfruttatori va sempre più intensificandosi la tendenza a contrattualizzare il rapporto lavorativo cosicché per i minori diventa sempre meno percepibile l'essere sfruttati.

Tra l'altro, sul versante della domanda ci sono milioni di clienti italiani; in alcuni casi si arriva a indicarne perfino dieci milioni. Come riconoscono all'unisono i testimoni privilegiati, per un efficace contrasto della prostituzione minorile diventa quindi indispensabile colpire con maggiore determinazione e coraggio il mondo dei clienti: infatti, se essere cliente è favorire questa nuova forma di schiavitù, legittimare il mercato, volontariamente o meno, è rendersi comunque complici.

## II.3. Le principali risultanze empiriche

Secondo quanto specificatamente sancito già nella Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia, gli Stati parti devono adottare *ogni* misura legislativa e ogni adeguato provvedimento atto ad agevolare e assicurare il recupero fisico, psicologico e il reinserimento sociale di qualsiasi fanciullo vittima di ogni forma di negligenza, sfruttamento o maltrattamento, garantendo che il recupero, la cura, il sostegno e il reinserimento si svolgano in condizioni tali da favorire la salute, il rispetto della propria persona e la dignità personale (art. 39).

In questa prospettiva, considerando l'unicità e l'irripetibilità di ognuno, la presa in carico di un minore vittima di sfruttamento sessuale non può essere una forma di intervento generale ma una presa in carico specifica e mirata; in altri termini, deve tradursi in risposte il più possibile appropriate a domande tutt'altro che uniformi. Essa è infatti un'opera complessa che deve regolarsi in base ai bisogni, alle esigenze, ai limiti e alle risorse di ciascuno.

Di conseguenza, come riconosciuto all'unanimità dalle testimonianze raccolte, è impossibile pertanto ipotizzare e sistematizzare progetti standard; se mai è necessario delineare e compiere interventi diversificati per rispondere in maniera personalizzata e realmente efficace, facendo unicamente riferimento alla persona, alla sua individualità e alla sua storia.

L'insieme degli eventi socio-culturali, psichici e relazionali che imprigionano poi i bambini e i ragazzi in questa esperienza drammatica è talmente complesso che per un loro riscatto completo e reale diventa necessario un approccio multidimensionale che affronti in maniera integrata i molteplici e diversi aspetti implicati, secondo un'articolazione reciproca di interventi psicologici, sociali e giudiziali.

Sulla base di ciò è quindi evidente come per l'elaborazione, la definizione e lo sviluppo di un progetto individuale di presa in carico sia di estrema rilevanza innanzitutto un lavoro di rete sinergico, efficace e effettivo fra tutte le forze in campo che a vario titolo sono chiamate a essere partecipi nei percorsi di recupero e reinserimento: figure professionali differenti ma complementari che secondo le diverse competenze e nei diversi ruoli cooperano al raggiungimento del medesimo obiettivo modulando sul singolo caso l'azione congiunta.

Al riconoscimento unanime dell'importanza della rete fa eco tuttavia l'ammissione sofferta del sussistere invece di "reticoli" di rapporti, ovvero di collaborazioni, spesso occasionali e non strutturate, intraprese più che altro all'occorrenza piuttosto che fondate sulla consapevolezza di dover elaborare progetti e modalità operative comuni e condivise. Malgrado l'elevata qualità, il lavoro pertanto è spesso a sé stante e le grandi potenzialità che sussistono sul campo non riescono di conseguenza a esprimersi a pieno.

Allo stato attuale delle cose, un lavoro di rete deficitario o addirittura inesistente, sembra sia da imputare specialmente alla mancanza di una mentalità e di una cultura del lavoro d'equipe, del lavoro in sinergia e di riflesso a un forte individualismo professionale dovuto anche, se non principalmente, al carattere emergenziale delle situazioni che il più delle volte devono essere affrontate.

Da ciò consegue che il voler garantire alle vittime un'effettiva assistenza sociale integrata e complessiva (dal primo soccorso, all'accoglienza, il sostegno e il recupero completo) rimane spesso più a livello di principio, nonostante il quotidiano impegno, competenza e passione degli operatori.

Loro stessi infatti riconoscono e sostengono coralmente che per un approccio consono, adeguato e proficuo bisogna adottare misure e strategie appropriate e sempre più rispondenti alla realtà. In questa prospettiva viene dunque invocata la necessità di strutturare davvero una rete fra le diverse organizzazioni pubbliche e del privato sociale, atta a far fronte ai problemi immediati così come quelli di medio e lungo termine, nonché al corso complessivo e alle diverse implicazioni di ogni singolo progetto di presa in carico. A tale scopo, e in particolare fino al consolidarsi di reali sistemi di rete,

viene auspicata inoltre la definizione di modalità e/o procedure che facilitino almeno il passaggio delle informazioni ai differenti livelli.
Nel settore, la continuità e la professionalità sono infatti gli aspetti considerati più rilevanti e imprescindibili per operare con efficacia e incisività.
Una convinzione tale che spinge la maggior parte dei testimoni privilegiati a esternare l'esigenza di una maggiore formazione e specializzazione specifica, insieme all'acquisizione e/o al perfezionamento di alcune precise competenze, per cui quasi a aspirare a percorsi formativi attinenti un profilo professionale ad hoc per l'ambito della prostituzione minorile.
La formazione auspicata dovrebbe essenzialmente indirizzarsi all'approfondimento di una specifica educazione teorica e inoltre soddisfare il bisogno di competenze applicative proprie: formare per porre nella condizione di fornire alla vittima l'assistenza e il sostegno più idonei fin dal primo contatto e poi per l'intero corso della presa in carico.
Gli operatori sono infatti sempre più consapevoli della delicatezza degli interventi e delle azioni da mettere in atto in questo campo particolare e di conseguenza della necessità di affrontarla nella maniera più consona possibile.
Oltretutto avendo a che fare con una problematica in continua trasformazione diventa essenziale riflettere, approntare e acquisire modalità operative corrispondenti, piuttosto che obsolete e distanti. Come esplicita con estrema chiarezza un testimone privilegiato di Bologna: "*non si può continuare a pensare di usare le stesse strategie di dieci anni fa*".
Al contrario, laddove sussistono strumenti operativi di indubbia validità, si tratta di approfondirne eventualmente la conoscenza o comunque creare le condizioni per una loro piena e corretta attuazione. E qui il riferimento primario per tutti i testimoni privilegiati è l'articolo 18 del D.Lgs. 286/98. All'unisono viene infatti fortemente sostenuto che, al fine di evitare che il sistema di presa in carico rischi di essere inefficiente, un elemento di forte criticità da prendere seriamente in considerazione riguarda appunto l'applicazione dell'articolo 18 che prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale così da "consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione sociale" (art. 18, comma 1).
Si tratta di uno strumento – e non di una norma premiale - che ponendo l'attenzione sulla tutela dei diritti della vittima, introduce una disposizione ampiamente innovativa, di carattere essenzialmente umanitario attraverso un duplice percorso, quello giudiziario e quello sociale, senza che uno condizioni o precluda l'altro. Il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale non è infatti vincolato in alcun modo all'obbligo di denuncia da parte della vittima. Peraltro, consentendo l'accesso ai servizi assistenziali, allo studio, allo svolgimento di lavoro subordinato, ciò dà la possibilità di un recupero sociale e psicologico che permette progressivamente l'instaurarsi di un rapporto di fiducia, essenziale per un'eventuale collaborazione giudiziaria successiva.
Non a caso, questo sistema di tutela delle vittime della tratta e delle nuove forme di schiavitù è ritenuto, a livello europeo e internazionale, il più avanzato: un vero e proprio modello di riferimento di *best practice*.
Ciononostante a tutt'oggi si continua a registrare nelle diverse aree territoriali del paese, una certa difformità interpretativa e quindi applicativa della normativa, che in pratica compromette la sua piena applicazione e di conseguenza il poter godere da parte delle vittime di un loro diritto.
Diverse questure persistono infatti a rilasciare il permesso di soggiorno soltanto alle vittime che sporgono denuncia nei confronti dei loro sfruttatori, benché ne abbiano invece diritto anche coloro che pur non essendo in condizione di collaborare sono state ugualmente vittime di sfruttamento. In tal modo, oltre a non tutelare e garantire a pieno i loro diritti, viene vanificato quello che è uno dei punti di forza dell'articolo 18: ovvero il non subordinare il rilascio del permesso di soggiorno all'obbligo di denuncia che porta poi le vittime a fidarsi e affidarsi e così se mai a offrire successivamente una

collaborazione libera, effettiva e anche più produttiva. Come espressamente esplicita un testimone privilegiato di Napoli, in genere *il minore denuncia ma in un secondo momento: quando capisce di trovarsi fra persone di cui si può fidare*.

Non è un caso infatti che laddove l'articolo 18 è applicato appieno, per cui anche nel percorso sociale, vengano rilevati risultati importanti sia a livello di protezione e tutela delle vittime che di contrasto della criminalità.

Oltretutto, non può essere trascurato che, la difficoltà dei minori a collaborare e quindi a denunciare i propri sfruttatori è da imputare essenzialmente alla paura di ritorsioni, dirette o verso i familiari, da parte delle organizzazioni criminali o al meccanismo psicologico della rimozione che glielo impedisce.

Di conseguenza, come ribadiscono tutte le testimonianze, è sia importante che necessario sostenere le vittime ad affrontare tutti gli aspetti legati alla denuncia, compiere una effettiva preparazione globale: in primo luogo un sostegno psicologico e poi una specifica formazione nei termini di educazione alla legalità, assunzione di responsabilità e rivendicazione dei diritti. E da qui accompagnare nell'intero percorso che porta fino al processo conseguente alla denuncia, anche perché l'iter giudiziario una volta intrapreso, rimane comunque per i bambini e i ragazzi un'esperienza assai impegnativa e difficile.

In questo senso, quasi tutti osservano infatti che sarebbe importantissimo limitare il più possibile la reiterazione del confronto in sede giudiziaria con la ricostruzione e la ripetizione delle esperienze drammatiche e strazianti vissute. E fra le diverse esortazioni emerge a gran voce, il poter acquisire in maniera definitiva la dichiarazione del minore rilasciata nel corso dell'incidente probatorio così da evitare in fase dibattimentale la ripetizione della sua testimonianza.

In Italia i minori hanno diritto all'accoglienza e non sono espellibili, tuttavia la loro regolarizzazione, secondo quanto emerge dalla ricerca, deve fare i conti, a prescindere dal tipo di percorso sociale o giudiziario intrapreso,, con un elemento critico attinente la lentezza dei tempi di rilascio del permesso di soggiorno, una criticità che i testimoni privilegiati intervistati imputano soprattutto all'eccessiva burocratizzazione delle procedure.

Considerando che l'avvio e l'attuazione effettiva di un progetto di recupero e presa in carico è spesso legato alla regolarizzazione del minore, il non poterlo intraprendere prontamente e nemmeno in tempi adeguati, secondo le indicazioni raccolte con l'indagine, si rivela pertanto, in maniera diffusa e trasversale nel territorio, una delle problematiche maggiori, poiché di fatto non fa che ostacolare il percorso progettato e di qui pregiudicarne l'esito o in ogni caso danneggiarne l'andamento. Per esperienze drammatiche e laceranti come la prostituzione minorile, la dimensione temporale è infatti un aspetto imprescindibile, quindi l'attivare fin da subito un meccanismo di risposte articolate mirate e pertinenti, è basilare.

Nonostante l'impegno, la competenza e la passione di quanti operano quotidianamente in quest'ambito, il lavoro sul campo in genere assume dunque il carattere di una vera e propria sfida, poiché gli operatori si trovano ad affrontare e a dovere rispondere a ogni singola situazione con risorse, di tutti i tipi, umane, materiali, temporali, economiche etc., alquanto scarse.

Il problema delle risorse è quindi un tema centrale per il rilancio del sistema, ovvero per garantire i servizi, dare loro continuità, renderli efficienti, migliorare le azioni e gli interventi già posti in essere, così come per intervenirvi in maniera decisiva.

Rapportarsi e far fronte al fenomeno della prostituzione minorile in un'ottica quasi unicamente emergenziale è infatti tutt'altro che risolutivo. Come sostenuto a più voci, la problematica è talmente complessa che non esistono soluzioni semplici e immediate ma c'è solo la possibilità di affrontarla con strategie altrettanto complesse e su più versanti. È opinione unanime che se si ha davvero l'intenzione di offrire risposte appropriate e efficaci è necessario un impegno radicale e coraggioso a tutti i livelli.

In quest'ottica, ciò che fin da subito viene reclamato riguarda soprattutto politiche sociali specifiche per i minori prostituiti e l'accrescere un'adeguata consapevolezza del problema nell'intera collettività

cosicché ciascuno, secondo il proprio compito e il proprio ruolo, se ne assuma la responsabilità e se ne possa far carico.

I limiti oggettivi sono strettamente connessi con quelli della nostra civiltà. Nel ritenere infatti che le politiche sociali siano in assoluto la forma di investimento più opportuna e adeguata per lo sviluppo di una società, viene sostenuto in maniera forte e decisa che se ci fosse la possibilità di un impegno più incisivo se ne trarrebbe vantaggio tutti, anche in termini proprio di civiltà.

Per certi aspetti, il fenomeno esiste e si alimenta anche per l'ignoranza (nella sua propria accezione) che sussiste, a livelli diversi, nella collettività, la quale appunto ignora, consapevolmente o meno, l'esistenza di situazioni così drammatiche in cui riversano molti bambini e ragazzi. Di conseguenza è indispensabile e sempre più urgente sollecitare una nuova e effettiva consapevolezza culturale. Di fatto stimolare e diffondere effettivamente una cultura dell'infanzia che valorizzi e rispetti i bisogni e i diritti dei minori. E in questo senso è imprescindibile anche una maggiore attenzione rispetto alle dinamiche individuali, collettive, sociali e culturali che alimentano la domanda di prostituzione minorile, non solo per comprenderne le tendenze ma specialmente per contenerle nel breve e medio periodo e soprattutto prevenirle nel lungo periodo.

Da un punto di vista operativo diventano sempre più necessari interventi di informazione e sensibilizzazione capillari dell'opinione pubblica la quale non sembra, o non vuole, comprendere quale sia il problema di fondo che attiene alla prostituzione minorile e alle spaventose implicazioni connesse. In ogni caso, il risultato in pratica rimane quello di non rendersene conto e la condotta di ognuno ne è la diretta conseguenza. Nel complesso, ciò che predomina è alla prova dei fatti la "non-attenzione".

Proprio perché l'opinione pubblica non è formata o informata bene, coralmente viene sostenuta l'importanza ma soprattutto l'urgenza di interventi di formazione, informazione e sensibilizzazione a livello sia generale che per target, secondo le diverse articolazioni della società civile.

Per i minori, come ambito privilegiato e cruciale viene indicato la scuola: l'agenzia di formazione e socializzazione immediatamente successiva alla famiglia. Gli insegnanti sono infatti importanti riferimenti alternativi e complementari alla famiglia, che oltretutto trascorrono un notevole spazio di tempo coi bambini e i ragazzi.

Una formazione approfondita e mirata per i docenti di ogni ordine e grado e i dirigenti scolastici si rivela di estrema rilevanza specie per affinare le loro capacità e sensibilità di ascolto empatico e così porli in grado di cogliere prontamente messaggi che nascondono in maniera più o meno velata segnali di disagio relazionale e di saperli affrontare nella maniera più adeguata possibile.

In ambito scolastico poi una formazione appropriata si rivela utile anche per gli alunni stessi, così da stimolarli a sviluppare capacità relazionali sane, equilibrate e armoniche.

A fianco degli interventi di formazione vengono inoltre invocate continue e periodiche campagne di informazione e sensibilizzazione capaci di promuovere una nuova consapevolezza culturale, oltre che ovviamente informare e illustrare correttamente la realtà del fenomeno prostitutivo.

Secondo le testimonianze raccolte, per un'efficace politica preventiva, oltre a implementare attività di informazione, sensibilizzazione e formazione, risulta poi fondamentale predisporre e articolare le diverse iniziative secondo un'integrazione organica, per accrescerne l'impatto e per verificarne anche gli effetti, esaminarne i punti di forza e di debolezza e agevolare la trasmissione di buone pratiche.

Nell'insieme di quanto complessivamente osservato, il connettivo di fondo non fa che riflettere la forte convinzione, quindi l'auspicio di tutti, che l'approccio complessivo da adottare per affrontare globalmente il fenomeno non può che essere collegiale e condiviso.

## II.4. Prospettive future

Sulla base dell'esperienza di ricerca realizzata e dei riscontri empirici rilevati, che confermano ancora una volta quanto sia importante esplorare, approfondire e conoscere la realtà nella quale si intende intervenire proprio per approntare strategie e interventi sempre più corrispondenti, data la complessità ma anche la delicatezza della problematica in esame, sarebbe importante e quindi auspicabile in prospettiva dirigere l'attenzione, quindi indirizzare l'impegno comune, su tre versanti essenziali, quali:

1. l'approfondimento e la conoscenza
2. l'informazione e la sensibilizzazione
3. la promozione e la documentazione

Rispetto al primo, allo scopo principale di rilevare le continue trasformazioni del fenomeno e di adeguare l'azione e la metodologia messe in campo, si tratta sostanzialmente di procedere almeno verso:

✓ l'elaborazione di strumenti di ricerca, la rilevazione e la costruzione di nuovi sistemi di conoscenza che permettano l'acquisizione di un quadro conoscitivo articolato e aggiornato in particolare rispetto a:
- gli aspetti caratterizzanti e le tendenze via via emergenti del fenomeno;
- i modelli di intervento nel settore;
- le figure professionali coinvolte e i rispettivi iter formativi;

✓ lo studio di fattibilità per la creazione di un sistema di monitoraggio permanente attraverso:
- la raccolta, la sistematizzazione e l'elaborazione dei dati ufficiali disponibili;
- la raccolta, la sistematizzazione e l'elaborazione delle fonti secondarie esistenti;
- la realizzazione di costanti rilevazioni ad hoc.

Per quanto riguarda l'informazione e la sensibilizzazione, si rivela indispensabile e impellente attivare un impegno concreto principalmente rispetto a:

✓ la formulazione e lo sviluppo di campagne di sensibilizzazione dei cittadini;
✓ la formulazione e lo sviluppo di campagne di formazione e di sensibilizzazione nelle scuole;
✓ la formulazione e la realizzazione di percorsi formativi per i docenti di ogni ordine e grado e i dirigenti scolatici;
✓ l'analisi di iter formativi specifici per le figure professionali coinvolte;
✓ l'analisi di professionalità ad hoc e dei relativi iter formativi.

Infine, relativamente alla promozione e alla documentazione, risulta importante alimentare e strutturare se non altro:

1. la raccolta e la documentazione sistematica su servizi, progetti e interventi;
2. la creazione di un sito di documentazione e promozione finalizzato alla messa a disposizione e raccolta di elementi conoscitivi sul fenomeno utili per:

- una conoscenza quantitativa e qualitativa sempre aggiornata riguardo principalmente a:
  - i dati sul fenomeno
  - la legislazione
  - i data-base degli enti/associazioni
  - le buone prassi
  - la formazione degli operatori sociali, educativi, sanitari
  - la rassegna stampa
  - le news
  - i links di maggiore utilità
- incentivare la collaborazione operativa tra i soggetti coinvolti;

- informare e sensibilizzare.

Alla luce di quanto complessivamente rilevato, gli elementi di riflessione per quanti sono chiamati a confrontarsi con la realtà in questione e con le problematiche ad essa connesse sono dunque molteplici e variegati.
L'auspicio è che la conoscenza acquisita riguardo al percorso di uscita che al presente può essere intrapreso dai minori, contribuisca a attualizzalo rispetto ai suoi punti di forza così come di debolezza.

## Sezione III. I dati del servizio 114 emergenza infanzia

Dal 1° gennaio 2006 (data dell'estensione del servizio all'intero territorio nazionale dopo una prima fase di sperimentazione e graduale estensione) al 24 ottobre 2007, il servizio 114 Emergenza Infanzia ha effettuato complessivamente 2.824 interventi, con una media di circa 128 interventi al mese.
Un'analisi più approfondita dei dati rispetto alla regione di provenienza delle chiamate indica come il maggior numero di contatti sia pervenuto dalla regione Lazio (17,4%), dalla Lombardia (15,4%) e dalla Campania (11,4%).
Per quanto riguarda le caratteristiche del campione di bambini e adolescenti per i quali è stato richiesto l'intervento del 114, i dati mostrano un sostanziale equilibrio tra i sessi (maschi 53,6% e femmine 46,4%) mentre, in relazione alla classe di età, si può invece osservare come le segnalazioni pervenute al 114 riguardino per lo più i bambini di età compresa tra 0 e 10 anni (64,6%), interessando preadolescenti e adolescenti in percentuali di gran lunga inferiori (rispettivamente 21,6% nella classe 11-14 anni e 13,8% in quella 15-18).
Al crescere dell'età del minore, si rileva dunque una diminuzione delle percentuali di chiamate relative a situazioni di emergenza. È possibile avanzare, a questo proposito, alcune ipotesi interpretative:
1) quanto più un bambino è piccolo, tanto più necessita del supporto degli adulti per far fronte ad una situazione di pericolo;
2) è più probabile che un adulto si rivolga ad un servizio di emergenza nei casi in cui un bambino – piuttosto che un adolescente – si trovi in una situazione di presunto pregiudizio, riconoscendo all'adolescente maggiori risorse per farvi fronte;
3) le situazioni che riguardano gli adolescenti giungono con più difficoltà, rispetto a quelle dei bambini, all'attenzione dei servizi, forse per la natura stessa delle emergenze che caratterizzano l'età adolescenziale.
Infine, le telefonate che pervengono al 114 non riguardano solo minori di nazionalità italiana, ma anche straniera: quasi un bambino su quattro segnalato al 114 è straniero (ovvero il 25,2% *vs* il 74,8% italiani). Questi dati evidenziano come il benessere di questi bambini e ragazzi, intendendo per benessere non solo il soddisfacimento dei bisogni legati alla sopravvivenza – abitazione, alimentazione, sicurezza ecc. –, ma tutta quella serie di bisogni correlati alla sfera affettiva e relazionale della persona e che ne influenzano la crescita, sia ancora un obiettivo da raggiungere. Mostrano anche come spesso, ancora oggi, sia difficile per bambini e famiglie straniere accedere e trovare l'aiuto di cui necessitano presso le reti di sostegno sociale e i servizi presenti nei diversi territori.

Per quanto riguarda le problematiche per cui viene contatto il 114, la scheda informatica di raccolta dati prevede una distinzione tra due macroaree

- le EMERGENZE, in cui rientrano le categorie, ad esempio, dell'"abuso fisico", "abuso sessuale", "accattonaggio", ecc. che rappresentano situazioni di pregiudizio per il bambino o l'adolescente e necessitano di un intervento tempestivo da parte del 114, mirato non solo alla gestione dell'emergenza, ma anche della post-emergenza;
- le ALTRE PROBLEMATICHE, in questa macroarea rientrano una serie di categorie che definiscono l'esistenza di un disagio del bambino/adolescente (es. "disagio emotivo/psichico", "disturbo fisico" ecc) o della sua famiglia (es. "difficoltà relazionali", etc), che possono richiedere un intervento e un'attivazione da parte del 114; si tratta di situazioni per le quali è necessaria un'attenta valutazione per comprendere il percorso di attivazione più idoneo. In questa macroarea possono rientrare i casi che configurano situazioni croniche spesso già parzialmente in carico presso le agenzie del territorio. In altri casi, invece, si tratta di situazioni che non presentano reali elementi di rischio per il bambino o l'adolescente.

Per quanto riguarda la frequenza delle singole tipologie di emergenza, osserviamo che le forme di violenza di cui il bambino è vittima diretta (abuso psicologico, 7%; abuso fisico 5%; abuso sessuale, 4,2%; trascuratezza 4,2%) rappresentano il 20,4% delle situazioni di emergenza pervenute al Servizio 114 nel periodo di riferimento considerato: un dato significativo se affiancato a quello relativo alla tipologia del presunto responsabile della situazione segnalata. Anche le situazioni di violenza tra adulti di cui bambini e adolescenti sono testimoni (violenza domestica, 9,6%) vengono sempre più spesso segnalate al Servizio 114. La principale tipologia di emergenza per cui il 114 è stato chiamato ad intervenire è relativa alle situazioni di "accattonaggio" (12,8%) che coinvolgono bambini e adolescenti. Si tratta di minori cui nessuno provvede o che, fin da piccoli, sono coinvolti nella ricerca di un sostentamento per la famiglia, prevalentemente, dunque, di bambini trascurati e sfruttati.

**Tabella 16 – Casistica gestita dal 114 (1°Gennaio 2006 – 24 ottobre 2007)**
**Valori percentuali**

| LE EMERGENZE | |
|---|---|
| Accattonaggio | 12,8 |
| Violenza domestica | 9,6 |
| Abuso psicologico | 7,0 |
| Abuso fisico | 5,0 |
| Abuso sessuale | 4,2 |
| Trascuratezza | 4,2 |
| Comportamenti a rischio/devianti | 2,5 |
| Scomparsa | 1,9 |
| Atti autolesivi | 0,3 |
| Sfruttamento minorile | 0,4 |
| Lavoro minorile | 1,0 |
| Altri traumi | 0,1 |
| Altre emergenze | 1,3 |
| **Totale emergenze** | **50,3** |
| **Totale altre problematiche** | **40,4** |
| **Richieste non pertinenti al servizio** | **9,3** |

*Fonte: Telefono Azzurro su dati 114, 2007*

Per quanto riguarda le "altre problematiche" per cui viene contattato il Servizio 114, emerge che una delle motivazioni più frequenti è il disagio riportato in seguito alla "separazione dei genitori" (10%). In questi casi il chiamante, solitamente uno dei due genitori o un parente vicino al nucleo, riferisce di una

situazione di emergenza relativa al mancato rispetto delle disposizioni di affidamento e di visita, o alla supposta incapacità genitoriale dell'ex-coniuge, che può comportare un rischio per il minore sia sul versante della trascuratezza che su quello dell'abuso. Si tratta di telefonate che, nella maggior parte dei casi, si caratterizzano per una forte emergenza emotiva, al di là della quale è necessario discernere elementi di reale rischio per il minore.
Visto il numero sempre più elevato di separazioni e divorzi in Italia, questo dato offre un'occasione per riflettere sul bisogno di sostegno e consulenza espresso dai genitori separati, che non sempre, soprattutto in emergenza, sanno a chi rivolgersi.

Un'ulteriore considerazione riguarda il luogo in cui si verifica la situazione di emergenza. Dai dati analizzati emerge che la maggior parte delle situazioni segnalate sono di natura intrafamiliare: avvengono, dunque, all'interno delle mura domestiche dove il minore vive con entrambi i genitori, con la madre, con il padre o con un genitore e il suo nuovo partner.

**Tabella 17 – Luogo in cui si verifica la situazione segnalata al 114 (1°Gennaio 2006 – 24 ottobre 2007)Valori percentuali**

| Luogo | % |
|---|---|
| Casa propria | 53,8 |
| Strada | 26,2 |
| Giardini/Parco | 2,2 |
| Scuola | 6,6 |
| Casa di parenti o amici | 2,4 |
| Altro | 8,8 |
| Totale | 100,0 |

*Fonte: Telefono Azzurro su dati 114, 2007*

Coerentemente con quanto appena detto, dalla tabella seguente emerge come, nel 76,4% dei casi, la persona indicata dal chiamante come il presunto responsabile della situazione di pericolo/disagio è uno dei due genitori, con percentuali di gran lunga superiori a quelle di ogni altra categoria riportata.

**Tabella 18 – Tipologia presunto responsabile della situazione di pregiudizio/pericolo per il minore (1°Gennaio 2006 – 24 ottobre 2007)Valori percentuali**

| Autore della situazione di pregiudizio | % |
|---|---|
| Madre | 42,6 |
| Padre | 33,8 |
| Altro bambino | 2,9 |
| Estraneo | 2,7 |
| Convivente madre/padre | 2,7 |
| Insegnante/educatore | 2,3 |
| Vicino di casa | 2,3 |
| Nonni | 2,1 |
| Amico/conoscente | 1,2 |
| Fratello/sorella | 0,9 |
| Altro parente | 0,9 |
| Nuovo coniuge madre/padre | 0,2 |
| Genitori adottivi | 0,2 |
| Genitori affidatari | 0,2 |

| | |
|---|---|
| Datore di lavoro | 0,1 |
| Altra categoria professionale | 0,4 |
| Altro | 4,5 |
| Totale | 100,0 |

*Fonte: Telefono Azzurro su dati 114, 2007*

## III.1. Bambini e adolescenti stranieri

Data la significativa percentuale dei casi riguardanti minori stranieri o nomadi, sembra opportuno effettuare un'analisi più approfondita della casistica che li riguarda.

Sul totale di segnalazioni riguardanti minori stranieri, la maggior parte dei bambini e dei ragazzi per i quali è stato richiesto aiuto al 114 è di sesso maschile (63%), ha un'età compresa tra 0 e 10 anni (70%) e proviene dai Paesi dell'Europa dell'Est (32,4 %), dall'Africa del Nord (10,2%) o dall'America del Sud (9,9%).

La tipologia di minori stranieri che più frequentemente viene segnalata è quella della cosiddetta "seconda generazione": nel 32,6% circa dei casi, infatti, si tratta di un minore straniero nato in Italia. Sono bambini e adolescenti che vivono la prima e fondamentale parte del processo di crescita e di apprendimento a cavallo di due mondi, quello della famiglia e quello della società, mondi che si distinguono per valori, norme, tradizioni, pratiche di vita, religione, lingua. Decisamente non trascurabile anche il dato relativo ai minori profughi o rifugiati (22,7%) e quello dei nomadi stranieri (17,4%).

In merito alle problematiche più frequentemente riferite, per quanto attiene esclusivamente ai minori stranieri, ben il 46% delle segnalazioni riguarda situazioni di accattonaggio: spesso si tratta di bambini nomadi, molto piccoli, accompagnati dagli adulti di riferimento.

Gli episodi di trascuratezza non si esauriscono però solo nell'accattonaggio: altre situazioni che vengono spesso riferite riguardano genitori che lasciano i figli per molto tempo da soli, genitori che lasciano piangere i figli per ore; bambini che si trovano in condizioni igieniche precarie; bambini non seguiti a livello scolastico o che vengono mandati a scuola anche ammalati; bambini ai quali vengono affidati compiti di cura dei fratelli più piccoli o ai quali viene richiesta la collaborazione nelle attività domestiche o lavorative.

Altre situazioni percentualmente significative riguardano le violenze domestiche e gli abusi sessuali. Ciò ad indicare che la violenza all'interno della famiglia e gli abusi riguardano anche minori stranieri e che vi è una crescente richiesta di aiuto.

I minori coinvolti in situazioni di violenza (soprattutto fisica) generalmente fanno parte di nuclei familiari presenti sul territorio italiano da molti anni, per la maggior parte connotati da una buona integrazione, ma che hanno mantenuto un modello educativo ancorato alla loro tradizione, sia in termini di richieste e aspettative nei confronti dei figli, sia in termini di metodi correttivi e di mezzi di disciplina utilizzati.

Non di rado, a differenza delle situazioni di violenza e abuso che vedono vittima minori italiani, ci si può trovare di fronte ad abusanti adulti convinti di essere in una posizione assolutamente legittima, privi della consapevolezza dell'accaduto in termini di reato e della sua punibilità, poiché fanno riferimento alle tradizioni e alle leggi del paese d'origine.

Il 114 si attiva per la tutela del minore, valorizzando di volta in volta le appartenenze culturali, religiose e nazionali, non venendo meno al suo compito di tutela dei diritti dell'infanzia. Nella valutazione del caso, infatti, particolare attenzione viene prestata dall'operatore del 114 agli aspetti socio-culturali, religiosi, giuridici. In accordo con l'esperienza maturata, questi elementi consentono, infatti, di leggere

in modo più appropriato la situazione di emergenza e di progettare in modo più efficace l'eventuale presa in carico del minore.

## Sezione IV. Alcuni dati dal progetto sperimentale per la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali Biennio 2005-2006

*Premessa*

Di seguito si fornisce una sintesi dell'analisi quantitativa sui dati ottenuti dal progetto di sperimentazione del sistema nazionale di monitoraggio dei minori segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali per situazioni di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale. Il progetto, che rientra tra i compiti attribuiti al Centro nazionale ex art. 3 (comma 2 lett. C) della legge n. 451/97, ha perseguito due obiettivi:

- sperimentare modalità di rilevazione condivise dei casi di sospetto o accertato maltrattamento e abuso sessuale ai danni di minori;
- raccogliere dati comparabili.

La sperimentazione è stata realizzata nell'arco del biennio 2005-2006 ed ha coinvolto 18 ambiti territoriali appartenenti a cinque Regioni italiane: Carnia, Trieste e Gemona in Friuli Venezia Giulia; Andria, Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Putignano in Puglia; Formia, Gaeta e Priverno nel Lazio; Castrovillari, Locri e Palmi in Calabria e Campobasso, Isernia e Termoli in Molise.

Le cinque forme di abuso all'infanzia rilevate nella ricerca sperimentale sono state:

- abuso sessuale
- maltrattamento fisico
- maltrattamento psicologico
- trascuratezza/patologia delle cure
- violenza assistita

Gli attori della rilevazione sono stati in primo luogo gli operatori dei servizi sociosanitari territoriali, in particolare gli assistenti sociali. Quest'ultimi sono stati identificati come figure professionali su cui ricadono con maggiore frequenza i compiti di raccolta delle segnalazioni, in considerazione delle funzioni loro attribuite dalla normativa vigente in materia di prevenzione del disagio familiare, di protezione e tutela dell'infanzia (tra i fondamentali riferimenti legislativi, si ricordano il D.P.R. 616/77, la Legge n.184/83, la Legge n.84/1994, la Legge 149/2001, la Legge n.66/96, la Legge n.269/98, l'art. 430/c.c., la Legge n.328/2000).

L'universo oggetto della rilevazione è rappresentato da bambini e adolescenti segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali in quanto identificati come esposti a rischio psicosociale o sospettati/e vittime di maltrattamenti o sfruttamento/ abuso sessuale.

I dati sono stati registrati su una scheda – bambino che riassume le informazioni raccolte nel corso dell'anno dal servizio territoriale. I dati di tipo quali-quantitativo si riferiscono a:

- il minore, dati anagrafici anonimi e condizioni generali di tipo psicofisico;

- le caratteristiche del contesto familiare (struttura della famiglia, dati socioanagrafici anonimi dei genitori, presenza di altri minori, eccetera);
- le cause della segnalazione al Servizio;
- gli interventi attuati dal servizio a favore del minore, del nucleo familiare e del maltrattante/abusante;
- le caratteristiche del disagio e delle forme di child abuse segnalate;
- le caratteristiche dell'autore o autori dei maltrattamenti/abuso.

La scheda è stata tradotta in un software di archiviazione dati predisposto dal Centro nazionale e distribuito a tutti i servizi coinvolti affinché fosse eseguito il trattamento informatico delle schede. Sono stati realizzati incontri di introduzione all'uso della scheda e del software, alcune riunioni di monitoraggio in itinere e i servizi coinvolti hanno potuto avvalersi anche di un' assistenza on-line e telefonica come supporto nella fase di inserimento e updating dei dati.

## IV.1. I minori segnalati e/o presi in carico

Il numero di minori segnalati e/o presi in carico per situazioni di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale, per i quali è pervenuta dagli ambiti territoriali la documentazione informatica relativa al biennio 2005-2006, è pari a 403. Questa popolazione di riferimento, da ora in avanti, diventerà per ragioni di praticità nel commento ai dati il nostro "campione", tenendo però sempre in considerazione che non si tratta di un campione statisticamente significativo e che lo stesso campione non ha nessuna pretesa di rappresentazione della popolazione minorile in qualsiasi aspetto.
Tra i 403 minori, esclusi 27 casi con mancate risposte relative al genere, le femmine prevalgono (54,5%) sui maschi (45,5%).

Il campione è composto principalmente da bambini tra i 3 e i 5 anni e da bambini tra i 9 e gli 11 anni che rappresentano rispettivamente il 23% e il 20,8% del campione. Pari al 10,8% dei casi, sono state le segnalazioni e/o prese in carico sui piccolissimi di 0-2 anni. del totale dei casi.

**Tavola 19 - Minori secondo il sesso e la classe d'età al momento della comunicazione al servizio**
***Valori percentuali***

| | Classi d'età | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sesso | 0-2 | 3-5 | 6-8 | 9-11 | 12-14 | 15-17 | 18 e + | *N.d.* | Totale |
| | | | | | | | | | |
| Maschi | 10,0 | 24,7 | 19,4 | 20,6 | 11,2 | 13,5 | 0,6 | - | 100,0 |
| Femmine | 11,6 | 21,2 | 13,1 | 20,7 | 16,2 | 16,2 | 1,0 | - | 100,0 |
| **Totale** | **10,8** | **23,0** | **15,9** | **20,8** | **13,8** | **14,9** | **0,8** | - | **100,0** |

Quasi il 40% delle madri è separata o divorziata dal padre del bambino. Sono donne nella maggior parte dei casi non occupate (61,4%),mentre i padri non occupati sono il 26,6%.
L'analisi delle condizioni delle figure genitoriali (genitori biologici, adottivi o affidatari) rivela condizioni diffuse di multi problematicità:

- per le madri, il 41, 4% presenta elementi di genitorialità a rischio, quali matrimonio precoce (prima dei 18 anni), gravidanze non desiderate, o relazioni difficili con la propria famiglia di origine e/o con quella del partner, Utilizzo delle punizioni fisiche come pratiche educative;

il 30,8% ha problemi di dipendenza o problemi psicologico/psichiatrici;il 26,65 Comportamenti antisociali e/o aggressivi; il 18,45 condizioni di vittimizzazione attuale o pregressa nell'infanzia; seguono disabilità fisica (3,3%) e malattie croniche (1,2%).

- Per i padri, si rilevano caratteristiche di genitorialità a rischio nel 33,2% dei padri, comportamenti antisociali o aggressivi (32,6%), problemi di dipendenza o problemi psicologico/psichiatrici(24,5%); situazioni di vittimizzazione pregressa per il 7,9%, disabilità fisica 3,6% e malattie croniche 3%.

I bambini del nostro campione crescono quindi in un tessuto di relazioni familiare fragile e connotato da molteplici fattori di rischio.
Anche se vale la pena ripetere che il campione non ha pretese di significatività rispetto alla popolazione residente, è opportuno mettere in evidenza il forte scostamento tra la componente dei minori stranieri segnalati e/o presi in carico nel campione rispetto alla componente straniera tra la popolazione minorile residente. In sostanza, i minori stranieri residenti rappresentano il 5% circa della popolazione minorile residente, mentre all'interno del campione rappresentano ben il 9,3% dei casi. In realtà va precisato che la componente minorile straniera all'interno della popolazione è da ritenersi sottostimata in quanto non tiene conto, almeno in linea teorica, di quella quota, presumibilmente non del tutto irrilevante, di presenza irregolare che sfugge, per sua stessa natura, a qualunque attività di monitoraggio o di rilevazione statistica.

## IV.2 La tipologia di situazioni segnalate

Nella scheda è prevista la possibilità che un minore possa aver subito, al momento della segnalazione o della presa in carico, più di un maltrattamento o abuso. Dai dati disponibili si ricava perciò che ai 403 soggetti del campione sono associati 655 tipi di maltrattamenti e/o abusi subiti; ciò vuol dire che in media per ogni minore segnalato o preso in carico si contano 1,6 maltrattamenti e/o abusi.
La tipologia di maltrattamento/abuso più ricorrente nel campione è il maltrattamento psicologico, riscontrato nel 36% dei casi; seguono la violenza assistita (34,5%) e la trascuratezza/patologia delle cure (34,2%). Il maltrattamento fisico è stato rilevato nel 21,1% delle situazioni, più alta invece l'incidenza dell'abuso sessuale, che interessa il 25,5% dei minori segnalati. L'analisi della distribuzione delle forme di violenza per sesso, rivela una marcata differenza di genere: se in tutti i tipi di maltrattamento i maschi e le femmine si ripartiscono in modo relativamente analogo, nelle situazioni di abuso sessuale le bambine prevalgono nettamente con un'incidenza pari al 75,2% delle situazioni a fronte del 24,8% dei maschi. Più semplicemente vuol dire che ogni 4 casi di abuso sessuale 3 riguardano le femmine.

**Tavola 20 - Tipo di maltrattamenti/abusi subiti dai minori secondo il sesso - *Valori percentuali***

| Sesso | Abuso sessuale | Maltrattamento fisico | Trascuratezza/ patologia delle cure | Maltrattamento psicologico | Violenza assistita | Situazioni a rischio psicosociale | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | |
| Maschi | 24,8 | 48,2 | 53,3 | 48,1 | 54,3 | 42,6 | 46,4 |
| Femmine | 75,2 | 51,8 | 46,7 | 51,9 | 45,7 | 57,4 | 53,6 |
| *Non disponibile* | - | - | - | - | - | - | - |
| **Totale** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |

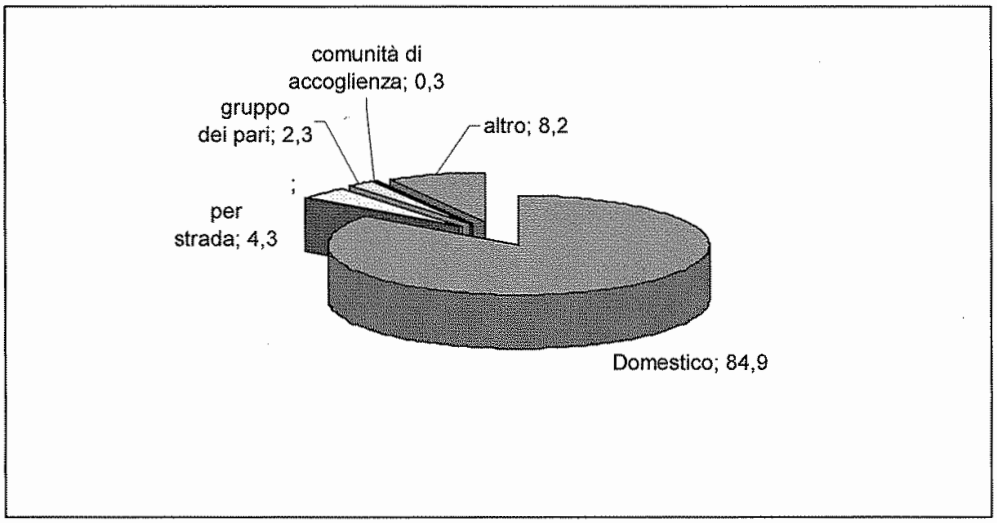
L'analisi della distribuzione dei tipi di violenze per classi di età pone in rilievo una buona capacità di rilevazione precoce per le situazioni di abuso sessuale poiché al momento della segnalazione la maggior parte dei bambini segnalati ha un'età tra i 3 e i 5 anni (22,2%).
I piccolissimi, dagli zero ai due anni, sono presenti in modo particolare fra coloro su cui si rileva una carenza di cure da parte delle figure genitoriali (11,9%) o in quanto figli di donne vittime di violenza domestica (18,6%).

**Tavola 21 - Tipo di maltrattamenti/abusi subiti dai minori secondo la classe d'età - *Valori percentuali***

| Classi d'età | Abuso sessuale | Maltratta-mento fisico | Trascuratezza/ patologia delle cure | Maltratta-mento psicologico | Violenza assistita | Altro | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 0-2 | 2,0 | 3,6 | 11,9 | 9,8 | 18,6 | - | 10,1 |
| 3-5 | 22,2 | 13,1 | 21,6 | 25,0 | 34,1 | - | 23,8 |
| 6-8 | 18,2 | 16,7 | 14,2 | 14,4 | 16,3 | - | 15,6 |
| 9-11 | 20,2 | 25,0 | 19,4 | 22,0 | 15,5 | - | 19,8 |
| 12-14 | 16,2 | 16,7 | 17,9 | 15,2 | 7,0 | - | 14,6 |
| 15-17 | 20,2 | 22,6 | 14,9 | 13,6 | 8,5 | - | 15,6 |
| 18 e + | 1,0 | 2,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | 0,5 |
| *Non disponibile* | - | - | - | - | - | - | - |
| **Totale** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | - | **100,0** |

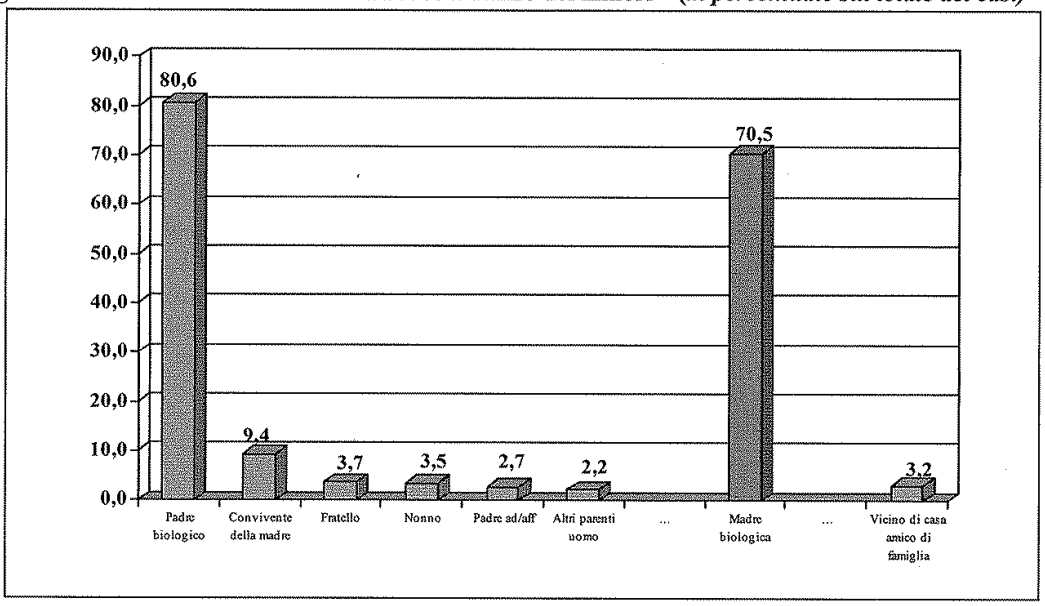
Dove sono avvenute le violenze?
L'analisi dei dati conferma quanto già noto per gli esperti in materia e cioè che la grande maggioranza dei maltrattamenti/abusi avviene in ambito domestico: circa l'85% dei bambini e degli adolescenti infatti ha subito le violenze in ambito domestico.

**Figura 7. Il contesto delle violenze**



I dati catturano anche una piccola percentuale di violenze messe in atto da coetanei, amici o compagni di scuola, pari al 2,3% dei casi.

**Figura 8 – Autori del maltrattamento/abuso a danno dei minori** ***(in percentuale sul totale dei casi)***




Ai 403 minori segnalati e/o presi in carico che compongono il nostro campione corrispondono 834 autori del maltrattamento/abuso, ciò vuol dire più semplicemente che in media per ogni segnalazione e/o presa in carico si contano 2 autori. I padri prevalgono nettamente tra gli autori o co-autori delle situazioni di violenza oggetto di segnalazione (80,6%), il convivente della madre è responsabile nel 9,4% dei casi. La madre risulta responsabile o co- responsabile nel 70,5%.
Come si riscontra nell'esperienza clinica e in letteratura, il peso relativo di padri e madri varia secondo il tipo di maltrattamento: se le figure maschili prevalgono nei casi abuso sessuale, il ruolo sociale della donna fa individuare le madri tra le maggiori responsabili della trascuratezza (madri 78,3% e 56,5% padri), mentre rispetto alla violenza assistita la situazione è opposta (71,2% padri e 45,5% madri), tende invece a equivalersi l'incidenza delle due figure genitoriali sia nel maltrattamento fisico (padri 42,4%, madri 42%) e nel maltrattamento psicologico (padri 56,6%, madri 48,3%).

.

L'analisi della durata dei maltrattamenti/abusi mette in evidenza che nel 25,7% dei casi si tratta di situazioni cronicizzate ormai da più di quattro anni e il dato diventa ancora più allarmante se lo si somma al 17,5% dei casi che durano da due a quattro anni e al 15,2% dei casi che durano da un anno a due anni; gli episodi singoli rappresentano appena il 9,7% del totale dei maltrattamenti/abusi subiti dai minori.
La ricerca ha permesso di catturare situazioni di abuso sessuale intrafamiliare cronicizzatesi: il 7,5% dei bambini ha subito abuso sessuale per un periodo superiore ai quattro anni, il 10,4% dai due ai quattro anni, e il 19,4% da uno a due anni. Per la violenza assistita è molto significativa la percentuale di minori che subiscono questo tipo di violenza da oltre quattro anni, pari al 31% dei minori segnalati e/o presi in carico.

## IV.3. La segnalazione al servizio

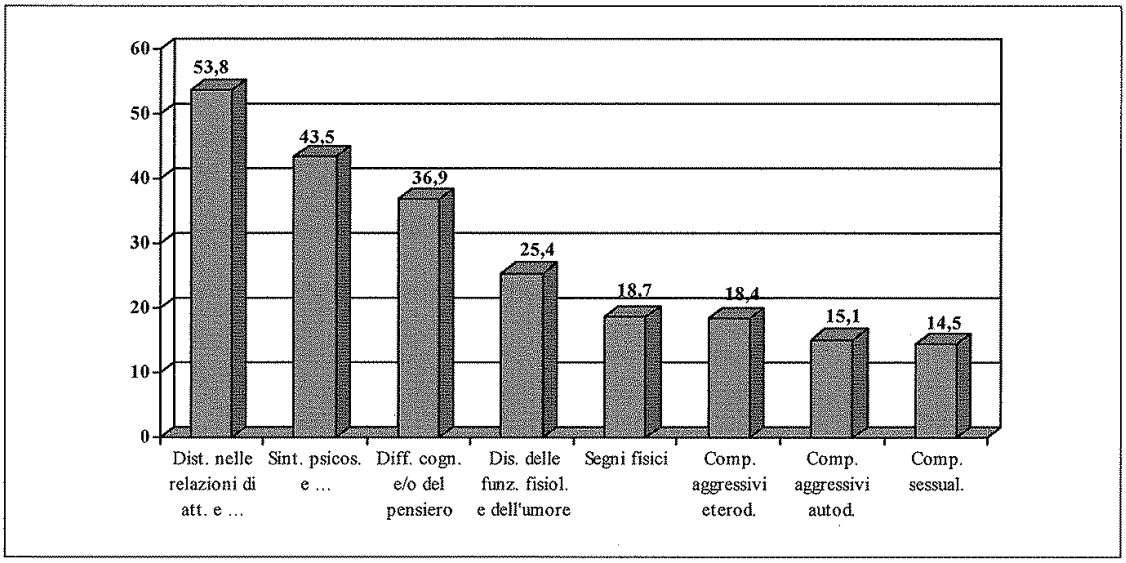
Tra le diverse sezioni che componevano la scheda di monitoraggio è stato destinato ampio spazio alle informazioni che riguardano le caratteristiche della segnalazione al servizio. La scheda permetteva anche di registrare le segnalazioni plurime, cioè se un bambino era stato oggetti di comunicazione al servizio da parte di più enti esterni. Dall'analisi dei dati emerge in effetti che a fronte di 403 bambini, le segnalazioni sono state 444; i soggetti i più attivi in quanto fonte di segnalazione risultano il Tribunale per i minorenni, che è intervenuto su circa un bambino ogni 4 (106 volte rispetto ai 403 casi), seguito dai professionisti o servizi del settore sanitario (20,3% delle segnalazioni) e da altri servizi sociali (15,9% delle segnalazioni). Sei adolescenti si sono auto segnalati, in 34 casi invece la segnalazione è provenuta direttamente dalla madre e in 10 il padre. Guardando ancora ai contesti esterni all'ambito familiare, la scuola ha segnalato il 13,2% delle segnalazioni, le forze dell'ordine il 4,7%. Relativamente alle caratteristiche dei minori appartenenti al campione al momento della segnalazione e/o presa in carico è molto importante sottolineare alcuni aspetti:

- il 17,8% dei minori erano già seguiti o stati segnalati al servizio coinvolto nella ricerca e il 31,4% dei minori era già stato seguito o segnalato ad un altro servizio;
- il 70,7% dei minori ha fratelli o sorelle seguiti o segnalati al servizio per maltrattamenti o abusi subiti e il 29.3% ha fratelli o sorelle seguiti o segnalati al servizio per problemi generici;
- il 30,2% dei minori ha il nucleo familiare già seguito dal servizio.

## IV.4 Lo stato del bambino

Tra le numerose caratteristiche emerse dall'analisi delle segnalazioni, assume particolare significatività lo stato del minore (segni fisici, atteggiamenti, comportamenti, ecc.) al momento della segnalazione e/o presa in carico che mette in evidenza gli elementi di multiproblematicità del minore. Sui 325 minori per i quali è stata rilevata questa caratteristica, sono stati segnalati 773 elementi di criticità (in media per ogni minore ne sono stati riscontrati 2,3), identificati in prevalenza nei disturbi nelle relazioni di attaccamento e del sé, nei disturbi psicosomatici e disturbi psicologici e nelle difficoltà cognitive e/o del pensiero. A queste tre problematiche seguono i disturbi delle funzioni fisiologiche e dell'umore, i segni fisici, i comportamenti aggressivi eterodiretti, i comportamenti aggressivi autodiretti e i comportamenti sessualizzati.

**Figura 9– Stato del minore al momento della segnalazione e/o presa in carico** ***(in percentuale sul totale dei casi)***




## IV.5. Gli interventi attuati

In una specifica sezione della scheda di monitoraggio è stato affrontato il tema relativo al tipo e alla qualità degli interventi decisi e attuati da parte dei servizi e delle Autorità giudiziarie. Per i minori di cui erano disponibili anche queste informazioni, si osserva nel 62,9% dei casi è stata inviata una segnalazione all'Autorità giudiziaria in merito alla situazione; nel 53,6% dei casi, la segnalazione è stata inoltrata dallo stesso servizio che ha in carico il minore e nel 15,9% dei casi inoltrata da altro servizio. Ben un terzo dei casi è seguito comunicazione ad alcuna autorità giudiziaria, offrendo quindi misure di protezione amministrativa.

Rispetto alla tipologia di intervento che il servizio ha realizzato, si segnala che in media per ogni minore sono stati effettuati 1,3 interventi e tra questi in un caso su tre (32,5%) è stata chiesta sul caso la consulenza ad altri operatori. Sempre in relazione alla tipologia di intervento, da segnalare che incirca il 17% dei casi è scattata la presa in carico del bambino o del ragazzo per accertamenti, diagnosi e valutazione con mandato dell'Autorità giudiziaria e nel 13,4% dei casi si è proceduto alle stesse azioni senza tale mandato. Significative sono anche le incidenze dei minori allontanati dalla famiglia e inseriti in comunità con o senza la madre, o in famiglia affidataria (21%)., nell'11% dei casi si offre un sostegno educativo.

Sul nucleo familiare del minore gli interventi attuati sono quelli di consulenza sul caso ad altri operatori (29,3%), un dato probabilmente falsato dalla presenza di un grosso servizio sociosanitario specializzato tra le fonti di informazione. La diagnosi e valutazione della genitorialità è una prestazione ben poco erogata, solo il 13,9% dei datori di cure è coinvolto in un percorso valutativo atto ad effettuare una prognosi sulla recuperabilità delle funzioni genitoriali o sullo stato psico-relazionale. Anche sul fronte dei datori di cure, i servizi manifestano una cera sofferenza e difficoltà a proporsi come mediatori nel percorso giudiziario poiché solo nel 13,6% delle situazioni è stato offerto un sostegno psico-sociale nel

percorso giudiziario al genitore tutelante. Seguono in ordine, l'invio ad altro servizio specialistico socio sanitario (10%), il sostegno economico (10%), la mediazione familiare (6,3%), e la terapia familiare (3,9%), interventi di supporto educativo – sociale domiciliare per la madre (2,7%)
Per concludere la sezione riguardante gli interventi è molto importante segnalare due aspetti di natura giuridica:

- la presa in carico per interventi psicoterapeutici di medio – lungo periodo è bassa, riguarda solo il 6,5% dei bambini;
- a fronte di un alto numero di segnalazioni all'autorità giudiziaria, gli interventi di accompagnamento nel percorso giudiziario sono davvero un fanalino di coda tra le misure attuate, 2,5%
- i minori interessati da procedimenti civili di protezione definiti a seguito della segnalazione rappresentano circa il 49,5% del totale dei minori segnalati e/o presi in carico;
- la misura restrittiva della libertà personale a carico del presunto o dei presunti autori del maltrattamento/abuso è scattata solamente nel 17,6% dei casi di segnalazione e/o presa in carico.

## Sezione V. La ricerca Percorsi di vita dall'infanzia all'età adulta

La ricerca *Percorsi di vita dall'infanzia all'età adulta* è stata realizzata dal Centro nazionale in attuazione del Piano Nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2003/2004. Oggetto dell'indagine campionaria è la stima della diffusione dei casi di abuso e mal-trattamento vissuto in età minorile nella popolazione femminile adulta italiana in età compresa tra i 19 ed i 60 anni.
In considerazione delle finalità istituzionali e delle molteplici aree di interesse in materia di bambini e adolescenti che sono proprie del Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, si è scelto di non limitare la raccolta dei dati alle sole esperienze pregresse di violenza infantile, bensì, di ampliare lo sguardo anche alla raccolta di informazioni su altre dimensioni attinenti la formazione della personalità e dell'identità dei soggetti per ottenere informazioni aggiuntive in grado di delineare differenti profili di rischio e di danno. L'analisi è stata essenzialmente di natura esplorativa, ovvero indirizzata a rilevare elementi utili, presumibilmente inaspettati o ancora sconosciuti, per tracciare gli aspetti più rilevanti del fenomeno e formulare di conseguenza nuove piste di lettura, nonché nuove ipotesi per la ricerca.

### V.1 La struttura dell'indagine: metodologia, aree di analisi e strumenti

Per la realizzazione della ricerca è stata progettata un'indagine di tipo campionario. La scelta di adottare tale strumento di rilevazione nasce dalla valutazione congiunta di almeno tre elementi imprescindibili nell'economia del lavoro da svolgere:

- contenimento dei tempi di risposta entro cui avere i risultati;
- contenimento dei costi e rispetto dei budget di spesa;
- accuratezza nella rilevazione e affidabilità dei risultati conseguiti.

Il disegno d'indagine prescelto è stato scandito da una serie di fasi strutturate che sono descritte in dettaglio nel volume che riporta l'analisi di dei risultati principali derivanti da interviste face to face ad un campione di 2325 donne dai 19 ai 60 anni. Il volume è reperibile sul sito del centro nazionale (www.minori.it)

L'avvio della progettazione della ricerca è avvenuta nei primi mesi del 2004 per poi concretizzarsi con il lavoro sul campo delle rilevatrici a partire dal luglio e concludersi nei primi mesi del 2005. L'interesse a collaborare è stato però più ampio delle 2325 donne intervistate, abbiamo infatti raccolto anche oltre 800 interviste telefoniche a donne appartenenti allo stesso campione, 300 interviste dirette con un gruppo territorialmente distribuito di uomini dai 19 ai 60 anni e circa 150 interviste telefoniche sempre con persone di sesso maschile.

Il disegno di indagine utilizzato si basa su un campionamento a più stadi, stratificato per variabili sia territoriali sia demografiche (età delle intervistate). Le interviste sono state condotte in sei regioni italiane individuate attraverso una prima stratificazione territoriale del contesto italiano in sei macro regioni, all'interno di ogni macro regione è stata selezionata con *campionamento ragionato* una regione rappresentativa dell'intera macro regione. In ciascuna regione sono poi state selezionate delle province da inserire nel campione, e nello stadio successivo si è passati all'estrazione casuale delle famiglie da contattare attraverso gli elenchi telefonici.
La delicatezza del tema trattato e la complessità del questionario, le interviste "faccia a faccia" hanno avuto una durata media di circa 50 minuti.

La ricerca ha inteso raccogliere una un'ampia messe di informazioni personali, familiari e contestuali, le aree tematiche in cui si articola il questionario sono riconducibili essenzialmente a sei, organizzate in sezioni distinte:

- le caratteristiche anagrafiche dell'intervistata e il suo nucleo familiare attuale. Nello specifico, riguardo alle caratteristiche anagrafiche dell'intervistata e al suo nucleo familiare attuale, le principali acquisizioni attengono a dati di natura personale[1] (come l'età, lo stato civile e la nazionalità) e ad informazioni sulla composizione della sua famiglia attuale, ovvero se è stata costituita o meno insieme al partner (marito o compagno) una nuova famiglia, con o senza figli,e se mai di quale età.;
- il suo percorso scolastico e formativo. Rispetto al percorso scolastico e formativo, oltre al titolo di studio eventualmente conseguito, sono state indagate le esperienze e i vissuti emotivi più significativi provati in rapporto alla scuola, essendo questa un ambiente di vita assai significativo per la formazione personale e sociale come pure per i legami che si stabiliscono con gli altri, tra cui adulti diversi dai genitori.
- il suo percorso lavorativo. Riguardo alla condizione lavorativa le richieste s'indirizzano nel loro insieme alla rilevazione sia dello stato occupazionale vero e proprio, sia del percorso affrontato in proposito, sia del livello di soddisfazione e gratificazione specifico nonché in rapporto alla situazione della famiglia di origine così da rilevare se e quali cambiamenti si siano verificati rispetto allo status socio-economico originario.
- la famiglia di origine e l'esperienza relazionale vissuta in famiglia. Sulla famiglia di origine e l'esperienza relazionale vissuta al suo interno, le informazioni fanno riferimento, da una parte, a tutti quegli aspetti che ne ripercorrono la storia sia del sistema che dei suoi protagonisti e, dall'altra, alle modalità relazionali e comunicative caratterizzanti la vita familiare, in maniera da comprendere quale competenza e stile familiare siano stati presenti, e magari messi in atto al verificarsi di eventi critici.;
- la sfera della salute e della sessualità. Nella sfera della salute e della sessualità sono rilevati dati relativi alla condizione di salute (ovvero alla presenza o meno di disturbi di tipo fisico o psicologico) e alla qualità della cura di sé messa in atto; oltre a esperienze e vissuti emozionali rispetto alla propria vita sessuale, fin dal suo inizio.;

---

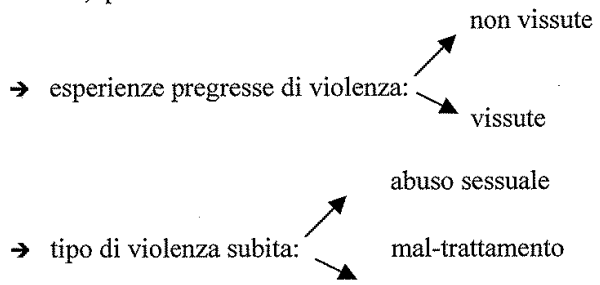
[1] La raccolta e il trattamento dei dati sono avvenuti nel rispetto della normativa vigente in materia (d. lgs 30 giugno 2003 n. 196 "Codice in materia di protezione dei dati personali").

- le esperienze di violenza vissute o meno in età infantile. L'ultima sezione attinente ad eventuali esperienze di violenza vissute in età minore si costituisce di due sottosezioni: una più specifica alle esperienze pregresse di abuso sessuale e l'altra inerente le esperienze pregresse di mal-trattamento. Per entrambe le informazioni riguardano gli elementi e i fattori più qualificanti e caratterizzanti tali vissuti. La sezione si conclude con alcune domande, meno approfondite, che riguardano l'essere state esposte a molestie, aggressioni verbali o sessuali in età adulta.

L'inclusione delle domande sulla violenza subita in età infantile all'interno di un questionario di più ampia portata ha concesso alle intervistate anche un tempo sufficiente per familiarizzare con l'intervistatrice. La scelta di condurre interviste *face to face* ha consentito di prestare maggiore attenzione all'effetto di fattori che possono inibire la rivelazione, quali la paura di stigmatizzazione, la paura di non essere credute, una bassa autostima. Il fatto stesso che la ricercatrice ponga domande esplicite su specifiche esperienze di vita, in particolare di maltrattamento e vittimizzazione sessuale può funzionare, infatti, come fattore legittimante la possibilità di parlare di certe esperienze, di condividerle con altri

Le forme di abuso e mal-trattamenti indagate sono quelle di abuso sessuale, maltrattamento fisico, maltrattamento psicologico, trascuratezza e violenza assistita, ma le domande poste che non riportavano esplicitamente termini quali abuso o violenza per offrire alle persone una maggiore possibilità di rivelare fatti imbarazzanti senza sentirsi "etichettate".
Le tipologie sono state espresse attraverso specifici comportamenti, un'operazione che viene in aiuto anche di un altro problema segnalato dai ricercatori:l'influenza di elementi culturali e normativi rispetto a ciò che le persone percepiscono e definiscono maltrattamento e abuso sessuale.
Gli episodi di maltrattamento che si è scelto di indagare sono stati tutti ricondotti all'ambiente familiare in quanto poiché è in questo ambito che i bambini vivono le forme più gravi e croniche di vittimizzazione.

Considerato che le dimensioni assunte sono due e che ognuna delle quali ha due stati di manifestazione possibile, quali:




I gruppi formati (per il prodotto dei valori di ogni dimensione) sono stati quattro, ovvero:

1. nessun tipo di violenza, questo gruppo ha rappresentato un gruppo di controllo interno al campione con il quale confrontare il valore assunto da alcuni item;
2. solo esperienze di abuso sessuale;
3. solo esperienze di mal-trattamento;
4. esperienze sia di abuso sessuale che di mal-trattamento.

Al fine di stimare il livello di gravità delle esperienze pregresse di abuso e mal-trattamento sono state costruite due scale di misura distinte, definibili per la loro natura nei termini di "scale intensive". Esse si pongono lungo un continuum che va dall'assenza fino - attraversando gradi intermedi - all'intensità massima di gravità. Diversamente da altri studi, la gravità non è stata stabilita solo n base alla natura degli atti, adottando un approccio mutuato dall'analisi di Felitti e dalla prospettiva ecologica all'analisi dell'eziologia e dell'impatto delle varie forme di abuso e mal-trattamento le grandezze delle scale di gravità sono state ottenute da un insieme di indicatori selezionati ad hoc ed espressivi di condizioni riconducibili a situazioni di rischio o di amplificazione del rischio o di condizioni di vulnerabilità connesse a caratteristiche associate all'abuso o al maltrattamento, a condizioni familiari, a caratteristiche individuali.

## V.2 Alcuni dati

Il gruppo di coloro che non riferisce alcuna esperienza di abuso e maltrattamento è pari al 26,4% delle donne, questi soggetti hanno assunto costituito il gruppo interno di controllo con il quale confrontare e verificare differenze più o meno significative nel valore assunto da talune variabili in presenza o meno di pregresse esperienze di maltrattamenti e/o abuso sessuale.

**Tavola 22. - Donne secondo il percorso di vita dichiarato**

| | |
|---|---|
| Nessun tipo di violenza | 26,4 |
| Solo abuso sessuale | 5,9 |
| Solo maltrattamenti | 49,6 |
| Forme multiple di ESI riconducibili ad abuso e mal - trattamenti | 18,1 |
| **Totale** | **100,0** |

Tra coloro che riferiscono esperienze di abuso sessuale prevalgono le donne che le riportano associate ad una qualche forma di maltrattamento, 18,1%, mentre coloro che rivelano solo esperienze di abuso sessuale, 5,9%.

Il 49,6% di donne che riferiscono di aver fatto esperienza di almeno una forma di mal – trattamento tra quelle selezionate per la ricerca, è un dato che deve essere interpretato con estrema attenzione perché è da imputare, almeno in parte, a fattori di tipo culturale giacché sono infatti le donne di età più avanzata quelle le riportano con maggiore frequenza e in parte si tratta di situazioni riconducibili a situazioni storicizzabili nel loro significato, quali modalità di accudimento caratterizzate da un basso livello di partecipazione e attenzione dei genitori alla vita dei figli (gioco, scuola, addormentamento, ecc.) e dall'uso di punizioni fisiche come modalità educative correnti.

Soddisfatti i criteri di corrispondenza delle principali caratteristiche demografiche e di distribuzione territoriale del campione con quelle della popolazione italiana femminile dai 19 ai 60 anni, i dati raccolti pertanto permettono di stimare che: il 24% della popolazione italiana femminile abbia fatto esperienza di almeno una qualche forma di abuso sessuale associata o meno a maltrattamenti prima del compimento dei diciotto anni, mentre il 49,6% ha vissuto almeno una qualche forma lieve, media o grave di maltrattamento in età minore all'interno della famiglia.

L'incidenza delle esperienze di vittimizzazione in età infantile ha una distribuzione per classi di età che varia tra diversi gruppi:sono le più giovani appartenenti alla classe di età 19 – 32 anni, quelle che

riferiscono in maggiore percentuale di non aver subito alcuna forma di abuso o maltrattamento, e in questo gruppo ha un peso relativamente più basso chi ricorda esperienze di solo abuso sessuale o di soli maltrattamenti, tuttavia in questo gruppo chi ha subito forme miste di ESI riconducibili a violenza (19,2%) se confrontato con gli altri due gruppi.
Nella classe di età intermedia, dai 33 ai 46 anni, troviamo una particolare sensibilità alla rivelazione di esperienze si abuso, subite come forma unica di abuso e maltrattamento oppure in associazione a quest'ultimo ( rispettivamente il 7,6% e il 20,5% di queste donne ne riferiscono).
Le donne più adulte, quelle che rientrano nella classe dai 47 ai 60 anni, mostrano invece, una maggiore probabilità di riferire esperienze di mal – trattamenti,seguite da chi ha subito ESI multiple, ma si tratta del gruppo nel quale queste esperienze sono riferite con minore probabilità.

**Tavola 23. - Donne secondo alcune classi d'età ed il percorso di vita dichiarato**

| Classi d'età | Nessuna ESI | Solo abuso sessuale | Solo maltrattamenti | Forme multiple di ESI | Totale |
|---|---|---|---|---|---|
| Da 19 a 32 | 32,6 | 4,4 | 43,8 | 19,2 | 100,0 |
| Da 33 a 46 | 26,5 | 7,6 | 45,4 | 20,5 | 100,0 |
| Da 47 a 60 | 22,3 | 5,2 | 57,3 | 15,2 | 100,0 |
| **Totale** | **26,4** | **5,9** | **49,6** | **18,1** | **100,0** |

Il campione è formato quasi esclusivamente da donne italiane, 96,7%. Il 3,3% di donne straniere, tra queste ultime le esperienze di vittimizzazione sessuale sono però più diffuse: le donne che riferiscono solo esperienze di abuso sono pari il 9,7% e quelle che riferiscono sia abuso sia maltrattamenti intrafamiliari sono pari al 23,6%.

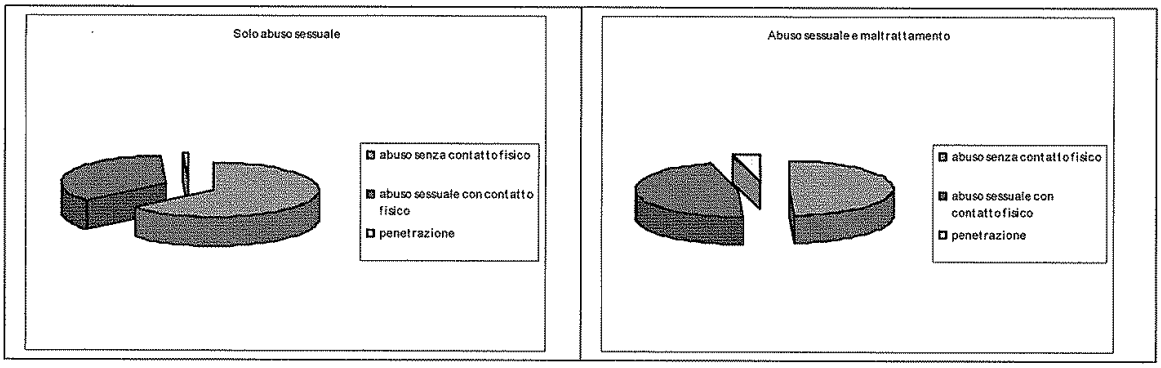
Per quanto riguarda le informazioni sulle esperienze scolastiche e formative, l'intervista conteneva una serie di affermazioni tese a cogliere alcuni comportamenti osservabili nel contesto scolastico in relazione allo studio e al rapporto con il gruppo dei pari, che la clinica è portata a considerare quali indicatori, specialmente se compresenti, di disagi correlabili a esperienze di abuso infantile: difficoltà di concentrazione, solitudine e isolamento, aggressività nelle relazioni, inibizione, assenze frequenti, scarso rendimento scolastico e difficoltà nell'organizzazione, vergogna a mostrarsi e a partecipare alle attività sportive.
L'indice di malessere rispetto alle esperienze scolastiche (costruito sommando il peso relativo delle risposte alle affermazioni proposte alle donne per individuare la presenza di comportamenti di rifiuto, disagio scolastico e relazionale rispetto al gruppo dei pari), tende a diminuire dal gruppo di controllo a quello più problematico nel quale si sovrappongono esperienze di maltrattamento e abuso sessuale. Questa variazione può essere interpretata come una spiccata tendenza alla normalizzazione delle esperienze oppure come una minimizzazione di ciò che nel contesto scolastico poteva accadere rispetto a quello che le donne vivevano nell'ambiente familiare.

## V.3. Caratteristiche principali delle esperienze di abuso sessuale

*Gli episodi di abuso*
Nel complesso sono stati registrati 1068 atti di abuso, ciò significa che in media ogni donna che ne parla risulta esposta ad almeno due atti abusivi.

Nella maggioranza dei casi, però, gli eventi sono episodi attribuibili ad una sola forma di abuso ma ciò non qualifica la loro durata, ovverosia una donna può essere stata esposta solo ad atti di esibizionismo, ma questi possono essersi ripetuti nel tempo ad opera di uno o più soggetti diversi.
La presenza di maltrattamento aumenta la probabilità che l'abuso sia stato espresso in forme differenti, non raramente identificabili con atti di intrusività via via maggiore: dall'esposizione a masturbazione, a toccamenti a tentativi di penetrazione.
*Le forme dell' abuso subito*
La forma di abuso sessuale prevalente è senza contatto fisico (esibizionismo, molestie verbali, esibizione di materiali pedopornografici) pari al 64% delle forme riferite; gli atti con contatto fisico (toccamenti, atti di masturbazione e tentativi di penetrazione) sono il 34,4%, negli abusi sessuali con penetrazione (anale e/o vaginale) rientra il 1,6% degli eventi narrati.
La distribuzione degli atti per tipo e gruppo mette in risalto una significativa differenza: nel gruppo misto prevalgono gli atti più gravi con contatto fisico e penetrativi, infatti all'aumentare dell'intrusività degli stessi aumenta il peso di tale gruppo.

**Figura 10 Distribuzione degli atti per tipo e gruppo, *dati percentuali***




L'incidenza degli atti di penetrazione nel gruppo delle donne "solo abusate" è pari allo 0,5% dei fatti riferiti, mentre nel secondo gruppo sale al 2,2%, un valore superiore a quello calcolato sull'intero insieme delle persone che riferiscono almeno un episodio di abuso (1,6%).
La maggioranza degli episodi di abuso sessuale riferiti dalle donne si distribuisce in modo bimodale tra eventi singoli (49,6% degli atti riferiti) e situazioni verificatesi più di una volta (39,9%), il 5,1% degli episodi accadevano spesso e per un 1,3% di eventi le donne non riescono a ricordare la frequenza. Il peso significativo di episodi singoli emerge anche in altri importanti studi retrospettivi su campioni di popolazione normale (Finkelhor et al., 1990; Fleming, 1997) sia adulta sia minorenne (Kogan, 2004).
Tra le donne che riferiscono eventi avvenuti più volte, il 44% ha subito abusi che sono durati fino a sei mesi, la restante parte ricorda situazioni la cui durata si distribuisce su un arco di tempo variabile, ma che la clinica considera come già indicativo di cronicizzazione, anche molto grave per quelle donne vittime di abusi durati oltre tre anni, 10,4%.

*L'età della donna al primo episodio*
La vittimizzazione sessuale inizia solitamente in età prepubere, tra i 7 e i 10 anni (44,5% dei casi), ma molte risposte positive si addensano anche nella sottoclasse dagli 11 ai 14 anni (32,1%).

*Gli autori*

Ancora una volta il mondo di adulti conosciuti dal minore rappresenta il contesto entro il quale si annidano i maggiori rischi di abuso: il 64% degli autori è persona con la quale sussistono legami di tipo familiare (genitore, parente, convivente) o di fiducia (insegnante, vicino di casa, amico di famiglia, ecc.). La suddivisione per categoria evidenzia una presenza relativamente bassa di genitori o di conviventi di un genitore (3,1%), diversamente da quanto emerge in altre ricerche europee e dalle statistiche giudiziarie, ma rimane rilevante la presenza di parenti (22%) e di adulti significativi (insegnanti, amici di famiglia, vicini di casa, pari al 29% degli autori).

Gli estranei sono pari al 35% dei soggetti indicati come responsabili degli abusi, un dato importante e del tutto coerente con l'alta percentuale di episodi singoli attinenti ad atti di esibizionismo (anche ripetuto nel tempo).

L'analisi della durata secondo l'autore degli atti di abuso rivela una stretta relazione tra vicinanza della relazione che lega la bambina all'autore e durata degli atti. Appare con chiarezza l'importanza del legame con adulti significativi e familiari quale fattore che facilita una maggiore e continuativa "accessibilità" della bambina: il 33% delle situazioni durata da un anno a tre anni sono imputabili rispettivamente, 33,3% a estranei o familiari/parenti, e il 26,2% ad adulti significativi; le vicende altamente cronicizzatesi oltre tre anni, per il 32% a "estranei" (da intendersi probabilmente come persone non conosciute in precedenza dalla bambina o dalla sua famiglia), 36% a familiari/parenti, 24% ad adulti significativi.

C'è una correlazione tra ritardo nello svelamento e autore degli abusi?

È evidente un maggiore ritardo nella rivelazione tanto più vicini alla bambina sono i responsabili degli abusi. Circa il 68% degli abusi rivelato a distanza di molti anni sono stati agiti da familiari o parenti, mentre quelli svelati in prossimità dei fatti sono nel 60,8% da attribuirsi a persone estranee alla minore.

E anche le caratteristiche intrinseche degli atti abusivi sembrano avere un'influenza:il 77,7% delle donne che riferisce esperienze di abuso con penetrazione ne parla solo molti anni più tardi e lo stesso accade per il 43% di chi subì abuso per una durata di tempo da anno ad oltre tre anni.

*Profili di gravità dell'abuso sessuale*

Come già anticipato, facendo riferimento alla letteratura scientifica recente rispetto ai fattori di rischio e di aggravamento del trauma, sono stati costruiti indici sintetici di gravità basati su: il tipo di abuso subito, il tipo di legame con l'autore, la frequenza, l'età d'inizio e la presenza o meno di alcuni elementi aggravanti quali, per esempio, l'imposizione del segreto con la violenza. La loro intensità è stata valutata su tre classi: *lieve, moderato e grave* per indicare diverse costellazioni di fattori connessi all'abuso sessuale

**Tavola 23 - Donne con esperienza di abuso sessuale secondo la gravità dell'abuso ed il percorso di vita dichiarato** *(% di colonna e di riga)*

| *Gravità abuso* | *Solo abuso sessuale* | *Forme multiple di ESI* | *Totale* |
|---|---|---|---|
| Lieve | 45,9 | 37,4 | 39,4 |
| Moderato | 46,6 | 47,6 | 47,4 |
| Grave | 7,5 | 15,0 | 13,2 |
| **Totale** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |
| Lieve | 28,2 | 71,8 | **100,0** |
| Moderato | 24,5 | 75,5 | **100,0** |
| Grave | 13,9 | 86,1 | **100,0** |
| **Totale** | **24,4** | **75,6** | **100,0** |

Come si osserva in tabella, a conferma della maggiore complessità delle situazioni caratterizzate dalla compresenza di abuso e mal – trattamenti, tra le donne appartenenti a questo gruppo le esperienze gravi hanno un'incidenza pari al doppio di quella che si rileva nel gruppo che riferisce solo abuso sessuale: 7,5%rispetto al 15%. La particolare vulnerabilità di questo gruppo si osserva anche osservando che se tra 100 donne che hanno subito almeno una forma di abuso sessuale appartengono a questo gruppo circa 76 donne, il loro peso aumenta se guardiamo solo al sottoinsieme di coloro che ha esperito abuso sessuale in condizioni di gravità, poiché in questi caso su 100 donne, ben 86 appartengono a questo gruppo.Tra le donne di età più giovane, benché siano risultate quelle meno esposte a forme di ESI, il peso di esperienze gravi di abuso sessuale risulta particolarmente significativo, infatti in questi gruppo il sottoinsieme che rientra nelle situazioni di abuso sessuale grave ha un incidenza di ben cinque punti superiore rispetto a quella osservata sulla totalità del sottocampione con almeno un'esperienza di abuso sessuale: 18% rispetto a 13,2%.

**Tavola 24 - Donne con esperienza di abuso sessuale secondo alcune classi d'età e gravità di abuso**

| *Classi d'età* | *Lieve* | *Moderato* | *Grave* | *Totale* |
|---|---|---|---|---|
| Da 19 a 32 | 33,6 | 48,4 | 18,0 | 100,0 |
| Da 33 a 46 | 44,1 | 45,9 | 10,0 | 100,0 |
| Da 47 a 60 | 37,0 | 48,7 | 14,3 | 100,0 |
| **Totale** | **39,3** | **47,5** | **13,2** | **100,0** |

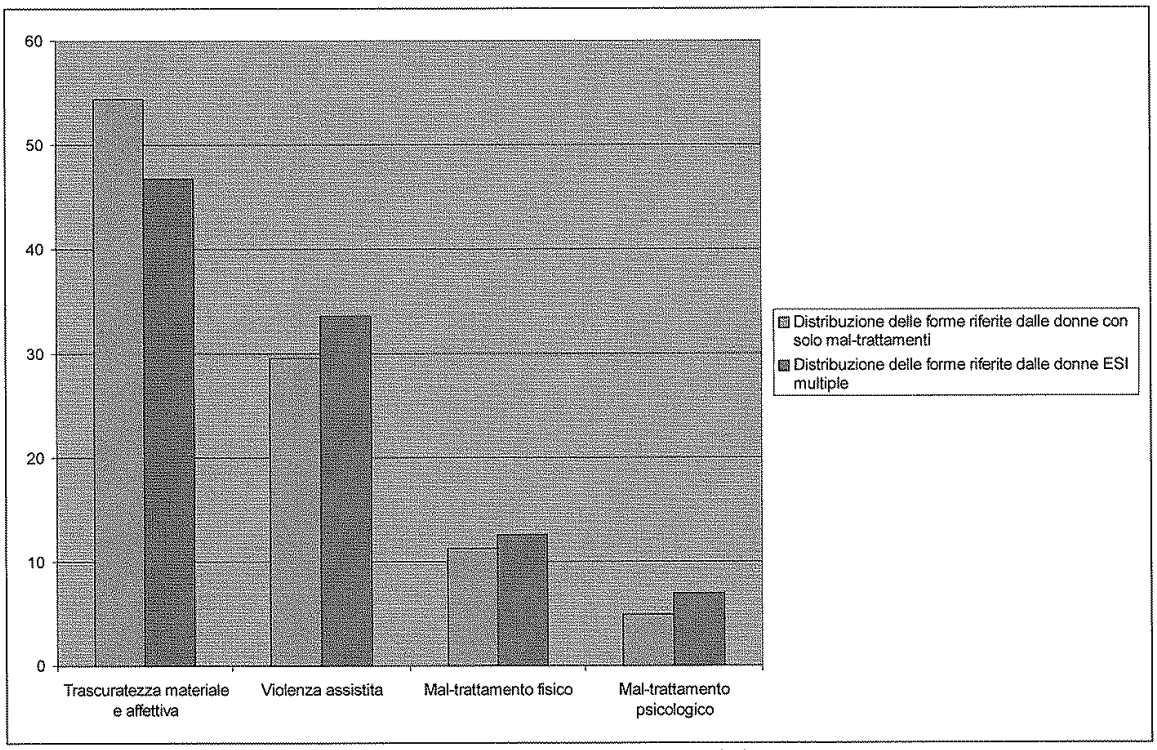
## V.4. Caratteristiche principali delle esperienze di maltrattamento

La forma di maltrattamento prevalente, come è stato anticipato, è quella della trascuratezza materiale ed affettiva, seguono la violenza assistita, il maltrattamento fisico e il maltrattamento psicologico.

La ricerca ha portato alla luce un'alta diffusione di violenza assistita in età infantile, un evento che ricorre in modo particolare tra le donne con ESI multiple. Il dato è molto importante poiché sono stati selezionati comportamenti particolarmente problematici e pericolosi. Complessivamente ben il 30% delle risposte riporta situazioni nelle quali la bambina era testimone diretta o indiretta di aggressioni fisiche e/o verbali tra i genitori che si verificavano in modo quotidiano o molto frequente. E a conferma del carattere multi-traumatogeno dei contesti familiari violenti, si rifletta sul fatto che erano testimoni di questo tipo di violenze il 27% delle donne con ESI multiple e il 15% delle donne che riferiscono solo mal-trattamenti.

Inoltre il 2,4% delle donne ha confidato di aver assistito anche a molestie e/o violenze sessuali su altri familiari adulti o minori.

**Figura 11 Distribuzione degli atti di maltrattamento per tipo e gruppo, *dati percentuali***




## V.5. Gli effetti a lungo termine delle esperienze traumatiche

*5.5.1 L'impatto emotivo: capacità ed autostima*

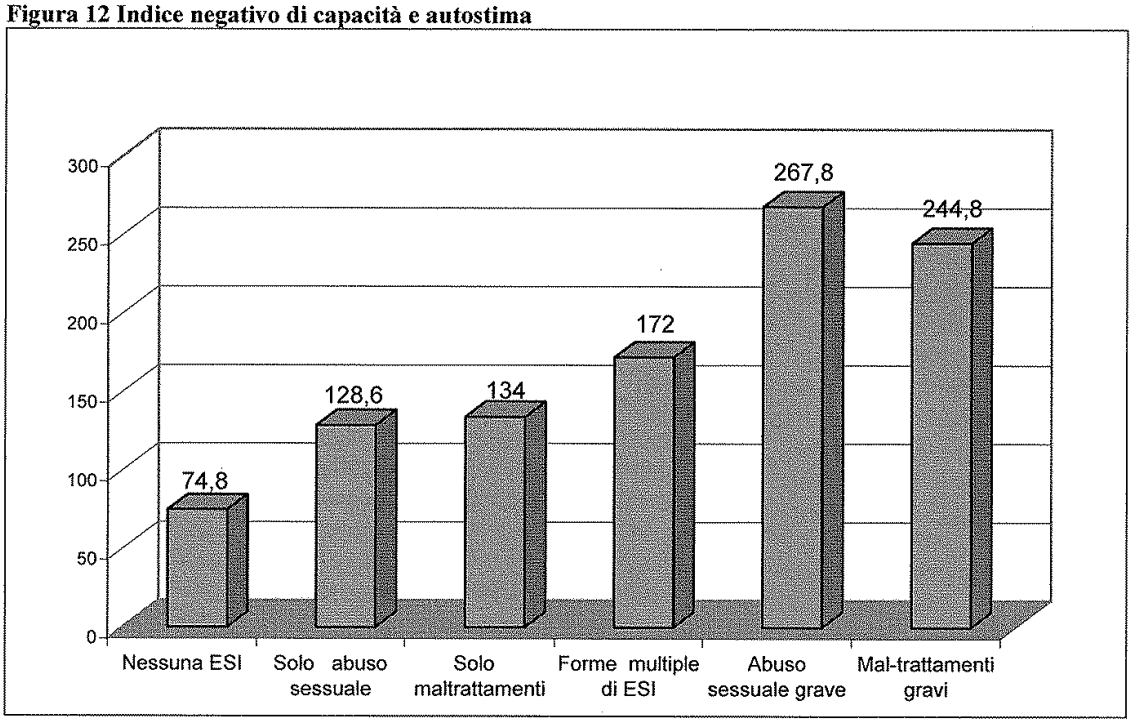
Nel questionario sono stati indagati vari aspetti relativi all'impatto a breve e a lungo termine delle esperienze traumatiche riferite dalle donne, non è possibile dare qui conto della complessità delle informazioni raccolte Alcuni item ci permettono però di fornire alcune misure di sintesi relative allo stato emotivo, ai vissuti rispetto alla sessualità e alla salute delle donne.

Se la letteratura e l'esperienza ci insegnano che abusi e maltrattamenti sono esperienze che minano l'immagine di sé e l'autostima delle vittime, i dati confermano in modo abbastanza vivido quanto si riscontra nel lavoro sul campo con le vittime.

Alcune domande hanno voluto indagare quale percezione hanno le donne di se stesse e rispetto al rapporto con gli altri chiedendo alle donne il grado di accordo con alcune affermazioni focalizzate sulla capacità di esprimere i sentimenti, di chiedere aiuto, di creare relazioni, l'immagine di se stesse. Sommando le risposte negative, espressione di vissuti di disvalore, vergogna, colpevolizzazione, timore e sfiducia negli altri e incapacità di fronteggiare gli eventi, appare subito evidente che le donne che sono state esposte ad una qualche forma di abuso o maltrattamento incontrano difficoltà significativamente maggiori rispetto al gruppo di controllo interno, donne senza ESI. La situazione risulta, inoltre, ancora più critica per le donne che hanno esperito condizioni gravi di abuso sessuale e

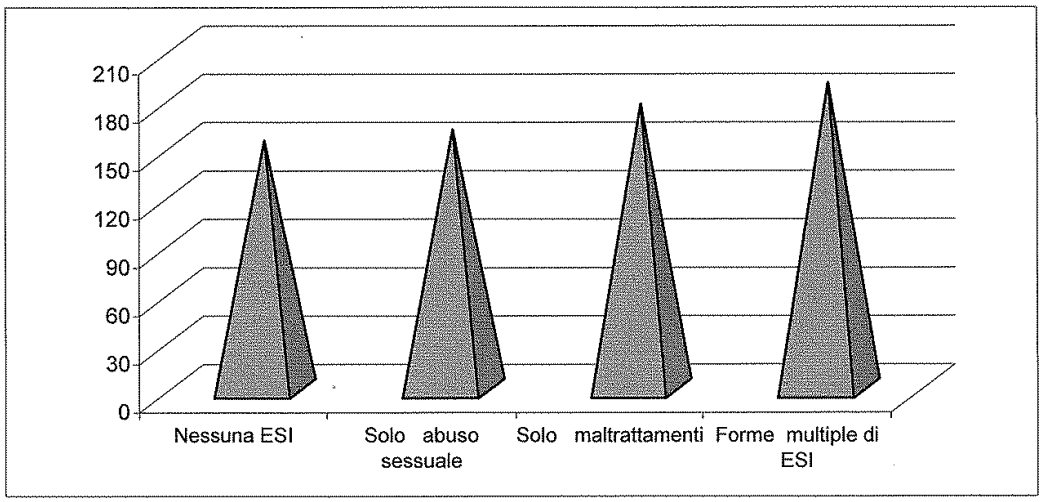
mal-trattamento, che hanno un indice negativo di percezione di se e di autostima che ha un valore che è quasi il quadruplo rispetto a quello del gruppo di controllo.

**Figura 12 Indice negativo di capacità e autostima**




L'esperienza della famiglia come luogo insicuro e fonte di sofferenza e di pericoli segna la storia di queste donne nel loro rapporto con se stesse ( esse si percepiscono come luogo incerto, insicuro) mina inevitabilmente anche la loro possibilità di proiettarsi nel futuro: chi ha vissuto mal-trattamenti e abuso sessuale ha più facilmente aspettative negative rispetto al futuro, non si sente in grado di affrontare e gestire le situazioni, teme di non ottenere supporto dal contesto esterno, non trova in se energie per determinare i cambiamenti. Anche in questo caso è stata costruita una misura di sintesi per esprimere il peso dei vissuti di impotenza e di inefficacia, l'indice "negativo" di coping e aspettative sociali: i valori non presentano differenze marcate come nel caso precedente, in questo caso c'è un livellamento tendente ad una percezione negativa diffusa del futuro e della realtà esterna, che senza eccessive differenze viene avvertita come dimensione sulla quale la singola sente di non poter agire un cambiamento.

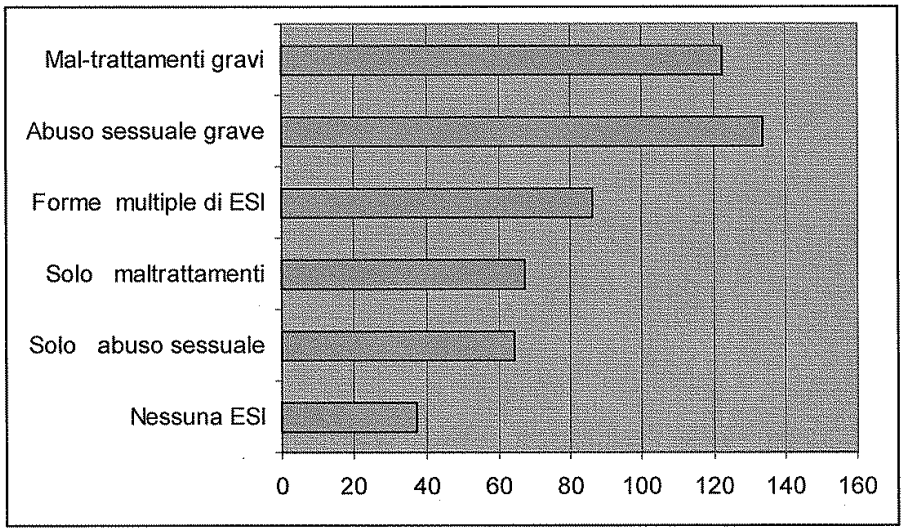
**Figura 13 Indice negativo di coping e aspettative sociali**




**Sessualità**

Nell'area della sessualità, le situazioni più cariche di sofferenza sono riferite dalle donne che sperimentarono abuso sessuale grave e maltrattamenti gravi, come rileva una nuova misura di sintesi, anche in questo caso letta al negativo: l'indice negativo dei vissuti relativi alla sessualità. Come si vede in figura, l'indice cresce in modo esponenziale passando dal gruppo di controllo di donne che non riferisce alcun tipo di abusi e maltrattamento (valore medio 37,4) a chi ha subito abuso sessuale grave o maltrattamenti gravi (rispettivamente 133,9 e 122,4).

**Fig. 14 Indice negativo di vissuti relativi alla sessualità**



*5.5.2 La salute delle donne*

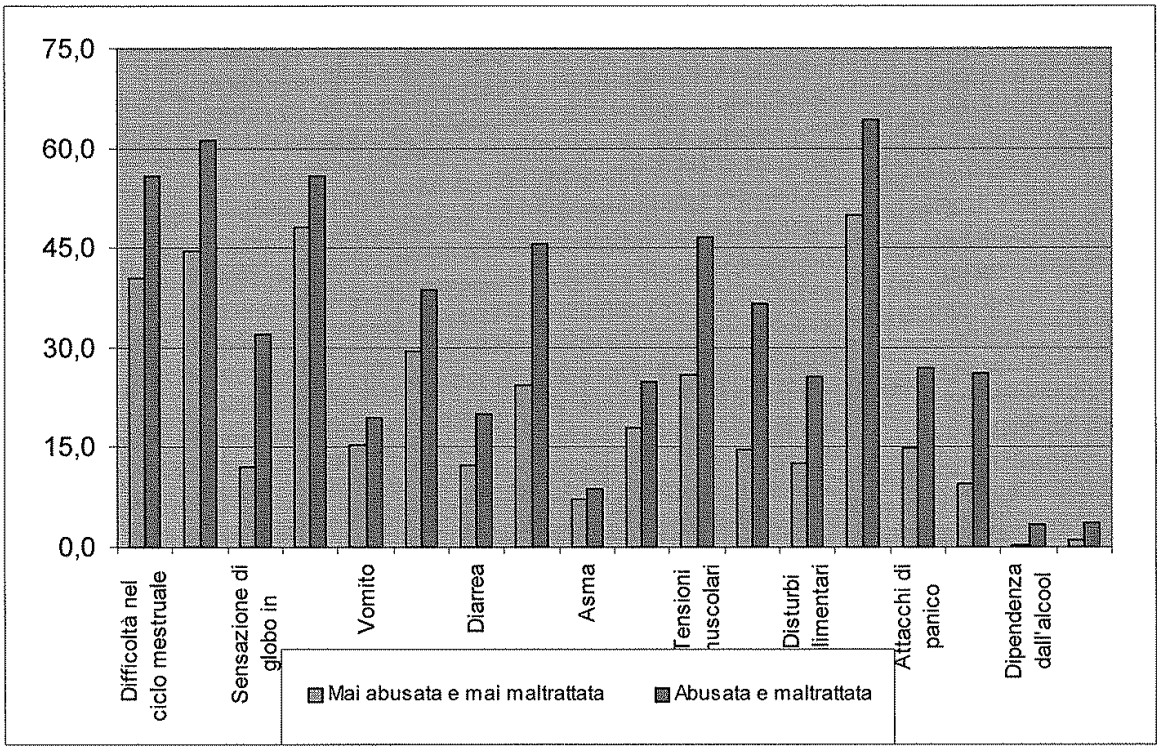
Il questionario proponeva una domanda sulla frequenza di 19 specifiche categorie di disturbi o espressioni di comportamento a rischio rispetto alla salute.

I dati attualmente disponibili sono stati analizzati semplificando la scala di frequenza su cinque modalità (sempre, spesso, qualche volta, raramente e mai) nella distribuzione binaria: presente(sempre, spesso, qualche volta) e assente (raramente e mai).

Da una prima disamina complessiva delle informazioni raccolte si nota che:

- il gruppo di coloro che non riferiscono alcuna esperienza di mal-trattamento e abuso presenta un'incidenza sistematicamente inferiore di tutti i tipi di disturbi fisici e comportamenti a rischio per la salute;
- il gruppo di coloro che affermano di aver subito sia forme di mal-trattamento sia abuso sessuale è invece quello che riporta una maggiore presenza e frequenza di disturbi fisici.

**Figura 15 - Donne mai abusate e mai maltrattate e Donne abusate e maltrattate secondo i disturbi che possono aver avuto nel corso della vita, percentuale di donne che ha sofferto di specifici disturbi**



## V.6.Violenze in età adulta

L'intervista ha voluto indagare, sebbene in modo non approfondito, anche eventuali esperienze di mal-trattamento e violenza sessuale subiti in età adulta. Come è noto, infatti, abusi e violenze subiti nell'infanzia possono aumentare il rischio che una persona sia esposta a nuove e ripetute violenze nel corso della vita come conseguenza di una minore capacità di autoprotezione, esposizione al rischio e immedesimazione con il vissuto e il ruolo di vittima.
In verità, questa sezione del questionario rimescola un po' le posizioni dei tre gruppi poiché anche donne che non hanno riferito alcuna esperienza di abuso o mal-trattamento rispondono positivamente ad alcune delle domande che riguardano la vita adulta, avvalorando una lettura della violenza sulle donne come effetto di meccanismi sociali e contestuali che possono interferire "inaspettatamente" con il percorso di vita di una donna a prescindere dalle storie dell'infanzia (Muraro, 1997).

*I dati della presente ricerca segnalano che la compresenza di abuso e mal-trattamento rappresenta uno specifico fattore di rischio di nuovi abusi in età adulta, sono in genere le donne con ESI multiple quelle più esposte e vulnerabili.*

Il 13,7% delle donne afferma di aver subito molestie sessuali, prevalentemente in ambiente extradomestico.
Anche minacce e violenze verbali ricorrono nella storia delle donne (14,3%) e, analogamente a quanto appena osservato, anche in questo caso l'incidenza è significativamente maggiore tra chi ha vissuto anche esperienze infantili di mal-trattamento o abuso.

La presenza di mal-trattamento infantile assume un valore predittivo anche rispetto all'esposizione a violenze e aggressioni fisiche in ambiente domestico. Interessa in totale il 6,2% delle donne, ma l'incidenza è pari al doppio nel gruppo delle donne "abusate e maltrattate":12,5%.

Infine, hanno subito un tentativo di imposizione o sono state costrette a rapporti sessuali contro la loro volontà il 4,4% delle donne intervistate: in oltre l'80% dei casi l'autore è una persona conosciuta dalla vittima..

## V.7.Conclusioni

Appare indubbiamente necessaria una programmazione a tutto campo, che investa sulla prevenzione e sull'individuazione precoce delle ESI, specie gravi, durante l'infanzia, tenendo anche conto di quanta parte della popolazione adulta possa essere portatrice di queste esperienze negative.
Incorporare abitualmente l'ipotesi di un'eziopatogenesi traumatica nei ragionamenti diagnostici relativi a molti sintomi e costellazioni patologiche che si manifestano in età adulta rappresenta un passo avanti importante sia nella prospettiva di offrire interventi specifici efficaci ed efficienti per il trattamento degli adulti sia in quella della prevenzione precoce del rischio potenziale di abuso su bambini e bambine.
Talvolta la risposta ai problemi che oggi qui noi affrontiamo sembra un esercizio di stile o un tentativo di trovare un palliativo agli aspetti più superficiali ( agli epifenomeni), un po' come se dinanzi ad un incendio ci preoccupassimo di più del fumo e del cattivo odore accendendo una candela mangiafumo e spremendo un po' di deodorante invece di preoccuparci del fuoco e chiamare i pompieri!
In tutti i settori, può accadere che sia più comodo e per noi tollerabili fermarsi alle conseguenze terziarie delle violenza invece di effettuare una diagnosi che ci riconduca alle cause primarie, spesso

ben protette da convenzioni sociali e tabù che difendono l'indicibilità di alcune storie e la difficile accessibilità delle famiglie nelle quali c'è violenza domestica e abuso contro i bambini e le bambine.

La famiglia rimane il luogo nel quale sorgono le più complesse forme di mal – trattamento infantile, quelle in grado di esacerbare la sofferenza "normale" degli individui, spingendola oltre quelle soglie in qualche modo naturali o "inevitabili" che sono esito del processo di crescita e derivano da eventi dolorosi che è fatale incontrare sul proprio cammino di vita (rottura di rapporti affettivi, perdita di persone care, ecc.).

I dati sui profili di maggiore gravità orientano a considerare le condizioni di mal-trattamenti particolarmente collegate a un profilo sociologico più disagiato. È quindi essenziale porre attenzione alle condizioni sociali della famiglie come possibili indicatori di rischio e parametri di riferimento per la progettazione di interventi mirati di prevenzione primaria e secondaria.

Ma è importante anche non essere condizionati dal pregiudizio che il benessere socioeconomico di una famiglia equivalga a benessere emotivo e sicurezza dei bambini ivi presenti.

Laddove fallisca la possibilità di un intervento precoce o addirittura preventivo, la possibilità di accedere a servizi specializzati o professionisti adeguatamente formati che offrano percorsi di rielaborazione del trauma, diventa una risorsa non solo per i bambini vittime di oggi, ma anche per le future generazioni poiché, come si è visto, gli esiti del trauma possono essere tali da compromettere le capacità genitoriale in età adulta.

# Capitolo IV - APPROFONDIMENTI TEMATICI SULLE VIOLENZE SECONDO DI DIVERSI AMBITI DI VITA DEL BAMBINO: FAMIGLIA, SCUOLA E COMUNITÀ

## Sezione I. La prevenzione della violenza e la cura attraverso il sostegno e il recupero positivo della genitorialità

Il nostro Paese in questi anni ha compiuto importanti passi in avanti nelle politiche per minori e famiglie, di cui possiamo considerarci soddisfatti, ma non per questo la nostra attenzione diminuisce: ci rendiamo perfettamente conto che ancora molto resta da fare, non soltanto perché tutto è sicuramente sempre migliorabile, ma perché lo impongono i mutamenti sociali ed economici. Occorre tenere desto il senso di responsabilità del mondo politico e culturale, come quello di tutta la comunità adulta nei confronti dei più piccoli nell'attuare tutte le forme di contrasto alla violenza, procedendo in più direzioni: se da una parte si rendono necessarie delle strategie repressive per neutralizzare il potenziale offensivo, dall'altra dobbiamo proseguire sulla strada della promozione di tutto ciò che è positivo per i nostri minori. In questa senso, si incominciano a registrare delle buone ricadute alle esperienze di *sostegno alla genitorialità*, che ci stimolano ad andare avanti in questa direzione. Lo dimostrano alcune esperienze di preparazione alla nascita con le giovani coppie di genitori, di tutoraggio, di educazione all'affido familiare, di sostegno all'adozione.

In generale, in termini di risposte qualitative ai bisogni evolutivi globalmente intesi, è utile rafforzare la responsabilità dei *caregiver,* quale requisito di base per tutelare al meglio i bambini e per fornire loro le cure e i legami necessari ad un sano sviluppo. Esiste ormai un diffuso riconoscimento, anche scientificamente provato, sull'utilità dei progetti a sostegno delle responsabilità familiari. Tuttavia, può essere utile fare chiarezza sui due termini chiave *famiglia* e *responsabilità*: la famiglia non è un concetto, dato una volta per tutte, ma una realtà sociale in continuo divenire. I servizi non incontrano la Famiglia, ma le famiglie, soggetti complessi, vivi, reali, concreti e diversificati; con le loro fragilità e con i loro punti di forza, ed i bambini vivono e crescono all'interno di queste reali e differenti situazioni relazionali, spesso anche mutevoli, se pensiamo ai dati su separazioni, divorzi, famiglia monoparentale, famiglia mista, ricomposta, multilingue, plurireligiosa, ecc.. La *responsabilità*, in secondo luogo, va intesa come capacità di farsi carico, e dunque di pensare ed agire *per* l'altro, il bambino, ma stando *con* l'altro in un rapporto di vicinanza emotiva e di *flessibilità*, in maniera, cioè che l'agire (o anche il non - agire ) sia adeguato alle sue caratteristiche ed ai suoi bisogni, diversi da un bambino ad un altro e mutevoli nel tempo e nei differenti contesti. Questo assunto di base può accomunare tutte le culture, le razze, le religioni, le condizioni socioeconomiche ed essere applicato ad ogni datore di cure. Anche la capacità di mettere in discussione le proprie competenze come genitori, il ricercare o l'accettare l'intervento dei servizi quando si è sotto stress, il saper riconoscere la propria inadeguatezza, momentanea o permanente, possono essere indice di senso di responsabilità da parte dei genitori.

Tanto nella ricerca dell'eziologia del malessere familiare ed individuale, quanto nella valutazione del rischio e della recuperabilità, diversi autori suggeriscono di integrare il giudizio clinico con quello sociale. È opinione condivisa che sia tempo di abbandonare l'approccio tradizionale basato sulla ricerca degli elementi disfunzionali che mettono a rischio o costituiscono pregiudizio per il minore, per passare ad un approccio 'ecologico', come indicato dall'OMS, che individui dei nessi dinamici tra fattori di rischio e fattori di protezione in un sistema complesso che comprende aspetti contestuali prossimali e distali, caratteristiche del bambino, del genitore, della relazione genitore-bambino e bambino-genitore. *Nella definizione della competenza genitoriale*, il principio-guida dovrebbe essere, come per la valutazione del trauma, *in termini di funzioni (di effetti), piuttosto che*

*di forma*[1]. La funzione generale della genitorialità è facilitare lo sviluppo ottimale del bambino all'interno di un ambiente sicuro[2]. Quando tale funzione è attribuita ai genitori, naturali e non, del minore, occorre favorire azioni multidisciplinari e multisettoriali di promozione e sostegno, che li mettano il più precocemente possibile nelle migliori condizioni per assolverla.È necessario, inoltre, verificare costantemente l'efficacia degli interventi e la qualità dei Servizi.

La maggioranza delle violenze avviene o si genera nel contesto intrafamiliare: si comprende quindi come nelle situazioni a rischio il sostegno alla genitorialità debba essere preceduto e accompagnato dalla valutazione della capacità e della eventuale possibilità di recupero genitoriale, due passaggi cruciali per la messa in sicurezza del minore, per l'identificazione e la pianificazione degli interventi necessari, per prendere decisioni relative al futuro del bambino. A questo scopo occorre adeguare risorse professionali e strumenti operativi, nonché creare connessioni tra i servizi di promozione della salute o di tipo educativo e i servizi deputati alla tutela, alla diagnosi e alla cura dei minori e delle famiglie.

## I.1. Sostenere e valorizzare la famiglia: interventi specifici per la protezione dei bambini a rischio o vittime di violenze

*1.1.1 Le esperienze sfavorevoli infantili: come tenerne conto?*

Un autore americano, Felitti, ha opportunamente introdotto nel complesso dibattito sull'abuso all'infanzia la nozione di *Esperienze Sfavorevoli Infantili* (ESI) per indicare quell'insieme di situazioni vissute nell'infanzia che si possono definire come 'incidenti di percorso' negativi rispetto all'ideale percorso evolutivo. Esse comprendono tutte le forme di abuso all'infanzia subìto in forma diretta, come abuso sessuale, maltrattamento psicologico, fisico, trascuratezza; e le condizioni subìte in forma indiretta, che rendono l'ambito familiare impredicibile e malsicuro, come per esempio alcolismo o tossicodipendenza dei genitori, malattie psichiatriche e soprattutto violenza assistita (cioè il coinvolgimento del minore, attivo e/o passivo, in atti di violenza compiuti su figure di riferimento per lui affettivamente significative).

Ciò che accomuna tutte le forme di Esperienze Sfavorevoli Infantili e rende anche così poco differenziabili le loro conseguenze in termini di sintomi e comportamenti, è il fatto che producono distorsione traumatica nei processi di attaccamento, base della futura personalità. Grave rischio sarebbe avventurarsi a programmare gli interventi senza una conoscenza approfondita di quali siano *le esigenze dei soggetti* in favore dei quali operiamo.

Benché già una serie di sintomi e comportamenti patologici siano rilevabili, in varie fasi della vita, nei giovani soggetti che hanno subito questo tipo di esperienze traumatiche, ancor più diventa chiara l'entità dei supporti necessari quando si approfondisce il loro pensiero, così deformato dall'abuso. In questi bambini infatti, al di là delle espressioni dello stress post-traumatico che possono conseguire all'esperienza traumatica, residuano cronicamente modificazioni patologiche della fiducia di base e dei 'modelli operativi interiorizzati' (MOI) che stanno per ogni essere umano alla base del pensiero su di sé e sulle relazioni, che guida nel tempo scelte e realizzazioni.È ovvio che quando questa sorta di 'filosofia' interna rende prevalenti vissuti di disvalore personale, di malevolenza e tradimento nel rapporto con il prossimo, di cronico iperallarme o di necessità ricorrente di fare del 'non pensiero' una specie di anestesia protettiva dall'ansia e dalla depressione, le conseguenze negative sul piano di un corretto sviluppo e di buone realizzazioni nella vita adulta siano prevedibili.

Non va poi dimenticato che proprio il pensiero patologico è a rischio di riaffiorare tutte le volte che circostanze esterne provochino una nuova presa di contatto con l'esperienza traumatica, o incidenti di percorso - del resto inevitabili nella vita - rinforzino i vissuti sopra descritti. Sappiamo inoltre che

---

[1] *Parenting Information Project* - Commonwealth of Australia, 2004:5

[2] Reder, P, Duncan, S. & Lucey, C. *Studies in the assessment of parenting*. London: Routledge, 2003

persino i percorsi protettivi contengono in sé il rischio dell'innesco di tali 'riattivatori traumatici': pensiamo ad esempio al ruolo dell'incrocio del bambino con i percorsi giudiziari.

Inoltre è caduta ormai l'artificiosa distinzione tra danno psichico e danno fisico. Cattive condizioni di accudimento, fonte di esperienze traumatiche, specie se croniche, producono danni cerebrali rilevabili e gravi in vari distretti e funzioni, che governano tutta la funzionalità dell'organismo: memoria e pensiero complesso; regolazione emotiva; battito cardiaco e pressione arteriosa; funzionalità del surrene, che produce il cortisolo, principale ormone adattogeno; sistema immunitario.

Ne deriva una *vasta gamma di esiti patologici*, come depressione, ansia, somatizzazione, dissociazione, che si manifestano anche dopo mesi, anni o nell'età adulta. Va inoltre tenuto conto che quegli adulti, diventati genitori, corrono un alto rischio di trasmissione intergenerazionale delle condotte maltrattanti/abusanti.
Molte persone vittime di esperienze sfavorevoli infantili, pur non presentando gravi sintomi psicopatologici, sperimentano ugualmente *difficoltà in diverse aree sociali ed interpersonali*, che il più delle volte vengono sottovalutate. Frequenti sono *fallimenti a livello scolastico e relazionale* che li lasciano, nel mondo adulto, privi delle competenze fondamentali per affrontare ed adattarsi alle difficoltà della vita. Spesso i bambini con esperienze di maltrattamento presentano un modello interattivo con i propri pari caratterizzato da alti livelli di aggressività, dalla carenza di atteggiamenti prosociali e di avvicinamento. *In età adolescenziale e adulta* questi soggetti spesso vivono relazioni di bassa qualità, anche nell'area sessuale, e hanno un concetto di sé particolarmente distorto, caratterizzato da bassa stima di sé, dal bisogno di controllo sugli altri, da ipersensibilità ai giudizi delle altre persone, da ostilità interpersonali e dalla vulnerabilità allo sfruttamento.
Quanto più, quindi, occorrerà attrezzarsi per modificare proprio quei 'modelli operativi interiorizzati' negativi, in un contesto di vita (l'esperienza beneficamente correttiva) che garantisca a questo sforzo il conforto della verifica che 'un altro mondo' è possibile, nel quale quei modelli operativi si mostrano finalmente profondamente inadeguati e penalizzanti.
Per contrastare il maltrattamento non basta individuarlo e fermarlo: bisogna sostituirlo con altro.
Togliere il maltrattamento, affermando i diritti del bambino, non innesca in automatico il suo contrario: di quale esperienza buona e/o correttiva riempiremo il vuoto di maltrattamento? E ancora prima: con quale "buon trattamento" sperimentato nell'infanzia in famiglia ostacoleremo l'impatto di eventi negativi che potrebbero generare trauma?
I diritti possono essere imposti, il "buon trattamento" no: il legame positivo e riparativo, può essere soltanto promosso, facendo leva sulle migliori aspirazioni degli esseri umani e attivandole.

*1.1.2 Quale approccio adeguato al problema? quale il ruolo della famiglia?*
Quando si parla di bambini e famiglie a rischio o di famiglie nelle quali la violenza si è già conclamata, abbiamo molto bisogno di criteri oggettivi che unifichino, al di là delle posizioni culturali e ideologiche, costituendo una solida base delle politiche *'science based'*. Va evitato il rischio di destinare le risorse sociali, istituzionali, economiche ad investimenti non essenziali, a scapito degli investimenti essenziali. Specie nelle società del benessere, molto di quanto si fa per l'infanzia può promuovere 'valori aggiunti' o, peggio, superflui, mentre continuano a scarseggiare le risposte ai bisogni primari di benessere psicofisico.
Abbiamo possibilità multiple di intervento. Andranno combinate azioni dirette a prevenire gli eventi danneggianti e a ridurne l'impatto e gli effetti (fattori di rischio o danno); e azioni dirette a promuovere sia un buon accudimento sia la resilienza del bambino, cioè la resistenza a sviluppare patologie in seguito ad eventi sfavorevoli (fattori di protezione).
Sappiamo anche che i Modelli Operativi Interiorizzati, cioè la "filosofia del mondo" che ogni soggetto ricava dalle sue esperienze precoci e che determina il suo comportamento ed il sentimento di sé, restano modificabili per tutta la vita, se eventi esterni e momenti critici interni spingeranno al cambiamento. Quindi per molto tempo una "moneta buona" può e deve giungere a spostare quella

"cattiva": ma in modo specifico e mirato, se deve agire nel cuore del malessere che pervade questi bambini.
La naturale sede dell'esperienza correttiva è costituita dalle relazioni familiari. I genitori sono insostituibile fonte di benessere e resilienza per il bambino. Vanno sostenuti perché facciano al meglio ciò che soltanto loro possono fare. Come? Analizziamo e mettiamo a fuoco qualche spunto considerando due lati del problema: la prevenzione e la cura.

I.- La prevenzione
Il modo più mirato e specifico di fare prevenzione è investire in resilienza.
Provate ad immaginare di far cadere da un tavolo una tazza di porcellana e una di plastica. succederà la stessa cosa alle due tazze? O ancora: pensate all'effetto di un terremoto su una casa di sassi e su una casa antisismica. Quale delle due è più pericolosa per i suoi abitanti? La differenza corrisponde al concetto di resilienza, cioè la possibilità di non farsi colpire e di reagire in modo positivo ad eventi traumatici: dote che negli esseri umani costituisce la migliore assicurazione sulla vita.
C'è un modo per rendere i bambini, e gli adulti futuri, resilienti?
È oggi provato che la *resilienza* ha la sua radice nei Modelli Operativi Interiorizzati che il bambino ha potuto costruire nei primi due-tre anni di vita. In quel periodo i piccoli arrivano a mettere a frutto nel modo migliore l'immenso patrimonio di cellule nervose di cui gli esseri umani sono dotati alla nascita. Questo processo di sviluppo è costantemente modificato dalle condizioni esterne che hanno un impatto sul processo stesso. Centrale è la relazione del bambino con il datore di cura, come attestano i numerosi studi sui comportamenti di attaccamento, cioè di ricerca di prossimità da parte del bambino col datore di cura primario, quando sente dolore, paura, freddo, fame e ogni genere di sconforto. Sulla base della risposta della madre (abituale datore di cure primario) il bambino costruisce modelli delle relazioni significative che lo accompagneranno per tutta la vita e modula l'assetto di ormoni fondamentali nell'equilibrio psichico, come cortisolo ed endorfine. Se il modello costruito sarà positivo, avremo nel soggetto una specie di corazza resistente all'impatto turbativo di eventi stressanti, non evitabili nella vita (perdite, lutti, fallimenti, o peggio esperienze traumatiche vere e proprie) e una maggiore capacità di autoriflessione e di rielaborazione delle proprie esperienze passate. Ciò significa che se una certa esperienza sfavorevole e traumatica avviene a un soggetto che ha avuto la possibilità di strutturare un attaccamento sicuro, l'impatto immediato dell'esperienza sarà minore e la possibilità di ripararla sarà decisamente superiore a quella di un soggetto che non ha costruito un attaccamento sicuro.
Si può sperare dunque che con un investimento mirato a conseguire modelli di attaccamento sicuro potremo ottenere risultati rilevanti e duraturi di benessere: benessere che renderà più facile anche l'elaborazione degli inevitabili eventi negativi dell'esistenza, riducendo i costi di sofferenza e, perché no, il bisogno di cura.

*a. Riduzione dei fattori di rischio*
Le esperienze significative, prime quelle che riguardano la relazione di cura primaria, se possono essere una insostituibile fonte di salute per il bambino, possono essere anche il luogo dei più pericolosi attentati alla stessa. Come costruire un approccio preventivo al potenziale traumatogeno (in quanto disturba sensibilmente il normale percorso evolutivo) che proviene dal contesto di vita del bambino?
Innanzitutto, nelle moderne società occidentali è necessario introdurre consistentemente l'attenzione per un rischio che non coincide più con le aree di povertà o multiproblematicità. Se nelle società meno sviluppate appare ovvio che il bambino a rischio sia quello che appartiene a gruppi sociali svantaggiati (povertà, analfabetismo, scadente assistenza, basse opportunità di vita), nelle società sviluppate il bambino a rischio è quello che vive in un contesto sociale e soprattutto relazionale che non è in grado di produrre risorse capaci di soddisfare i suoi bisogni evolutivi sul piano mentale. Ulteriore rinforzo a quanto sopra è la constatazione che l'abuso all'infanzia, anche in forma grave (pensiamo all'abuso sessuale e al suo potenziale distruttivo) non è sempre connesso a svantaggio

sociale; per contro la multiproblematicità non è sinonimo di dinamica maltrattante.
Non è certo casuale che nel Rapporto dell'ottobre 2002 dell'OMS su "Violenza e salute", in cui la violenza contro l'infanzia, o comunque nell'ambito della famiglia con ricadute sui bambini, occupa 4 dei sette capitoli dedicati ciascuno a una tipologia di violenza, il "da farsi" consideri in maniera abbastanza ristretta le politiche per ridurre povertà e ineguaglianze e per migliorare l'assistenza sociale, lo sviluppo economico, l'impiego ecc. ecc. Per quanto conquiste importanti, oggi sappiamo che questi interventi non sono sufficienti a scongiurare il rischio di importanti disturbi al percorso evolutivo del bambino. La trasformazione del disagio sociale in attacco alla prole necessita di anelli intermedi, tra cui il più significativo è il modello di funzionamento psicologico del o dei genitori, a sua volta derivato dalle precedenti esperienze infantili degli stessi. Quindi la disfunzione relazionale che danneggia i figli affonda le sue radici non in contingenze esterne, che pure possono porsi come fattori aggravanti e/o scatenanti, ma in modelli psichici che renderanno le condotte negative forzatamente perduranti.
Oltre ad estendere l'osservazione attenta e il supporto precoce in tutte quelle situazione definite, come sopra detto, Esperienze Sfavorevoli Infantili e non più a tipologie troppo ristrette di famiglie a rischio, occorre affinarne gli obiettivi, valorizzando sempre più apporti psicologici oltre che sociali.
Vale inoltre la pena di segnalare alcuni punti che non hanno finora ottenuto sufficiente attenzione.

*b. La cronicità presunta*
Di fronte a episodi di abuso all'infanzia, nelle sue varie forme, è fondato adottare un concetto di "cronicità presunta". Sovente quanto viene alla luce e cade nel raggio di attenzione dei servizi non è che la punta dell'iceberg di quanto è avvenuto.
A questo proposito preoccupano i risultati di un'interessante ricerca (Britner, Mossler, 2002) che ha confrontato le considerazioni espresse da quattro diversi gruppi di professionisti (giudici minorili, avvocati, assistenti sociali, psicologi) riguardo all'opportunità di procedere a un allontanamento del bambino dalla famiglia, e ai motivi correlati, in due casi esemplificativi forniti dagli intervistatori.
Dai risultati si evince che, mentre i giudici ricercano gli elementi (improbabili) di prova piena prima di procedere, assistenti sociali e psicologi si pronunciano a favore della protezione del bambino in presenza, oltre che della gravità dell'abuso, di componenti come la recidiva e l'incapacità di giovarsi dei supporti erogati.
In sintesi, gli interventi incisivi vengono riservati ai casi già cronici, con ovvia caduta dell'efficacia: infatti i bambini hanno già subìto danni ingenti.
Sarebbe opportuna una formazione in proposito degli operatori psico-sociali, che promuova un più corretto e tempestivo riconoscimento dei fattori di rischio e una precoce e approfondita valutazione dei danni psicologici presenti nel bambino, per instaurare precocemente quei supporti diretti sia alla famiglia sia al bambino che possono bloccare e invertire la progressione dei danni.

*c. Precocità dell'esperienza traumatica come fattore di gravità nella normativa*
Stupisce che nel panorama delle norme di tutela dei bambini non compaia il fattore della precocità delle esperienze negative come orientatore dell'intervento. Anche nello studio appena sopra citato, la precocità dell'abuso non figura tra gli elementi in grado di concorrere a determinare la decisione protettiva.
Per contro sappiamo con sicurezza che lo stesso evento subito a 1 anno o a 6 anni avrà un impatto di gravità diverso, ovviamente provocando le peggiori conseguenze quanto più precoce è.
Va considerato inoltre che i primi anni di vita coincidono anche con la fase in cui il piccolo meno è in grado di autoproteggersi o di denunciare quanto gli accade nella ricerca attiva di protezione. In più, mancano in quel periodo abituali osservatori esterni alla famiglia, come accade viceversa quando il bambino arriva all'età almeno della scuola materna.
Anche l'OMS segnala che ricerche effettuate in diverse nazioni indicano che programmi di alta qualità diretti alla prima infanzia possono compensare disuguaglianze sociali ed economiche e migliorare la riuscita dei bambini sul piano evolutivo e scolastico, risultati che riducono anche l'incidenza della violenza giovanile.

II - La cura

Non va perduta la confortante conferma che guarire è possibile, anche nei casi più gravi di esperienza traumatica infantile

Ciò è possibile solo costruendo un modello di intervento complesso. Il Rapporto su "Violenza e salute" dell'OMS, nel caso specifico della violenza sui minori, orienta all'adozione di un modello "ecologico" di intervento, valutativo e terapeutico, che considera quattro aree concentriche interagenti nell'eziologia e nella riparazione del danno costituite da:

- *livello ontogenetico* o dei fattori individuali;
- *livello del microsistema* o dei fattori familiari;
- *livello dell'esosistema* o dei fattori sociali, economici, relativi alla comunità di appartenenza;
- *livello del macrosistema* o delle determinanti istituzionali e culturali.

Il 'modello ecologico' trova riscontro nelle più recenti conoscenze psicologiche circa i funzionamenti post traumatici e gli strumenti per modificarli positivamente.

Infatti la cura, nelle situazioni di trauma infantile, non può che articolarsi intorno a due pilastri sinergici: un intervento volto a mutare il sistema dei significati della vittima (la psicoterapia), cioè gli "occhiali" del 'mondo malevolo'; contemporaneamente agendo per la costruzione, e la concreta esperienza da parte della vittima, di un 'mondo benevolo' realmente possibile, in cui sentirsi al sicuro da quello da cui si è fuggiti e che promuova un'esperienza emozionale riparativa; pilastri che ben si accordano con gli articolati piani dell'intervento 'ecologico'.

*Una risorsa importante: i gruppi*

Un modo ancora poco praticato di integrare microsistema (famiglia) ed esosistema (comunità di appartenenza) al fine della amplificazione delle risorse positive è l'adozione di formati di gruppo per il sostegno dei datori di cura protettivi.

All'interno di un Progetto europeo Equal (TIAMA, Regione Lombardia) sono stati attuati per bambini vittime di abuso sessuale (intra ed extra familiare) dei trattamenti di gruppo, fortemente consigliati dalla letteratura sulla cura dei minori vittime di esperienze traumatiche e dei loro familiari, in quanto particolarmente efficaci, anche per creare riconoscimento e comunicazione.

Tre gruppi di bambini e bambine tra i 5 e i 10 anni, in tutto 21, sono stati condotti sperimentando due approcci tecnici diversi, con riferimenti sia a modelli teorici cognitivo-comportamentali specifici per vittime di abuso sessuale (gruppo di psicoterapia, su modello americano), sia a modelli di tipo psicodinamico sempre specifici (gruppo di favole, su modello francese). Un trattamento di gruppo è stato costruito anche per 6 adolescenti tra i 14 e i 18 anni che, vittime di esperienze sfavorevoli pregresse, sono diventati abusanti sessuali di altri bambini (di età tra i 4 e i 9 anni).

In parallelo agli incontri per i minori, in ogni tipo di trattamento di gruppo, si sono svolti altrettanti incontri degli adulti protettivi di riferimento, in gran prevalenza genitori (naturali, adottivi, affidatari) ma anche educatori, se il bambino era collocato in comunità.

Un analogo progetto è stato realizzato a Firenze dall'Associazione Artemisia, che opera in convenzione con il Comune di Firenze, qui sono stati organizzati gruppi di tipo psicoeducativo con bambini e bambine (dai 6 agli 12 anni) vittime di violenza assistita e fanno parte dei servizi di supporto stabilmente erogati i gruppi di sostegno psicosociale sulle competenze genitoriali con donne maltrattate, madri protettive di bambini vittime di violenza assistita e, in alcuni casi, anche di altre forme di violenza.

Mentre si trovano riferimenti in letteratura sul lavoro di gruppo da svolgere con bambini e ragazzi, scarsissimi sono gli spunti relativi al lavoro da svolgere con i loro adulti di riferimento, campo in cui in Italia le esperienze in atto stanno sviluppando strumenti completamente nuovi. Un assunto di base nell'organizzazione dei gruppi con i genitori protettivi e che anche chi è impegnato ad accudire soggetti traumatizzati soffre dello stesso funzionamento post traumatico: con questa chiave di lettura il lavoro con i datori di cura risulta centrato, efficace e profondamente analogo a quello compiuto con bambini e ragazzi. Quindi, i temi chiave individuati per i bambini (sicurezza e

fiducia, contrasto della solitudine e della stigmatizzazione, autostima e capacità di fare scelte comportamentali e prendere decisioni appropriate, impotenza e colpa, imbroglio e tradimento, riattivatori traumatici, capacità di autoproteggersi) risultano adeguati anche per gli adulti, purché declinati in forma consona.

Sia nell'esperienza del Centro Tiama, sia in quella dell'Associazione Artemisia, il gruppo è stato pensato alternando lo *'scambio di esperienze'*, valorizzato e riletto dalle conduttrici, con vere e proprie *'istruzioni'*, relative alle reazioni post traumatiche e loro correlati. Questo formato misto aiuta infatti ad ottimizzare il tempo limitato a disposizione e può evitare il rischio di un avvitamento del gruppo su se stesso, nella condivisione di vissuti ed esperienze in cui riconoscersi ma anche andare in stallo. Importante è invece trovare e sperimentare, nella pratica, soluzioni diversificate per affrontare il problema e concreti suggerimenti. Specialmente nel caso del Centro Tiama, dove i gruppi erano specificamente destinati a genitori di bambini vittime di abuso sessuale, ciò è servito beneficamente a contrastare il sentimento di irreparabilità ("ormai è successo e niente potrà cambiarlo"), per spostare il focus dall'evento al combatterne le conseguenze, consolidando il concetto di una guarigione possibile come dopo una ferita, e concentrando le forze proprio intorno a quanto è più utile fare per garantire la migliore guarigione della ferita. I datori di cura hanno in ogni gruppo richiesto di poter continuare dopo la fine del Progetto, e hanno comunicato frequentemente sollievo e miglioramento sia personale che come genitore o datore di cura.
La leva potente del combattere perché i bambini ritrovino benessere è diventato così anche il miglior antidoto alle reazioni post traumatiche dei *caregiver*, facendo ritrovare loro la stima di sé e la speranza nel futuro: si continua a vivere, si è sopravvissuti all'esperienza sfavorevole, si può perfino imparare dall'esperienza.
Per questo secondo obiettivo di 'istruzione' il Centro Tiama ha inventato strumenti, come esercitazioni in seduta e a casa, schede informative e di aiuto alla riflessione. Se nella forma è stato un esercizio di creatività, nei contenuti è stato un faticoso ma benefico lavoro di divulgazione di concetti scientifici e di conoscenze tratte dall'esperienza clinica, che si inscriveva in una convinzione da tempo maturata: se non sappiamo aiutare i soggetti traumatizzati a capirsi e a prendersi cura di sé, non possiamo essere loro molto utili.
Quanto ai risultati di queste esperienze, sarebbe necessario svolgere un'indagine *ad hoc* per mapparle, conoscere le metodologie, le tecniche e i principi teorici sottostanti, per quanto riguarda le due esperienze citate, anche se le valutazioni finali per il progetto del Centro Tiama sono ancora in corso, esse sono state indubbiamente positive: partecipazione assidua, intenso e crescente coinvolgimento emotivo e cognitivo, nonostante la variegata appartenenza socio-culturale dei partecipanti.
Le madri partecipanti al gruppo tenuto dall'Associazione Artemisia nel periodo settembre 2006 – luglio 2007 (una nuovamente partita) si sono anche rese parti attive di un progetto europeo finanziato nel quadro del Programma Daphne II, nel quale hanno elaborato i contenuti di una campagna radiofonica di comunicazione per facilitare l'accesso ai servizi alle madri vittime di violenza domestica e alle madri di bambini vittime di violenza, una campagna che è stata definita congiuntamente a donne partecipanti a gruppi di sostegno attivati in altri paesi europei (Grecia, Cipro, Germania e Portogallo). Questa attività ha permesso alle madri di assumere un atteggiamento pro – attivo che ha consentito di focalizzare in modo molto netto alcuni passaggi critici del percorso che le ha portate ad attivarsi per proteggere loro stesso e i figli, ripercorrendo vissuti traumatici che hanno ulteriormente aperto il contatto con l'esperienza e la traumatizzazione subita dai loro bambini.

**BIBLIOGRAFIA CITATA**

AINSWORTH, M.D.S., BLEHAR, M.C., WATERS, E., WALL, S. (1978) *Patterns of attachment*, Hillsdale, NJ: Erlbaum.

AMERICAN ACADEMY OF PEDIATRICS (1999) Guidelines for the evaluation of sexual abuse of children: Subject review, *Pediatrics*, 103 (1), 186-191.

BAXTER, L., SCHWARTZ, J., BERGMAN, K., SZUBA, M, GUZE, R., MAZZIOTTA, J. ALAZRAKI, A. SELIN, C., FERNG, H., MUNFORD, P., PHELPS, M. (1992) Caudate glucose metabolic rate changes with both drug and behavior therapy for obsessive-compulsive disorder, *Archives of General Psychiatry*, 49, 681-689.

BELSKY, J. (1993) Etiology of child maltreatment: a developmental-ecological analysis, *Psychological Bulletin*, 114,3, 413-434.

BRITNER, P.A., MOSSLER, D. G. (2002) Professionals' decision-making about out-of-home placements following instances of child abuse, *Child Abuse and Neglect*, 26, 317-332.

DE ZULUETA, F. (1993) *From Pain to Violence*, Whurr, London.

DI BLASIO, P. (2000) *Psicologia del bambino maltrattato*, Il Mulino, Bologna.

DUNN, J., PLOMIN, R. (1997) *Vite separate. Perchè i fratelli sono così diversi*, Giunti, Firenze.

GLASER, D (2000) Child abuse and neglect and the brain-A review, *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 41 (1), 97-116.

ROMITO, P. (2000) *La violenza di genere su donne e minori*, Franco Angeli, Milano.

SAS, L.D., WOLFE, D., GOWDEY, K. (1996) Children and the Courts in Canada. In: Bottoms, B., Goodman, G. (ed) *International perspective on Child Abuse and Children's Testimony: Psychological Research and Law*, Thousand Oaks, London.

SAUNDERS, B.E., BERLINER, L. HANSON, R.F. (2001) *Guidelines for the Psychosocial Treatment of Intrafamilial Child Physical and Sexual Abuse*, Charleston, SC: Authors.

STERN, D. (1991) *Diario di un bambino*, Arnoldo Mondadori, Milano.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE (1983) *Report to the Nation on Crime and Justice: the data*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (2002) *World Report on Violence and Health*, Geneva, Switzerland.

## Sezione II. Una nuova sfida per i servizi: il supporto ai bambini adottati vittime di pregressi traumi da maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale

### II.1. L'adozione: un fenomeno in crescita

Negli ultimi anni il fenomeno dell'adozione nel nostro Paese ha conosciuto una crescita costante e significativa. Un numero sempre maggiore di coppie che presentano difficoltà o impedimenti nel generare un figlio biologico trovano una risposta soddisfacente nell'istituto dell'adozione al loro desiderio di genitorialità. La percentuale di coloro che intraprendono il percorso dell'adozione non avendo figli biologici supera il 90% delle coppie candidate. Possiamo, quindi, sostenere con buona evidenza che la disponibilità ad adottare si è trasformata nel tempo, passando da essere una scelta con spiccate caratteristiche ideali, relativa ad un gruppo minoritario, ad opzione diffusa che interessa una fetta consistente della popolazione. Accanto a questa crescita quantitativa, si va registrando un progressivo cambiamento qualitativo, con l'aumento delle adozioni internazionali e il numero di Paesi da cui i minori provengono.

Nel periodo 2001 - 2006 i minori per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia, per adozione internazionale, sono quasi raddoppiati, passando da 1.797 a 3.188. È interessante notare che dei 16.604 bambini per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso dal 16/11/2000 (data di avvio della legge 476) al 31.12.2006, solo 1.150 (pari al 7% del totale) aveva meno di un anno di età. Mentre ben 7.618 (pari a circa il 46%) si colloca sopra i 5 anni, di questi 1.694 (pari al 10% del totale) ha 10 o più anni. Questi dati non fanno che confermare un elemento sempre più evidente: l'età dei bambini che vengono adottati internazionalmente è piuttosto elevata e tende progressivamente a crescere. Conseguentemente, aumentano le problematiche sperimentate da questi minori nel corso della loro vita precedente all'adozione. Sono numerosi, infatti, i soggetti che hanno vissuto esperienze traumatiche quali la grave trascuratezza, il maltrattamento fisico e psicologico, l'abuso e lo sfruttamento sessuale, la violenza assistita. È significativo, a questo proposito, che nel 46,2% dei casi di adozione internazionale effettuati nel periodo 11.11.2000 – 31.12.2006, l'adottabilità è stata dichiarata per decadimento della patria potestà, causa che indica una grave inadeguatezza delle capacità di cura nei genitori biologici.

La crescita quantitativa e le variazioni qualitative delle adozioni deve indurre ad approfondire maggiormente i delicati e complessi meccanismi della filiazione adottiva per identificarne gli aspetti più significativi e sensibili, così da poter operare in termini di prevenzione, accompagnamento e cura in modo efficace e sostenibile.

*Cos'è l'adozione*

Per una corretta riflessione sui bisogni dei bambini e dei genitori adottivi, pare utile intendere lo strumento adozione come un intervento "riparativo" che sopperisce alla mancanza di un idoneo contesto familiare nel quale il bambino possa sperimentare relazioni rispondenti ai suoi bisogni, tali da assicurargli la possibilità di una crescita psico-fisica adeguata. In questo modo è possibile tenere in debita considerazione i bisogni di cui i figli adottivi sono portatori nel tempo, così da evitare di assumere un atteggiamento eccessivamente sbilanciato sulle legittime aspirazioni delle coppie candidate a diventare genitori, sottovalutando la complessità insita in tale esperienza di genitorialità.

Un altro aspetto importante che contraddistingue l'adozione è la sua natura processuale. Essa, infatti, contrariamente a quanto spesso si è portati a pensare, non si caratterizza solo come evento puntuale che si verifica il giorno in cui il bambino viene inserito nella famiglia adottiva, ma è anche, e soprattutto, un percorso di costruzione di relazioni e gestione di temi complessi che si propongono e ripropongono lungo tutto l'arco della vita (Brodzinsky, 1990, 1992). Quindi, nel riflettere su quali esigenze caratterizzano i bambini adottivi e, di conseguenza, su quali possono essere i fattori di rischio del loro percorso di crescita, va utilizzata una prospettiva di largo respiro che tenga conto non solo dei bisogni a breve termine, ma più in generale le diverse tematiche e le criticità che contrassegnano le diverse fasi dello sviluppo.

## II.2. L'incrocio tra adozione e abuso

Le equipe adozioni e i servizi che si occupano psicologicamente e socialmente di minori abusati/maltrattati devono tenere conto di alcuni cambiamenti rispetto al passato: l'incremento del dato numerico di bambini vittimizzati si collega allo sviluppo di maggiori competenze diagnostiche e a qualche possibilità prognostica in più rispetto agli effetti traumatici del fenomeno, permettendo di costruire migliori progetti riparativi.

La letteratura scientifica internazionale, a partire dalla ricostruzione di esperienze infantili traumatiche a sfondo sessuale emerse durante percorsi terapeutici di adulti trattati per disturbi di personalità o gravi disordini affettivi, riconosce all'abuso sessuale un ruolo patogeneticamente rilevante nell'insorgenza e nell'evoluzione di specifici quadri clinici (Horowitz, 1992), sottolineando che l'età della vittima è inversamente correlata alla gravità del danno psicopatologico subito: minore è l'età del bambino, maggiore è l'effetto del trauma.

In particolare, esperienze di abuso infantile sono rilevabili nei casi di disturbo di personalità associato a disturbi dell'alimentazione, a disturbi da abuso di sostanze ed impulsività. Alcuni sintomi, inoltre, come la depersonalizzazione, la derealizzazione, l'ideazione paranoide o le illusioni ottiche, presenti tra i borderline abusati, si associano frequentemente ad amnesie, fughe o problemi di concentrazione e si ritrovano spesso anche disturbo post-traumatico da stress.

Il lavoro clinico con il bambino abusato evidenzia tra i principali sintomi conseguenti al "trauma cumulativo":

- senso di colpa per aver contribuito alla perdita dei legami originari (attraverso una denuncia esplicita o implicita degli abusi subiti), con sentimenti di nostalgia, disperazione e rabbia
- presenza di funzionamento mentale dissociato o scisso
- tendenza ad un attaccamento insicuro/disorganizzato
- possibile sviluppo di disturbi dell'apprendimento e adattamento scolastico
- sviluppo di disturbi del sonno e dell'alimentazione
- sviluppo di fobie come risposte difensive allo stress post traumatico
- emergere di malattie psicosomatiche (con distorsione dello sviluppo psico-sessuale)
- disadattamento sociale (problemi di inserimento nel gruppo dei coetanei, strutturazione di un falso sé con oscillazione tra basso livello di autostima e un "sé magnifico" )
- la presenza di aggressività e difficile controllo degli impulsi (iperattività)
- comportamenti sessuali inappropriati (coazione a ripetere le condizioni traumatiche, identificazione con l'aggressore).

Recenti contributi alla teoria del trauma in ambito psicodinamico (Borgogno, 1997) lo descrivono nei suoi aspetti psicologici ed emozionali, come una forma di deprivazione per eccesso o per difetto sul corpo e sulla mente in formazione e crescita, che deve essere sottratta al diniego e all'oblio. Gli eventi traumatici, come condizioni continuative o temporanee, cumulative o improvvise, spesso non riescono ad essere raccontati, non seguono un processo di simbolizzazione e verbalizzazione: non diventano "storia". In questo caso, il trauma si rende tale in due tempi: prima quando si verifica, poi quando viene disconosciuto e può rimanere nascosto per anni nella psiche e poi esplodere.

È importante quindi aver chiaro che l'inserimento di un minore in una famiglia adottiva costituisce un'operazione complessa e delicata che necessita di essere accompagnata e sostenuta con attenzione e competenza. L'esperienza e le ricerche sul campo hanno ampiamente dimostrato che il desiderio di diventare genitori e la possibilità di garantire un contesto familiare ricco di risorse ed opportunità non rappresentano automaticamente condizioni sufficienti alla riuscita dell'esperienza adottiva. Va, quindi, abbandonata l'idea, ancora purtroppo molto diffusa nell'opinione pubblica, che semplificando le procedure e facilitando l'inserimento dei bambini in stato di abbandono nelle famiglie disponibili all'accoglienza, si potrebbe, facilmente ed efficacemente, rispondere al bisogno di cure e protezione che questi bambini esprimono. Il desiderio di diventare genitori e la disponibilità ad amare come proprio figlio un bambino nato da altri costituiscono condizioni

importanti e necessarie, ma non sufficienti a garantire che il legame tra genitori adottivi e minore si costruisca correttamente. In altre parole, si tratta di abbandonare l'immagine del bambino abbandonato come soggetto bisognoso di cure e nutrimento affettivo e, dunque, felice e disponibile di riceverle nel momento in cui vi sono adulti disponibili ad offrirglieli. Al contrario è importante accedere ad una visione più complessa e realistica delle caratteristiche e dei bisogni del minore che va in adozione, cogliendo accanto alle potenzialità evolutive anche le sue fragilità. A questo proposito è interessante notare che vi è una sostanziale convergenza nelle ricerche sul campo nell'evidenziare che i soggetti adottati presentano, rispetto ai coetanei non adottati, livelli di adattamento psico-sociale inferiori. Normalmente il grado di riuscita dell'adozione viene "misurato" valutando la presenza-assenza di condizioni di problematicità e/o il livello di funzionamento rispetto a determinati indicatori ritenuti significativi dell'adattamento complessivo del soggetto. Solitamente gli indicatori maggiormente utilizzati sono:

- l'andamento scolastico;
- l'abuso di droghe e alcol;
- i problemi con la giustizia;
- la presenza di problematiche psicopatologiche;
- i comportamenti problematici e le difficoltà di relazione;
- le fughe da casa;
- la restituzione del bambino;
- i suicidi e i tentativi di suicidio;
- il quoziente intellettivo.

Nella ricerca effettuata da Hjern, Lindblad, Vinnerljung (2002), "*Suicide, psychiatric illness, and social maladjustment in intercountry adoptees in Sweden: a cohort study*", forse una delle più estese mai realizzate, gli autori hanno utilizzato le informazioni dalla Swedish Register Population selezionando: un gruppo di adottivi composto da 11.320 soggetti (8.700 di origine asiatica e 2.620 di origine latino-americana); un gruppo di 2.343 fratelli biologici degli adottivi, un gruppo di 4.006 immigrati e la popolazione generale pari a 853.419 persone. Il gruppo degli adottati apparteneva a diverse fasce per quanto concerne l'età di inserimento in famiglia (si veda la tabella 1).

| Età | Percentuale |
|---|---|
| Tra 0 e 1 anno | 74% |
| Tra 2 e 3 anni | 16% |
| Tra 4 e 6 anni | 9% |

I risultati hanno mostrato che gli adottivi hanno, rispetto alla popolazione non adottata, sei volte di più la probabilità di commettere suicidio, la possibilità da tre a quattro volte maggiore di avere disturbi mentali; cinque volte più probabilità di fare uso di droghe, da due a tre volte di abusare di alcol o commettere dei crimini. Nella stessa ricerca, però, si evidenzia come l'82% dei maschi e il 92% delle femmine si sono bene adattati, presentando un livello di "funzionamento" psichico e sociale nella norma. Altri studi concordano nell'indicare una presenza di maggiori difficoltà relativa ai soggetti adottati, soprattutto nel versante dei sintomi esternalizzanti. Ovviamente, non è l'esperienza dell'adozione a determinare un quadro di problematicità e/o deficit nel bambino adottato, quanto piuttosto le esperienze pregresse. Da qui l'importanza di porre attenzione alla complessità di eventi pregressi che il bambino ha vissuto, specialmente a quelli traumatici connessi a gravi violenze.

## II.3. I fattori di rischio

Molti autori hanno lavorato nel tentativo si individuare dei fattori di rischio che possono influire in modo significativo nella riuscita dell'adozione. Tra questi uno dei più controversi è certamente quello dell'età al momento dell'adozione. Infatti, i risultati delle ricerche non sono unanimi nell'indicare una correlazione significativa tra l'età del minore al momento dell'inserimento in

famiglia e l'esito dell'adozione[3]. Ciononostante, prevale complessivamente la convinzione, sostenuta dagli studi più recenti[4], che all'aumentare dell'età aumentino le difficoltà di adattamento, la presenza di comportamenti devianti, le difficoltà di apprendimento e la probabilità di un insuccesso dell'adozione.

Vi sono altri fattori di rischio che possono influire in modo negativo nell'adattamento del bambino. Gli studi ne hanno evidenziato alcuni particolarmente significativi. Tra questi ha un'indubbia importanza l'essere stati in istituto. E. W. Ames (1997) ha confrontato un gruppo di bambini adottati dalla Romania, precedentemente istituzionalizzati per almeno otto mesi, un gruppo ugualmente adottato dalla Romania senza previa istituzionalizzazione e bambini nati in Canada non adottati. Il confronto tra i tre gruppi mostra che il gruppo precedentemente istituzionalizzato aveva un più basso livello cognitivo, tanto più deficitario quanto maggiore era stata la permanenza nell'istituto.

Altro aspetto che deve essere tenuto in debita considerazione è quello relativo alle conseguenze che possono derivare allo sviluppo neuro-biologico del bambino a causa delle condizioni svantaggiate in cui si sono realizzate la gravidanza, il parto e i primi anni di vita. Le ricerche hanno ben evidenziato la correlazione esistente tra fenomeni quali l'assunzione di droga o alcol e condizioni di vita stressante durante la gravidanza, la malnutrizione, il parto prematuro e lo sviluppo neurologico del bambino. In questi casi sono state evidenziate connessioni con comportamenti problematici, iperattività, disturbi dell'attenzione, difficoltà di apprendimento, disturbi del sonno e dell'alimentazione (Streissguth, Conner, 2001). Se si considera che alcuni dati indicano che il 20% dei bambini nell'Europa dell'est nasce prematuramente (Jenista, 2000) e che la malnutrizione è una realtà endemica di molti Paesi da cui provengono i bambini adottati (UNICEF, 2001), è facile intuire la portata del rischio che questi bambini corrono nel presentare ritardi e/o alterazioni nello sviluppo psico-fisico.

Infine, citiamo le conseguenze problematiche che possono derivare, anche a lungo termine, dall'aver esperito situazioni di violenza e/o grave deprivazione. Sappiamo che tali esperienze provocano nel soggetto colpito reazioni post-traumatiche che ne influenzano significativamente sia lo sviluppo cerebrale, sia quello della personalità e delle caratteristiche relazionali. Tra le esperienze traumatiche, oltre a quelle propriamente dette, vanno aggiuntte la separazione dai genitori biologici e da altre persone e contesti divenuti familiari.

Accanto agli studi citati, che evidenziano le difficoltà ed i rischi presenti nel percorso adottivo, sono stati pubblicati, negli ultimi anni, alcuni lavori che segnalano una differenza più contenuta nel confronto tra le performance complessive dei soggetti adottati e dei non adottati. Citiamo tra i più significativi quello di M. H. van IJzendoorn e F. Juffer (2006) e quello di J. Palacios (2005). Nel primo i due ricercatori olandesi hanno realizzato un'imponente lavoro di meta-analisi esaminando numerose ricerche effettuate in diversi paesi sull'andamento delle adozioni. Questo lavoro ha preso in esame un totale di 265 studi, relativi a 30.000 soggetti adottati e 155.000 non adottati considerati come gruppo di controllo. I risultati sono, per molti aspetti, sorprendenti. Gli autori, infatti, affermano che: "*Abbiamo trovato solo piccole differenze tra i bambini adottati e quelli non-adottati... Gli adottati, paragonati ai non adottati, mostrano complessivamente maggiori problemi di comportamento, più sintomi esternalizzanti e internalizzanti, ma in quantità contenute*". Il lavoro di Palacios (2005) evidenzia, invece, che laddove lo stato dei soggetti adottivi viene confrontato con quello di coloro che, a partire da una medesima condizione di abbandono, non hanno avuto un collocamento in una nuova famiglia rimanendo in istituto, i primi hanno performance clamorosamente migliori dei secondi.

Crediamo che questi risultati, apparentemente contraddittori, permettano di evidenziare alcune caratteristiche qualificanti la realtà dell'adozione:

A. l'adozione non costituisce una condizione di svantaggio, con conseguenze simili per tutti gli adottivi. Essa, infatti, non rappresenta una categoria nosografica definita, con le sue

[3] Si vedano, ad esempio, i lavori di Moore e Fombonne (1999), Barth e Brooks (1999), Brodzinsky e Palacios (2005).

[4] Si vedano i lavori di Moore, Fombonne (1999); Barth, Brooks (1999); Groothues, Beckett, O'Connor (2001); Hoksbergen (2001); Cavallo (1995; 1999); Palacios (2005); van IJzendoorn e Juffer (2006).

caratteristiche e la sua evoluzione nel tempo, bensì un "contenitore" all'interno del quale possiamo trovare realtà molto diverse, in quantità e qualità, lungo un continuum che va da situazioni complessivamente nella norma ad altre caratterizzate da gravi condizioni di patologia.

B. Il percorso di crescita dei soggetti adottivi verso il traguardo rappresentato da una condizione adulta autonoma e consapevole, è spesso un cammino difficoltoso, caratterizzato da frequenti e rilevanti fasi critiche, ma che, nella maggioranza dei casi, ha un esito sufficientemente positivo.
C. La riuscita dell'adozione, intesa come raggiungimento da parte dell'adottato di un funzionamento psicologico e comportamentale che gli consenta di condurre un sufficiente adattamento sociale, dipende da numerose variabili che interagiscono tra loro durante il percorso, rinforzandosi o compensandosi reciprocamente.
D. Vi è un certo numero di casi (tra il 10 ed il 20% nelle adozioni difficili e tra l'1 ed il 3% nelle altre), nei quali la famiglia adottiva non è in grado di rispondere agli imponenti bisogni del figlio adottivo e il rapporto di reciproca appartenenza non si costruisce, con la conseguente rottura del legame genitori-figlio dando luogo a dei veri e propri fallimenti adottivi (disruption).

Da quanto riportato nei quattro punti sopra esposti si deduce chiaramente che le situazioni che hanno maggiori probabilità di andare in corso a gravi difficoltà e/o fallimento sono quelle in cui i fattori di rischio del bambino e quelli della coppia si incontrano, potenziandosi reciprocamente. Tra i più significativi la letteratura indica:

*Fattori di rischio relativi al bambino*

- età al momento dell'adozione
- problemi psicologici gravi
- problemi comportamentali gravi (esternalizzanti)
- esperienze traumatiche e/o storia particolarmente complessa
- aver sperimentato numerose collocazioni prima dell'adozione
- avere comportamenti che frustrano il ruolo dei genitori

*Fattori di rischio relative al sistema istituzionale*

- mancata preparazione pre-adozione della coppia
- risorse istituzionali carenti e/o inadeguate

*Fattori di rischio relativi al nucleo che accoglie*

- presenza di altri figli
- genitore single o divorziato
- alto livello socio-economico
- stile educativo rigido dei genitori
- disaccordo tra i coniugi sul progetto adottivo
- aspettative rigide nei confronti del bambino da adottare
- età avanzata della coppia
- motivazione "filantropica"
- mancata elaborazione della propria storia personale

## II.4. Riflessioni da un'esperienza sul campo: l'impatto di pregresse, gravi esperienze traumatiche nel processo adottivo (contributo dell'Équipe Adozioni A.S.L.8, Moncalieri - Regione Piemonte)

L'esperienza degli operatori che da anni lavorano nelle équipe adozioni dei Servizi Pubblici fa registrare una generale complessificazione del fenomeno adozione (nazionale e internazionale) e delle dinamiche intrafamiliari ad esso collegate. Tutto ciò è in buona parte causato dalle condizioni fortemente problematiche in cui i bambini arrivano all'adozione, dovute alle esperienze traumatiche vissute nelle famiglie di origine e a volte anche nell'istituzione stessa che, in paesi ancora poco evoluti nei loro sistemi di tutela all'infanzia, non è in grado di proteggere a dovere i minori affidati alle sue cure (Farri, 2001).

Tra le condizioni più difficili da affrontare si registra un aumento delle esperienze traumatiche a sfondo sessuale, violenza psicologica e grave maltrattamento che, per i minori italiani sono quasi sempre già diagnosticate al momento dell'adozione, mentre per i minori stranieri, specialmente per quelli istituzionalizzati da anni, rimangono spesso solamente a livello di indicatori e/o di ragionevole sospetto, per poi rivelarsi magari più avanti, nelle fasi successive all'inserimento nella famiglia adottiva. Inoltre, i bambini che arrivano in adozione e di cui si conoscono gli abusi subiti sono numericamente più numerosi e più grandi che in passato.

Si comprende, di conseguenza, il diverso impatto che il fenomeno può avere sulla famiglia d'accoglienza e come si renda necessario, nella fase di informazione/preparazione degli aspiranti genitori adottivi, rappresentare tutti i possibili scenari dell'adozione nazionale e internazionale, prevedendo adeguati percorsi di accompagnamento e sostegno al nuovo nucleo familiare. Lo sviluppo degli studi scientifici su tali condizioni, così come la conoscenza degli effetti sintomatologici del trauma cumulativo (Martinetti, 2003), hanno determinato cambiamenti sociali, diagnostici e clinici anche nella prospettiva di individuare scelte correttive che hanno permesso di attribuire all'adozione una valenza riparativa rispetto alle situazioni traumatiche stesse, rendendo necessario anche un cambiamento epistemologico nell'area dell'intervento.

In particolare, le conoscenze teorico-cliniche e le prassi operative degli addetti ai lavori rendono oggi imprescindibile far riferimento all'analisi multifattoriale del fenomeno dell'abuso e del maltrattamento e al paradigma della complessità, individuando i fattori da declinare singolarmente e in interazione con gli altri, a livello intrapsichico, relazionale e sociale:

- vulnerabilità biologica del minore;
- vissuto e significato soggettivo dell'esperienza traumatica e resilienza del bambino;
- caratteristiche psicologiche individuali e di coppia dei genitori adottivi e capacità di resilienza;
- caratteristiche del contesto ambientale di accoglienza (presenza di altri figli, nonni, scuola, ecc.);
- dispositivi istituzionali e reti di sostegno alla famiglia adottiva.

In questa prospettiva, il lavoro delle équipe adozioni si caratterizza dunque, per la ricerca di un'integrazione professionale che operi su più fronti e che sia in grado di accompagnare, formare e sostenere la genitorialità adottiva nell'accoglienza dei minori abusati, anche attraverso la costruzione di reti sociali allargate.

*L'Adozione come Esperienza Riparativa*

Dal punto di vista teorico e operativo l'adozione si configura come esperienza che può agire in senso riparativo, espressivo e solidaristico attraverso la ri-generazione di legami di attaccamento significativi (Farri, 2001; Fava Vizziello, 2000), tentando di ridare speranza al percorso evolutivo del minore così duramente provato. Tuttavia, come descritto in precedenza, la complessità di tale

processo è proporzionale al forte bisogno di ciascun membro dell'avventura adottiva e richiede tempi lunghi e interventi intensivi a favore della famiglia adottiva, proprio a causa delle specifiche dinamiche psicologiche e relazionali. I bambini che hanno vissuto esperienze traumatiche ed abuso tendono, infatti, a reagire immediatamente anche in presenza di stimoli non intensi a situazioni nuove che potrebbero produrre paura (Perry, 1995); in questi bambini è possibile che il sistema di attaccamento venga rapidamente e facilmente iperattivato, proprio a seguito della sperimentata rottura di molte relazioni affettive precedenti.

Nel caso di bambini adottivi che hanno esperito la scarsa accessibilità di genitori disturbati o sofferenti, il cambiamento di uno o più care-giver, la difficoltà di instaurare relazioni affettivamente significative in contesti di tipo istituzionale, l'aver subito esperienze traumatiche e di abuso (Stowall, 1998), provoca la messa in atto di meccanismi difensivi tali da impedire di fruire delle cure offerte dai genitori adottivi, rendendo talvolta costoro incapaci di attivare uno stile di parenting sensibile e protettivo.
Molti bambini sviluppano una serie di reazioni emotive e comportamentali tipiche di un "Reactive Attachement Disorder" (Howe, 2002) ed agiscono come se un buon accudimento da parte dei genitori adottivi fosse potenzialmente pericoloso. Nel lavoro dell'équipe un passaggio fondamentale è rappresentato dal rendere comprensibili ai genitori adottivi tali comportamenti e dar loro un senso, inserendoli nel contesto delle rappresentazioni che il bambino si è costruito con le precedenti figure di attaccamento e che condizionano le sue aspettative rispetto alle nuove interazioni affettive (Bowlby, 1989). I genitori adottivi sono sostenuti nel difficile compito di essere attenti, sensibili, vicini al bambino nella sua crescita per non perpetuare le condizioni originarie del trauma dovute a disattenzione, lontananza, insensibilità, indifferenza, svalorizzazione, con tutte le conseguenze sul processo di crescita. Nella nuova dinamica familiare gli operatori non devono sottovalutare le conseguenze di questi vissuti che influenzano non solo lo stile di relazione del bambino, bensì anche lo stile di parenting dei genitori (Howe, 2002).
Per i genitori adottivi, tuttavia, è difficile parlare con il bambino della sua storia. Se a livello razionale si concorda sul fatto che il bambino deve sapere e conoscere ciò che si sa dei suoi trascorsi, a livello emotivo profondo si teme di sollevare il velo sul passato, di creare turbamento perché magari non ci sta più pensando oppure ci si interroga su quale sia il momento giusto. L'adozione, quindi, non deve mettere ordine solo nel mondo esterno del bambino ma riordinare anche il suo mondo interno e anche i genitori più solidi possono vacillare di fronte ad alcuni comportamenti sessualizzati, di rifiuto, aggressività, ambivalenza e controllo manifestati dal figlio adottivo. È possibile, per esempio, che il genitore fiducioso cerchi di avvicinare il bambino e che quest'ultimo risponda con atteggiamenti di ostilità, evitamento, iperattività o isolamento, facendo pensare ad un rifiuto o ad una sfida nei suoi confronti. I bambini vittimizzati, invece, tendono a ripetere le antiche modalità di relazione che hanno permesso loro, a suo tempo, di resistere e sopravvivere nell'ambiente di vita precedente, ostile e pericoloso. Una volta inseriti nel nuovo contesto più rassicurante, non abbandonano automaticamente comportamenti che possono apparire disfunzionali ai genitori adottivi, come per esempio:

- salvare, nonostante le evidenze, l'immagine dei genitori biologici dai quali credono comunque di essere stati amati, per contenere il dolore della loro perdita definitiva;
- mantenere un'idea di normalità rispetto all'ambiente originario di vita, per apparire indipendenti, più distaccati e maturi agli occhi dei nuovi genitori;
- ripetere comportamenti precedenti ma ora disfunzionali quali isolamento, manipolazione, bugie e distacco per darsi il tempo di verificare l'affidabilità e la sicurezza del nuovo ambiente di accoglienza prima di abbandonarli del tutto;
- salvaguardare la valorizzazione di sé attraverso comportamenti quali il rifugiarsi in un mondo di fantasia, idealizzare legami affettivi con personaggi immaginari, mostrarsi indipendenti e poco bisognosi degli altri, mettersi in situazioni di rischio.

L'esperienza clinica degli operatori che hanno in carico questa tipologia di famiglie adottive

evidenzia come alcuni dei comportamenti sopra descritti possano apparire meccanismi di difesa disfunzionali ai genitori adottivi, ma rientrare tra quelle strategie di resilienza dei bambini, che hanno permesso loro di sopravvivere a traumi così devastanti. Con il tempo e con opportuni interventi tali modalità, ormai inutili, potranno cambiare; tuttavia è opportuno non patologizzare il bambino e piuttosto sostenere nei genitori adottivi la capacità di affrontare apertamente gli eventi accaduti. Senza dubbio l'identificazione con l'esperienza traumatica vissuta dal bambino mobilita intrecci di emozioni e pensieri che vanno da sentimenti di rabbia impotente a solidale com-passione, dal pensiero inconfessato che forse *"sarebbe meglio dimenticare"* fino al senso di fallimento e alla negazione dei segnali di malessere, come per salvare la propria decisione di aver scelto di adottare. Tuttavia è necessario un percorso elaborativo delle vicende traumatiche attraverso l'attribuzione di un senso condiviso sul quale riprendere insieme il cammino evolutivo della propria vita.
Se l'adozione ripropone al minore il senso di un'esperienza riparativa, anche sul versante della coppia genitoriale essa rappresenta la potenziale riparazione degli aspetti di mancanza e perdita della creatività biologica, sanciti dalla condizione di sterilità che può rendere ambivalente il limite tra il bisogno (del figlio a tutti i costi) e il desiderio (di un figlio su cui investire anche se nato da altri, di cui prendersi cura senza riserve o rigide aspettative).
Bambino e genitori adottivi, quindi, condividono una comune peculiarità: entrambi sono chiamati a **riparare** qualcosa dentro di loro.

* **per il bambino** è l'immagine di sé danneggiata dall'attacco al corpo oltre che dalla perdita degli affetti originari
* **per i genitori** è l'immagine di sé legata al vuoto procreativo e al potersi legittimare come genitore di un bambino così danneggiato e sofferente.

In questa direzione la scelta adottiva può rappresentare veramente una buona riparazione, senza cedere alle sirene della idealizzazione, se realizza un'attitudine a rispondere ai bisogni dell'altro unita ad un forte sentimento di responsabilità e interesse nei suoi confronti. E ciò diventa verosimile a patto di non essere lasciati soli (genitori e bambino) ma accompagnati in un contesto di sostegno psicologico nel lungo percorso dell'anno affido preadottivo e ben oltre il tempo prescritto dalla procedura. Una buona riparazione porta con sé, come inevitabile e necessario, il senso della consapevolezza dei propri limiti e del proprio potere, quello che lo psicoanalista Speziale Bagliacca chiama **senso tragico di responsabilità** (1997). Assumere questo vertice di osservazione significa accettare gli eventi tragici della vita, aiutando a recuperare il senso del limite del cambiamento e a prendere consapevolezza dolente del lutto nei confronti delle proprie "parti eroiche". Occorre ricordare ancora una volta che le vittime abusate, generalmente, pensano che l'accaduto sia proprio colpa loro e sono spesso annientate dal doppio dolore per il danno che hanno subito e per il danno che hanno procurato ad altri con la loro rivelazione. Una buona riparazione, quindi, ha bisogno di un tempo nel quale dispiegarsi, cioè di una processualità del fenomeno, con i suoi limiti, la sua temporalità, le ricadute e le ambivalenze. E il traghettamento verso nuovi oggetti di investimento affettivo (nel caso dell'adozione sono nuovi genitori a cui voler bene) non si presenta privo di conflitti ma popolato dal senso di colpa.

*Caratteristiche dei genitori adottivi*

Il lavoro clinico maturato nell'ambito del fenomeno abuso e maltrattamento ha permesso agli operatori dell'équipe di individuare attitudini e caratteristiche dei genitori aspiranti all'adozione, orientando in modo più preciso la fase di valutazione delle coppie aspiranti e poi quella successiva di abbinamento con il bambino. Risultano particolarmente importanti:

- la capacità di favorire una buona riparazione e di tollerare il lungo tempo necessario per traghettare il bambino verso nuovi oggetti di investimento affettivo (nel caso dell'adozione sono "nuovi" genitori ) ;
- la capacità di accompagnare e sostenere il minore verso la consapevolezza che non era possibile per lui fare molto di più o di diverso, prendendo coscienza e accettazione dei suoi limiti (da solo non aveva, infatti, il potere di opporsi all'imbroglio affettivo

perpetrato);
- la capacità di riconoscimento, contatto e tolleranza verso i sentimenti negativi, repulsivi/disgustosi e imbarazzanti attivati dal tipo di trauma subito dal bambino;
- la capacità di condividere e collaborare (superando la tentazione di secretare), superando la vergogna, anche insieme ad altri genitori, nei luoghi preposti al sostegno post-adottivo soprattutto attraverso l'attivazione di gruppi di confronto e di psicoterapia;
- una adeguata maturità ed equilibrio psico-sessuale individuale e di coppia;
- l'accettazione consapevole e responsabile del rischio prognostico evolutivo (poiché la ri-attivazione dei sentimenti connessi al trauma può essere aperta nei passaggi vitali quali l'adolescenza) a partire dalla resilienza degli adottivi e del bambino. occorre tener presente che il recupero psicobiologico individuale è ovviamente condizionato dai danni psicobiologici subiti, al di là di ogni possibile stimolazione;
- la tendenza a non drammatizzare le situazioni ma anche a non negarle né idealizzarle;
- la capacità di ascoltare il passato del bambino per ri-costruire una storia personale coerente che consenta di lasciar andar via il passato, accantonandolo senza perdere l'integrità di sé nel processo di crescita;
- l'avere e il poter utilizzare buone relazioni con l'ambiente familiare allargato quale risorsa di sostegno alla coppia e alla famiglia.

*Il Progetto Riparativo*

Un progetto che abbia l'obiettivo di riparare traumi così profondi e lesivi dell'integrità psicofisica è inevitabilmente complesso perché richiede competenze specifiche, da articolare a seconda delle età e delle risorse del minore nonché delle caratteristiche delle famiglie. Per tali motivi, esso non può che essere sviluppato attraverso una rete professionale e sociale secondo coordinate spazio/temporali che vanno inevitabilmente oltre i tempi giuridici dell'adozione. Non è quindi pensabile che il periodo post-adottivo consenta di esaurire tutte le necessità riparative del minore né può essere pensabile lasciare le famiglie, pur competenti rispetto alle funzioni genitoriali, prive di sostegno di fronte ad un compito così delicato e lungo quale è la riparazione da un trauma.

Nell'esperienza di lavoro sul campo maturata in questi anni, si è reso evidente che per costruire un progetto riparativo occorre tenere conto di tre direttrici fondamentali:

1. la valutazione delle risorse residuali del minore, in funzione della sua storia passata, per preparare e stimolare il bambino ad un cambiamento evolutivo strutturale, rispettoso dei suoi tempi ma fondato sulla possibilità di dare un significato alle esperienze subite per poterle digerire ed accantonare. Sappiamo che non spiegare ad un bambino, anche relativamente piccolo, che cosa stia accadendo della sua vita o fornirgli mezze verità anche nel periodo di definizione del rischio giuridico e quindi dell'attesa di certezze aumenta il livello di ansia e confusione, potenzia la distorsione delle percezioni, incrementa il senso di colpa e di tradimento. Occorre quindi investire sulla valutazione della resilienza e sulla preparazione del bambino con la speranza di una possibilità riparativa attraverso nuovi legami affettivi che si affianchino e integrino in modo sostitutivo le identificazioni primarie.
2. L'individuazione delle coppie più idonee nello svolgere questa funzione che va oltre l'accoglienza, prevede l'affiancamento genitoriale e richiede una competenza riparativa. Al di là della sicurezza dell'attaccamento nella nuova famiglia, ci devono essere spazi di chiarificazione, accompagnamento, sostegno e talvolta anche di cura rispetto alle disfunzionalità emotive e relazionali che vengono attivate dai bambini abusati.
3. La necessità di articolare un contesto di intervento ampio e duttile, attraverso una rete sociale che offra contenimento, decodificazione dei sintomi, azioni cura.

Le aree di intervento sopra citate possono rappresentarsi attraverso la seguente tabella:

| SUL MINORE<br>Valutare le risorse residuali del minore in funzione della sua storia passata per: | SUI GENITORI<br>Individuare la coppia più idonea e seguirla nel post-adozione per: | SUL CONTESTO ALLARGATO<br>Servizi sanitari, sociali, scuola, tempo libero |
|---|---|---|
| 1) Creare una possibilità riparativa attraverso nuovi legami affettivi<br>2) Preparare il b/o ad un cambiamento<br>evolutivo rispettoso dei suoi tempi e basato sulla significazione dell'esperienza (l'assenza di spiegazioni e le mezze verità aumentano il livello di ansia e confusione, la distorsione delle percezioni, il senso di colpa e di tradimento) | 1) Accompagnare, formare alla genitorialità adottiva e all'accoglienza del minore traumatizzato<br>2) Sostenere la coppia all'accoglienza<br>3) Curare il nuovo nucleo familiare sino alla completa elaborazione individuale e del sistema stesso | Prevedere una rete sociale che offra contenimento, decodificazione dei sintomi, interventi di cura |

## II.5. Conclusioni

Da quanto esposto fin qui appare chiaro che l'adozione costituisce un fenomeno complesso che richiede risposte complesse. Sono tante le variabili che contribuiscono a determinarne l'esito nel tempo. I numerosi fattori di rischio che possono caratterizzarla richiedono, come abbiamo visto, l'attivazione di interventi di accompagnamento e sostegno puntuali, articolati e competenti. Negli ultimi anni molti passi avanti sono stati fatti in questa direzione e non vi è dubbio che la qualità dei servizi offerti alle famiglie adottive, a partire dall'approvazione della legge 476/2001 di ratifica della Convenzione de L'Aja, è notevolmente cresciuto sia sul piano organizzativo che nel merito degli interventi.

Ma c'è ancora molto da fare nella direzione dell'integrazione di modelli culturali e operativi diversi tra Servizi ed Enti, che devono definire e rispettare le proprie competenze professionali, nell'assunzione di una responsabilità a cui non ci si può sottrarre. Una più efficace collaborazione tra questi soggetti si dovrebbe realizzare:

1) nella **fase di informazione/preparazione** delle coppie aspiranti: poiché molto è stato fatto, ma occorre consolidare la presenza degli Enti accanto agli operatori dei Servizi;

2) nella **fase dell'abbinamento**: poiché si apprende anche dagli errori commessi ed è in questa fase che si gioca, molto spesso, l'esito di un'adozione. Nell'adozione nazionale i tribunali tendono generalmente a coinvolgere gli operatori dei servizi sulla proposta di abbinamento alla coppia, mentre i Servizi, pur conoscendo limiti e risorse delle coppie stesse, non vengono chiamati a confrontarsi con l'Ente, che è l'unico mediatore con le Autorità Straniere in grado di raccogliere le notizie della storia di vita del bambino, delle condizioni fisiche e psicologiche in cui fino a quel momento è stato cresciuto. Ancora troppo spesso il profilo del bambino risulta oscuro ed incompleto, senza possibilità di acquisire maggiori conoscenze e/o di verificare l'adeguata preparazione al trapianto adottivo, rischiando di sottovalutare o negare realtà fortemente problematiche. Ogni abbinamento dovrebbe fondarsi su una precisa valutazione delle risorse, cioè dei punti di forza e punti di debolezza sia del bambino che delle aspiranti coppie adottive, soprattutto poi nei casi di abuso sessuale e grave maltrattamento.

3) nella **fase del post adozione**: poiché si rende necessaria la definizione di un progetto di

lavoro integrato a sostegno del minore e della coppia, con la specificazione di tempi e contenuti, anche a livello del contesto sociale e scolastico. Sarebbe auspicabile, per esempio, attivare percorsi specifici di sostegno post adottivo per tipologie diverse di traumatismi, come l'abuso sessuale, il maltrattamento o la grave trascuratezza.

Un lavoro così strutturato si ispira a criteri organizzativi, contenuti e metodi di alta qualità e tutto ciò, tuttavia, richiede tempo, fatica e risorse da impegnare sia da parte degli operatori che delle istituzioni preposte, nella convinzione che continuare a "fare e confrontare le esperienze" su questo tipo di interventi accresce la conoscenza/competenza rappresentando un utile contributo a chi quotidianamente è chiamato a decidere, di fatto, sulla vita di bambini già così duramente provati da non consentire più di sbagliare nei loro confronti.

La riflessione sui contenuti dell'adozione è, in Italia, ancora recente. Molti sono i temi che appare necessario approfondire e sui quali è importante incrementare la conoscenza teorica per poi individuare strategie di gestione adeguate, tra questi l'impatto delle pregresse esperienze traumatiche sul processo adottivo, in particolare sulla costruzione di nuovi legami di attaccamento e sulla possibilità per il bambino di sperimentare relazioni ed esperienze riparative. Il lavoro di accompagnamento e sostegno rivolto ai bambini, l'adolescenza, la dimensione etnica sono, solo per citarne alcuni, temi sui quali appare importante sviluppare riflessioni e conoscenze adeguate. In questo senso c'è da augurarsi che vi sia un incremento delle ricerche sul tema, attualmente ancora piuttosto rare. Tra i temi "sensibili" un posto di evidente rilievo è occupato dal tema del rapporto tra il bambino la sua famiglia di origine sia nelle adozioni nazionali che in quelle internazionali. È indubbio, infatti, che nella cultura e nella prassi italiana, l'adozione viene considerata come evento che "volta pagina" e pone un diaframma invalicabile tra il prima ed il dopo. Concetti come quello di "seconda nascita" o la tendenza, purtroppo ancora molto radicata nel nostro Paese, di cambiare il nome al bambino adottato, costituiscono chiari esempi di un approccio all'adozione come evento che azzera il passato e dà luogo ad una nuova vita.
Sappiamo che tale impostazione, oltre ad essere errata e fortemente pregiudizievole per il bambino, è via via meno applicabile in situazioni di minori che, sempre più spesso, vengono adottati "grandicelli". È, quindi, necessario, accedere ad una visione dell'adozione diversa, come di un evento che segna un cambiamento importante, ma che non cancella quanto successo in precedenza. Continuità nella discontinuità (Chistolini, 2003) ci sembra un concetto particolarmente utile per inquadrare correttamente gli effetti dell'adozione. In questa logica forme di adozione più aperte e flessibili appaiono necessarie per meglio rispondere ai bisogni dei bambini in stato di abbandono sia in Italia, sia all'estero.

BIBLIOGRAFIA

Ames E. W., (1997) , "The development of Romanian orphanage children adopted to Canada", Final report to Human Resources Development, Canada.
Andresen I.L. (1992), "Behavioral and school adjustement of 12-13 year-old internationally adopted children in Norway", A research note Journal of Child Psychology and Psychiatry and Allied Disciplines, 33, 427-439.
Barth R. P., Brooks D. (1999), "Adults transracial and in racial adoptees: effects of race, gender, adoptive family structure and placement history on adjustment outcome", American Journal of Orthopsychiatry, 69, 87-99.
Barth R.P., Berry M., (1988), "Adoption and disruptions: Rates, risks and responses", New York: Aldine de Gruyter.
Bertetti B., Chistolini M., Rangone G., Vadilonga F. (2003), "L'adolescenza ferita: un modello di presa in carico integrata nelle gravi crisi dell'adolescenza",). Franco Angeli Milano.
Borgogno F.,1997, Un contributo di Ferencxi alla psicoanalisi infantile: la responsabilità del trauma e del traumatico, in «Richard e Piggle», n.3/'97

Bowlby J.(1989), Una base sicura, Raffaello Cortina, Milano.
Bramanti D., Rosnati R. (1998), Il patto adottivo, F. Angeli, Milano.
Brodzinsky D. M., Schechter M. D. (1990), The psychology of adoption, Oxford University Press, New York.
Brodzinsky D. M., Schechter M. D., Marantz Henig R. (1992), Being adopted, the lifelong search for self, Anchor Books Doubleday.
Brodzinsky, D, D Schecter, A.L Braff and L.N Singer (1984), "Psychology and academic adjustment in adopted children", Journal of Consulting and Clinical Psychology, Vol 59, 4, pp. 587-590.
Brodzinsky D. M., Palacios J. (a cura di), (2005), Psychological issues in adoption. Research and practice. Oxford University Press, New York.
Cavallo M. (1995), (a cura di), Adozioni dietro le quinte, F. Angeli, Milano.
Cavallo M. (a cura di) (1999), Viaggio come nascita. Genitori e operatori di fronte all'adozione internazionale, F. Angeli, Milano.
Chistolini M. (2003), "Il decreto di idoneità: motivazioni ed indicazioni", in Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi, a cura dell'Istituto degli Innocenti. Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali. 2003.
Chistolini M. (2003), "Le informazioni nell'adozione: quale significato nella crescita del bambino", Minorigiustizia, n°3/2003. F. Angeli, Milano.
Chistolini M. (2006a), "Adozione e scuola. Linee guida e strumenti per operatori, insegnanti, genitori". F. Angeli, Milano.
Chistolini M. (2006b), "Il passaggio del bambino dalle strutture residenziali alla famiglia adottiva", Minorigiustizia n° 4/2006, F. Angeli, Milano.
Cyrulnik B. (2001), "Le paure che ci aiutano a crescere", Frassinelli, Milano.
Di Blasio P. (a cura di) (2005), Tra rischio e protezione. La valutazione delle competenze parentali; Edizioni Unicopli, Milano.
Farri M. et al., 2003, «*I corsi di informazione e preparazione all'adozione nell'esperienza di una èquipe sovrazonale*, in «*Minori e giustizia*» , Milano, Franco Angeli, 3/2003
Farri M., Pironti A. e Fabrocini C., 2006, *Accogliere il bambino adottivo, Indicazioni per insegnanti, operatori e genitori*, Trento, Erickson
Farri M., Pironti A., 2000, *La diagnosi clinica delle funzioni genitoriale nella disponibilità all'adozione*, in «*Minori e giustizia*» , Milano, Franco Angeli, 4/2000
Farri M., 2001, *Adozione e Abuso sessuale*, in «*Prospettive Sociali e Sanitarie*», 18/2001
Farri M., Simonetto A., 2004, *Essere per Fare: genitori tra natura e cultura,* Torino, Bollati Boringhieri
Farri Monaco M., Niro M.T., 1999, *Adolescenti e adozione,* Torino, Centro Scientifico Editore
Farri Monaco M., Peila Castellani P., 1994, *Il figlio del desiderio:quale genitore per l'adozione,* Torino, B. Boringhieri
Fava Vizziello G., Simonelli A., 2004, *Adozione e cambiamento*, Torino, Bollati Boringheri
Fonagy P. et Al, 1994, *Theory and practice of resilience*, in «Journal of Child Psychology and Psychiatry», 35, 231-257
Fonagy P., Target M. (2001), Attaccamento e funzione riflessiva, R. Cortina, Milano.
Galli J., Viero F. (2001), Fallimenti adottivi, prevenzione e riparazione, Armando editore, Roma.
Ghezzi D. (1997), "Il bisogno di sapere come si è nati nella prospettiva psicologica", in Minorigiustizia, 2/97, F. Angeli.
Green A.H (1994), La violenza sessuale infantile: conseguenze immediate e a lungo temine e loro trattamento; Terapia Familiare, n° 46.
Groothues M., Beckett J., O'Connor H., (2001), "Successful outcomes: a follow-up study of children adopted from Romania into the UK"; Adoption Quarterly n° 2.
Hjern P,, Lindblad K., Vinnerljung M. (2002), Suicide, psychiatric illness, and social maladjustment in intercountry adoptees in Sweden: a cohort study", The Lancet.
Hodges J., Steele M., Hillman S., Henderson K., Kaniuk J. (2005), Change and continuity in mental

representations of attachment after adoption, in Brodzinsky D. M., Palacios J. (a cura di), (2005), Psychological issues in adoption. Research and practice. Oxford University Press, New York.

Hoksbergen R. (2001) "A challenge for adoptive parents", relazione presentata al "Fourth International Conference on Child Adoption" di New Delhi (India).

Holmes J. (1994), La teoria dell'attaccamento, R. Cortina, Milano.

Irhammar M., Bengtsson H., Attachment in a Group of Adult International Adoptees; Adoption Quarterly, Vol. 8(2) 2004

Horowitz M J., 1992, *Stress response sindromes*, In Gabbard G, «Psichiatria psicodinamica», Milano, Raffaello Cortina Editore

Howe D.,2002, *Adopted children's behaviour and development*, in «Childhood and adolescence, Norwich: school of social work and psychosocial studies».

Istituto degli Innocenti (a cura di) (2003), "Percorsi problematici dell'adozione internazionale", Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali.

Jenista, J.A. (2000), Preadoption review of medical records. Pediatric Annals, 29, 212-215.

Malacrea M., 1998, *Trauma e riparazione*, Milano, Cortina

Martinetti M.G., 2003, *Deficit delle capacità genitoriale e trauma evolutivo dei figli: possibili aree di vulnerabilità nei processi evolutivi*, in «Richard e Piggle», 2/2003

Maxime J. (1987), "Racial identity and its value to black children", Social Work Today, 15 June, n° 6.

Meotti F., 1998, *Un paradosso della riparazione,* in «Richard e Piggle», Pensiero Scientifico Editore, 2/98

Moore J., Fombonne E. (1999), "Psychopathology in adopted and nonadopted children: a clinical sample", American Journal of Orthopsychiatry, 69, 403-409.

Moore J., Fombonne E. (1999), "Psychopathology in adopted and non adopted children: a clinical sample", American Journal of Orthopsychiatry,

Palacios J., Sanchez-Sàndoval Y., Leòn E. (2005), "Intercountry adoption disruption in Spain", Adoption Quarterly, Vol. 9, n°1.

Park S. M., Green C. E. (2000), "Is transracial adoption in the best interests of ethnic minority children? Questions concerning legal and scientific interpretations of a child's best interests", Adoption Quarterly, vol. 3, n° 4.

Pazé P. (1997), "La conoscenza delle origini fino a che punto…", Minorigiustizia, 2/97, F. Angeli.

Rutter M., Rutter M. (1993), Developing Minds: Challenge and Continuity Accross the Life Span, Basic Books, New York.

Sharma, A.R., McGue, M.K., Benson, P.L. (1996), "The emotional and behavioral adjustment of United States adopted adolescents", Part I. An overview Children and Youth Services Review, 18: 83-100.

Sharma, A.R., McGue, M.K., Benson, P.L. (1996), "The emotional and behavioral adjustment of United Sates adopted adolescents", Part II. Age at placement, Children and Youth Services Review, 18: 101-114.

Sharma, A.R., McGue, M.K., Benson, P.L. (1998), "The psychological adjustment of United States adopted adolescents and their nonadopted siblings", Child Development, 69: 791-802.

Smith S.L., Howard J.A. (1999), Promoting successful adoption: Practice with troubled families", Thousand Oaks, C.A.: Sage.

Speziale-Bagliacca R., 1997, *Colpa,* Roma, Astrolabio

Stams J. M., Juffer F., M H. Van IJzendoorn Rene´ A. C. Hoksbergen (2001), Attachment-based intervention in adoptive families in infancy and children's development at age 7: Two follow-up studies. British Journal of Developmental Psychology (2001), **19**, 159–180.

Stams, G.J., Juffer,F. (2000), "The development and adjustment of 7 year-old children adopted in infancy", Journal of child psychology and psychiatry, 2000,8, 1025-1037.

Stowall D., 1995, *Infant in foster care: an attachment theory perspective*, in « Adoption Quarterly», 2/95, 55-88

Streissguth A.P; Conner, P.D. ( 2001) Fetal alcohol syndrome and other effects of prenatal alcohol:

Developmental cognitive neuroscience implications. In C.A. Nelson & M. Luciana (Eds.), Handbook of cognitive developmental neuroscience. Cambridge MA.: MIT Press.

Svrakic DM, Cloninger R, Stanic S, Fassino S., 2003, *Classification of personality disorders: Implications for treatment and research*, in Soares JC and Gershon S (eds), «Handbook of Medical Psychiatry», New York, Marcel Dekker

Tizard B, Phoenix A. (1989), Black identity and transracial adoption, New Community, 15, 427-437.

UNICEF (2001), Progress since the world summit for chilfren: antenatal care. Retrevied may, 2003, from http://www.childinfo.org/eddb/antenatal/index2.htm.

Van der Kolk B A, Perry J C, Herman J L., 1991, *Childhood origins of self-destructive behaviour*, in «American Journal of Psychiatry», 1991, 148.

Van IJzendoorn M. H., Juffer F. (2006), "The Emanuel Miller Memorial Lecture 2006: Adoption as intervention. Meta-analytic evidence for massive catch-up and plasticity in physical, socio-emotional, and cognitive development Centre for Child and Family Studies, Leiden University, The Netherlands.

Verhulst, F.C., Althaus, M., & Versluis-den Bieman, H.J.M. (1990), "Problem behavior in international adoptees": An epidemiological study. Journal American academy of child and adolescent psychiatry, 29, 94-103.

Verhulst, F.C., Althaus, M., & Versluis-den Bieman, H. J. M. (1990), Problem behavior in international adoptees: II. Age at placement. Journal American academy of child and adolescent psychiatry, 29, 104-111.

Wendy Tieman, M.S., Jan van der Ende, M.S., Frank C. Verhulst, M.D., 2005, *Psychiatric Disorders in Young Adult Intercountry Adoptees: An Epidemiological Study*, in « Am J Psychiatry»

## Sezione III. Prevenzione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale: la parola ai bambini e ai ragazzi nella scuola

*Premessa*

Le attività di prevenzione primaria della violenza all'infanzia, in particolare dell'abuso sessuale, realizzate attraverso progetti di informazione e formazione rivolti a bambini e adolescenti non sono ancora diventate un'azione sistematica né sono entrate a regime nelle offerte formative delle scuole di ogni ordine e grado. Non è facile mappare gli interventi realizzati nelle scuole nel corso del periodo in esame, le informazioni raccolte sono purtroppo frammentarie e sembrano testimoniare una sorta di sporadicità nell'organizzazione di iniziative la cui attuazione è demandata alla sensibilità della dirigenza e dei docenti.
I programmi educativi sono azioni che si pongono a cavallo dei primi due livelli della prevenzione, quello primario e secondario. Nella misura in cui essi aumentano le conoscenze del bambino rispetto alla sessualità, all'abuso sessuale, al suo diritto di rifiutare contatti che creano disagio, cioè, utilizzando le parole di Roberta Giommi, "educano alla disobbedienza ragionevole", essi agiscono positivamente rispetto alla prevenzione primaria. Ma secondo alcuni ricercatori essi hanno un effetto positivo anche a livello secondario poiché influenzerebbero, indebolendoli, anche i meccanismi inibenti della vergogna, del senso di colpa e la percezione di incapacità a comunicare, di farsi ascoltare e credere, aumentando così la probabilità che i bambini vittime di abuso esprimano il loro disagio e rivelino l'abuso. Meta-analisi di studi dedicati alla descrizione di programmi di prevenzione realizzati in vari paesi , hanno evidenziato che se gli obiettivi di prevenzione primaria sono i più difficili da valutare e da soddisfare, quelli di tipo secondario, cioè il favorire una rilevazione precoce, sono raggiunti con maggiore frequenza: i percorsi educativi fornirebbero uno spazio speciale di ascolto in grado di favorire la maturazione di una rivelazione da parte di bambini che subiscono violenza. In altre parole, indipendentemente dall'impatto che i programmi possono avere sul comportamento futuro dei bambini, i ricercatori osservano che essi offrono alle vittime l'opportunità di cercare aiuto, e appaiono così strumenti per interrompere situazioni di abuso in atto.

Il coinvolgimento dei bambini dovrebbe però essere la tappa finale di un percorso che parta dalla sensibilizzazione e dal rafforzamento delle competenze cognitive, emotive e relazionali degli adulti che stano vicino al bambino nei suoi vari contesti di vita (in primo luogo la famiglia e la scuola, ma anche gli spazi aggregativi del tempo libero svolgono un ruolo cruciale nei processi di formazione dell'identità dei soggetti e per la loro protezione). È necessario, infatti, che questi adulti siano preparati ad accompagnare e sostenere le esigenze e le richieste sia informative sia di aiuto da parte dei bambini e degli adolescenti, altrimenti ogni azione che solleciti i minori a interrogarsi sulle situazione a rischio oppure a "rompere il silenzio" risulta vanificata e passibile di produrre effetti iatrogeni poiché l'incapacità dell'adulto di ascoltare e di decodificare i messaggi del bambino si possono tradurre in nuove fonti di stress e di traumatizzazione.
Il coinvolgimento dei genitori in azioni di prevenzione della violenza implica una loro disponibilità a mettere in discussione modelli educativi e relazionali appresi, a confrontarsi con temi inerenti la sessualità e i ruoli sessuali, di cui è spesso difficile parlare con i figli, e valorizzare l'espressione delle emozioni e la loro rielaborazione. Come sostiene Alberto Pellai, è importante che gli adulti sappiano affrontare le domande e i comportamenti dei figli non ricorrendo al semplice divieto o alla proibizione che comprimono gli impulsi del bambino senza aiutarlo a comprendere e a sviluppare capacità critiche. Gli interventi di prevenzione prevedono che ai bambini siano fornite le conoscenze per riconoscere quali condizioni rendono una situazione di interazione, specialmente con un adulto, una situazione a rischio, aiutandolo sviluppare capacità critiche affinché sia in grado di reagire per non restarne vittima. Rispetto alle situazioni di abuso sessuale Pellai propone la strategia del "GRIDO NO, SCAPPO VIA, CORRO A DIRLO A QUALCUNO", una strategia che si fonda sulla competenza del bambino a riconoscere situazioni in cui non si sente a proprio agio e a

richiedere l'aiuto dei genitori o di adulti di cui si fida.
Le esperienze sviluppatesi nel nostro Paese hanno caratteristiche metodologiche e di contenuto solo in parte assimilabili tra loro. Nel corso del tempo si sono delineati due principali filoni di sperimentazione: uno di prevenzione specifica, contraddistinto da progetti focalizzati sul problema dell'abuso sessuale, e l'altro di prevenzione aspecifica perché le attività proposte sono finalizzate a rafforzare competenze cognitive, emotive e sociali generali dell'individuo.
Passeremo in rassegna brevemente alcune tipologie di intervento che appartengono all'uno o all'altro filone, preme però qui sottolineare che esiste un'ampia letteratura che discute l'efficacia o meno di tali interventi.
La variabilità dei risultati conseguiti sembra dipendere essenzialmente da tre fattori: durata del programma (cioè numero di incontri con i bambini), integrazione del programma rivolto ai bambini con attività rivolte ad insegnanti (compresa la dirigenza scolastica) e genitori e adeguamento delle procedure di raccordo tra scuola e servizi territoriali per la richiesta di consulenza e la segnalazione (Daro, 1994; Finkelhor, Asdigan and Dziuba-Leatherman, 1995; Plummer, 1999; Plummer, 2001)[5].
Ovviamente anche il tipo di metodologia utilizzata ha un'influenza significativa, ma oggi la maggior parte dei programmi diffusi a livello internazionale e nazionale tendono a coniugare momenti informativi con attività espressive e volte a coinvolgere attivamente i bambini.

## III.1. Programmi educativi di prevenzione specifica

La prevenzione dei maltrattamenti e la difesa dei bambini si realizza, in primo luogo, creando un clima di reciproca fiducia con il bambino. Se il bambino non riceve ascolto, attenzione e cure adeguate sarà più vulnerabile e tenderà in misura maggiore ad esporsi a situazioni rischiose. L'acquisizione di una sua autonomia e capacità di giudizio della realtà, invece, gli permetterà più facilmente di proteggersi o di chiedere aiuto in caso di bisogno. Proprio per questo la scuola, che costituisce il luogo in cui bambini e adolescenti passano parecchie ore della giornata per diversi anni, ma che rappresenta anche un osservatorio privilegiato sulla condizione del bambino e del ragazzo, riveste un'importanza fondamentale nella prevenzione degli abusi e nella difesa dei bambini.
È importante, quindi, che la scuola possa promuovere programmi di prevenzione e informazione per tutte le fasce di età, adeguando tali programmi al bambino; la drammatizzazione ed il gioco, ad esempio, possono essere più utili e fruibili di molte lezioni frontali.
Il gioco rappresenta un prezioso mezzo di comunicazione e relazione attraverso il quale poter ascoltare le angosce, le paure – altrimenti inespresse del bambino. È importante che il gioco promuova il senso di fiducia di sé del bambino, le sue capacità di affrontare i pericoli, inaugurando nuove strategie nella risoluzione dei problemi e sostenendolo nella progressiva emancipazione dalla condizione di assoluta dipendenza dalle figure adulte. L'informazione attraverso materiali ludico-didattici, inoltre, risulta sia di facile fruizione da parte dei bambini, grazie ad un linguaggio semplice e alla loro portata, sia di aiuto agli adulti nell'affrontare i difficili temi delle violenze.
Un bambino maltrattato o abusato difficilmente chiede aiuto in modo esplicito e altrettanto difficilmente denuncia il genitore abusante. Se però trova persone di cui si fida allora può riuscire a rivelare le violenze subite. L'obiettivo dell'insegnante deve quindi essere quello di creare le condizioni affinché un bambino in difficoltà possa rivolgersi a lui. Prima che ciò accada ci deve essere un lavoro importante che riguarda principalmente le possibilità per il bambino di conoscere e riconoscere le proprie emozioni e i propri sentimenti. Solo partendo da se stessi è possibile premettersi di rivolgere lo sguardo verso l'esterno, notare le similitudini, ma anche e soprattutto, le differenze ed utilizzarle entrambe come risorse. Parlare ai bambini e ai ragazzini di comportamenti

[5] Daro, D. A. (1994). Prevention of child sexual abuse. *The Future of Children: The Sexual Abuse of Children*, pp. 198-223; Finkelhor, D., Asdigan, N., & Dziuba-Leatherman, J. (1995). Victimization prevention programs for children: A follow-up. *American Journal of Public Health*, 85, 1684-1689; Plummer, C. A. (1999). The history of child sexual abuse prevention: A practitioner's perspective. *Journal of Child Sexual Abuse, 7,* 77-95; Plummer, C. A. (2001). Prevention of child sexual abuse: A survey of 87 programs. *Violence and Victims, 16,* 575-588.

pericolosi dell'adulto, di disagio nel sentire il proprio corpo invaso e violato se toccato da un adulto, non ha molto senso se prima non c'è stato un lavoro all'interno del gruppo classe che possa servire da humus per affrontare certi discorsi o certe problematiche. I compagni si devono fidare gli uni degli altri e devono considerare gli insegnanti come persone di cui avere fiducia.

*3.1.1 Alcuni esempi*

**"Pierino e il lupo"**

Grazie ai finanziamenti resi disponibili dal fondo per le città riservatarie della legge 285/97, a Roma è stato realizzato il Progetto **"Pierino e il lupo"** per la prevenzione e l'intervento territoriale sugli abusi ai minori, promosso dall'Assessorato alle Politiche per l'Infanzia e la famiglia del Comune di Roma in collaborazione con la ASL Roma B e la Cooperativa Cospexa. Il progetto prevedeva iniziative rivolte agli insegnanti allo scopo di accompagnarli nel territorio complesso e delicato degli abusi all'infanzia. Si è teso non solo ad informare, ma anche a fornire strumenti utili per affrontare in maniera adeguata tali tematiche. A questo proposito, è stato messo a punto un pacchetto di "giochi educativi" da distribuirsi nelle scuole e da somministrare agli alunni, grazie all'intervento di docenti preventivamente preparati dall'Equipe del Centro di Consulenza Interdistrettuale di Pierino e il Lupo.

I giochi proposti sono stati pensati per tre fasce di età:

per i bambini di età prescolare è stato ideato il gioco del LABIRINTO, che , sul modello dei classici giochi dei labirinti per bambini, presenta alcuni stimoli visivi associati a situazioni di pericolo, Il bambino, sollecitato dalle immagini e facendo ricorso alle proprie capacità visuo-motorie, cerca di risolvere il problema, aggirando gli ostacoli alla ricerca dell'uscita/della soluzione più adeguata. Il bambino, attraverso l'interazione con l'adulto, riesce così a familiarizzare non solo con i temi relativi alla propria incolumità psico-fisica, ma anche a pensare ad un diverso approccio al problema della violenza.

Per i bambini in età scolare è invece stato ideato il GIOCO DEL LUPO. Rispetto al gioco dei labirinti presenta una maggiore articolazione del gioco in forma di trama. Il bambino, nel percorso tracciato, attraverso il coinvolgimento in situazioni interattive con coetanei ed adulti, sperimenta – imparando a discriminarle fra loro – situazioni di pericolo e possibilità di protezione che possono essere valutate di volta in volta con l'aiuto della figura adulta. Quest'ultima ha il compito di chiarire e confrontare il bambino progressivamente con situazioni tipo, dirigendolo nell'acquisizione di un maggior spirito critico e quindi di una maggiore consapevolezza del proprio diritto a non essere violato nella psiche e nel corpo. Nella sua realizzazione il gioco è stato pensato nella forma di un tappeto sul quale il bambino può effettuare realmente un percorso di conoscenza dei possibili pericoli dentro e fuori casa.

Il GIOCO TEST è stato strutturato per ragazzi preadolescenti e adolescenti. Si tratta di una sorta di questionario per "conoscere" meglio se stessi, le proprie capacità di discriminare le situazioni di pericolo e trovarvi soluzione. Richiede capacità logiche superiori ai precedenti giochi ed una maggiore capacità di riconoscimento e di integrazione degli affetti. Il gioco propone implicitamente una rivisitazione ed un consolidamento di modelli relazionali appropriati, mentre più direttamente rappresenta uno strumento atto a promuovere, a scuola ma anche in famiglia, il confronto e il dibattito sull'area della sessualità dei ragazzi, delle dinamiche relazionali, con lo specifico obiettivo di sollecitare una maggiore capacità critica e discriminatoria a difesa dalle violenze intra ed extrafamiliari.

**"Pierino va a scuola"**

All'interno del progetto " Pierino e il lupo" è stato creato l'intervento di prevenzione **"Pierino va a scuola"**, i cui destinatari sono gli insegnanti delle scuole elementari, medie inferiori e medie superiori, i bambini del secondo ciclo della scuola elementare e i ragazzi delle scuole medie e degli istituti superiori.

L'obiettivo a cui mira il progetto è non solo quello di permettere agli insegnanti di acquisire le competenze adeguate in tema di maltrattamento ed abuso all'infanzia, ma, soprattutto, di guardarsi dentro e capire il livello di coinvolgimento emotivo individuale che tale problematica comporta.
L'ipotesi di lavoro con i bambini e i ragazzi, invece, è di permettere che essi possano entrare in contatto con se stessi e con i propri sentimenti per poi entrare in contatto con i sentimenti degli altri e conoscere altre prospettive ed altri punti di vista.
Nel processo empatico sono evidenti due dimensioni:una cognitiva ed una affettiva. La prima riguarda la comprensione che l'altro vive e prova delle emozioni, l'altra consiste nel "mettersi nei panni di..." e provare le sue stesse emozioni. A volte, quindi, la scuola può servire per permettere al bambino di riconoscere l'esistenza di altri modi di essere e di comportarsi. Una modalità di relazione violenta, per esempio, può essere disconfermata solo dal riconoscimento dell'altro e dall'educazione alla tolleranza, ed al rispetto per la diversità. Il confronto con i compagni di classe è, inoltre, molto importante sia per i bambini che per i ragazzi, per il grande valore che essi attribuiscono al gruppo dei pari. Se, ad esempio, all'interno del gruppo viene delegittimata una modalità di relazione violenta, può trarne giovamento il ragazzino che la vive all'interno delle mura domestiche.
Nel periodo gennaio 2005-giugno 2006 sono state coinvolte nel suddetto progetto 4 scuole elementari e 4 scuole medie afferenti ai quattro distretti della ASL RMB dove è presente il Centro di Consulenza Interdistrettuale "Pierino e il Lupo". Il totale di ore svolto all'interno delle scuole nell'arco di due anni scolastici è stato di 144, comprendenti gli interventi con gli insegnanti e quelli con i bambini/ragazzi. In particolare, ai bambini del secondo ciclo della scuola elementare sono stati proposti alcuni giochi/lezioni da svolgere durante le ore curriculari, come la costruzione di un tabellone con illustrazioni o fotografie utilizzando degli indici facciali, fisiologici, posturali, raffiguranti stati emotivi (aggressività, dolore, tristezza...) con l'intento di aiutarli nella comprensione delle emozioni. Si è, inoltre, richiesto ai bambini di scrivere un diario in cui ognuno si descrivesse e venisse descritto dagli altri. Alla fine di questo primo lavoro i bambini dovevano notare se c'erano discrepanze tra come un bambino si è descritto e come è stato descritto dagli altri. Raccontare delle storie e poi far sì che i ragazzini spieghino le emozioni provate, permette di prendere consapevolezza del fatto che una stessa situazione non sempre provoca la stessa emozione in soggetti diversi. Per i ragazzini delle medie, tra le attività proposte, si è pensato di utilizzare la visione di un film che riporta alla mente situazioni di prevaricazione e poi permettere loro di spiegare le emozioni provate e avere prova del fatto che una stessa situazione non sempre provoca la stessa emozione in soggetti diversi.

**"Le parole non dette"**
Dal 1998 l'Istituto di Igiene e Medicina Preventiva dell'Università degli Studi di Milano ha cominciato a collaborare con agenzie del territorio al fine di diffondere nelle scuole elementari un intervento preventivo basato su un modello educativo adatto alla popolazione degli studenti del secondo ciclo della scuola elementare. I progetti sono stati promossi nella città di Milano e in Provincia di Vercelli, basandosi sull'uso di guide didattiche educative elaborate per un utilizzo diretto da parte di genitori ed insegnanti.
Il progetto "Le parole non dette" nasce da tale esperienza si è diffuso anche in altre realtà territoriali. Si tratta di un programma di prevenzione primaria, che con il coinvolgimento dei bambini, delle loro famiglie e della scuola, fornisce degli strumenti affinché siano i bambini stessi a riconoscere le situazioni a rischio, a difendersi adeguatamente e a comprendere che il loro corpo ha valore e dignità.
La forza e l'unicità di questo programma è proprio il lavorare contemporaneamente con i bambini, genitori e docenti. I genitori sono sollecitati ad agire attivamente in un contesto di prevenzione specifica che veda la famiglia collaborare fattivamente con le istituzioni. Il programma si sviluppa su tre moduli, una serie di incontri informativi e formativi con i bambini, con i docenti e con i genitori, promossi da professionisti qualificati che hanno seguito un lungo corso specialistico. Le riunioni con i bambini hanno un percorso ludico, di rilassamento e di avvicinamento delicato al

problema, tramite esempi, storie, racconti di situazioni quotidiane. I colloqui con i genitori e i docenti prediligono l'informazione, la discussione del problema, la comunicazione con il bambino, il rapido intervento in casi a rischio. La scelta di questo tipo di prevenzione stimola la collaborazione fra genitori e docenti, migliora la comunicazione con i bambini, informa e prepara i minori in modo non traumatico a saper gestire delle situazioni a rischio e trovare delle strategie di difesa e di aiuto.
Uno degli obiettivi principali del programma è quello di insegnare ai bambini a decodificare e a dare credito alle loro emozioni, imparando a reagire in modo adeguato in accordo ad esse. Quando un bambino subisce un abuso a livello razionale rischia di interpretare in modo erroneo le intenzioni dell'abusante nel quale ha fiducia e dal quale non potrebbe mai aspettarsi che gli facesse del male. A livello emotivo però, sente un disagio che Pellai, ideatore del programma, paragona ad "*un vulcano che si accende in pancia*". Il fatto di imparare a sentire le proprie emozioni, a fidarsi di loro e a parlarne con una persona di fiducia, soprattutto quando sono in contraddizione con gli aspetti razionali, permette ai bambini di riconoscere i pericoli, di evitarli e di avere maggiori strumenti per sapere come comportarsi in una situazione difficile e pericolosa.

**"Sembra un gioco"**
Secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità, è necessario avere un'attenzione mirata alla promozione delle competenze psicosociali, cioè delle abilità che rendono la persona in grado di fronteggiare efficacemente le richieste e le sfide della vita quotidiana. In quest'ottica il concetto di ***life skill*** ha, in parte, rivoluzionato il modo di concepire l'intervento preventivo all'interno delle scuole, poiché propone un approccio educativo finalizzato alla promozione delle abilità di comunicazione, relazione interpersonale, problem solving e gestione delle emozioni e dello stress (Intravaia *et al.,* 2007).

Proprio con l'intento di lavorare sull'acquisizione di "skills", cioè di abilità nel riconoscere ed evitare le situazioni a rischio, si è sviluppato **"Sembra un gioco"**, un progetto di simulazione per la prevenzione dei comportamenti a rischio di abuso sessuale sui minori, che ha coinvolto un totale di 485 bambini della Regione Molise, di cui 160 frequentanti le cinque classi della scuola elementare ad Isernia e 325 a Campobasso. Il progetto è stato esteso anche in altre regioni, coinvolgendo alcune scuole di Teramo e di Trani.

Insegnare ai bambini a valutare la pericolosità di una situazione, fornire loro le strategie per uscirne è stato il fulcro anche di questo progetto di prevenzione primaria dell'abuso sessuale, basatosi sulla drammatizzazione di situazioni ipoteticamente a rischio al fine di promuovere negli alunni l'interiorizzazione di concetti e di modalità utili a imparare a evitare i pericoli (Cucchiaini *et al.*, 2002).
Le attività del progetto propongono ai bambini giochi e situazioni comuni che quotidianamente fanno parte della loro vita (es.: giocare a nascondino, essere affidati ad un baby-sitter). Durante il gioco, il simulatore adotta comportamenti "equivoci" (quali invitare il bambino a nascondersi in un luogo "sicuro" insieme a lui o seguirlo per vedere un cucciolo di cane) che propone ai bambini mettendoli davanti alla decisione di scegliere cosa fare o non fare. Durante il percorso i bambini vengono guidati a preferire comportamenti sicuri (ad esempio, non seguire un estraneo in un nascondiglio) e a riferire comportamenti atipici da parte delle figure a cui vengono affidati (l'esempio più tipico in tale senso è "mantenere un segreto con la mamma").
Una corretta prevenzione dell'abuso inizia anche, infatti, dall'insegnare ai bambini a non fidarsi indiscriminatamente di tutti gli adulti e ad identificare quelle persone alle quali possono rivolgersi ogni qualvolta si trovano in situazioni in cui non si sentono a proprio agio. Come strategia di autodifesa, inoltre, i bambini devono imparare a raccontare i segreti a qualcuno di fiducia per vincere il vincolo del segreto e dell'omertà che il pedofilo impone loro (Castelli et al., 2002).
Gli operatori che hanno gestito il progetto hanno verificato inizialmente il livello di conoscenza problema della pedofilia da parte dei bambini allo scopo di modulare gli interventi sul loro livello di consapevolezza: alla domanda "Hai mai sentito parlare della pedofilia?" l'81,4% dei bambini ha

risposto negativamente, cioè ben 402 bambini su 495 hanno dichiarato di non aver mai avuto alcuna informazione né in famiglia né a scuola rispetto al fenomeno della pedofilia. Alla domanda "Chi è un pedofilo?" ha cercato di dare una risposta il 19,6% dei bambini, identificando il pedofilo in:

1. una "persona malata" che "da piccolo non ha ricevuto l'affetto dei genitori" (27,4%)
2. una persona che rapisce i bambini" (23,3%)
3. una persona che ama fare attività sessuali con i bambini, che per la maggior parte dei rispondenti significa "ti violenta", "vuole vedere i bambini nudi", "fa le foto dei bambini spogliati", "ti chiede di mandargli le foto in internet" (21,7%)
4. "uno che maltratta i bambini, tipo li picchia" (12,3%)
5. un "deviato", tipo "un ubriacone", "uno zingaro", "un ladro" (5,5%)
   una persona familiare tipo "un nonno" o "un prete" (2,7%)
6. qualcosa di indefinito, es. "quello che fa i piedi" o "Topolino" (6,8%)

Le risposte fornite dai bambini indicano che ben pochi hanno un'idea di cosa sia la pedofilia, e quei pochi hanno del pedofilo un'immagine confusa e fuorviante. Solo il 4,2% dei bambini intervistati sa che un pedofilo ama condurre attività sessuali con loro. Pochissimi, poi, sanno che questo fenomeno si insidia anche tra le pareti domestiche e fra le persone di fiducia.

**"Impariamo a dire no"**

Nella Regione Piemonte sono stati realizzati vari corsi di formazione nell'ambito del programma regionale di informazione e formazione sul tema dei maltrattamenti ed abusi ai danni di minori negli anni 2005-2007.

Tra i progetti di formazione che coinvolgono direttamente i bambini/e è di particolare interesse il Progetto **"Impariamo a dire no"**, che si propone di aiutare i bambini a riconoscere le situazioni di abuso e a chiedere aiuto superando paure e sensi di colpa che normalmente li imprigionano in un sofferto silenzio. Interamente finanziato dalla Regione Piemonte e parte di una campagna di ascolto dei bambini, il progetto è stato realizzato dalla FIDAPA (Federazione Italiana Donne Arti, Professioni, Affari), a Torino, ad Alessandria e ad Asti: la sua peculiarità consiste nel coinvolgimento dei ragazzi del liceo quale tramite formativo privilegiato grazie alla vicinanza di età che facilita la comunicazione ed il rapporto con i bambini. Dopo una fase di apprendimento ed interiorizzazione delle problematiche illustrate dagli esperti, i ragazzi hanno elaborato storie e le hanno presentate e discusse con i bambini della scuola elementare sotto la supervisione dei due esperti che hanno curato il progetto. I bambini hanno poi realizzato dei disegni ispirati loro dalle storie scritte dai ragazzi del Liceo. Gli elaborati dei ragazzi sono stati pubblicati in due volumi, a cura di FIDAPA, da diffondere presso le Scuole Elementari. Con questo progetto si è voluto fornire un fattivo apporto ai Docenti, spesso soli nell'affrontare casi di evidente disagio, ma, soprattutto si è cercato di individuare mezzi atti a prevenire abusi e violenze ribadendo il principio: "un bambino informato ha più strumenti per difendersi".

Pur avendo presentato l'abuso verso i minori nei suoi molteplici aspetti - maltrattamenti, abuso psicologico, pedofilia e incesto -, si può notare dall'insieme delle storie create dai ragazzi, che l'aspetto che è stato registrato con più facilità e con più frequenza è l'abuso da parte di un pedofilo. Questa è infatti la situazione di cui maggiormente i media danno notizia per cui gli adolescenti già ne hanno conoscenza e che per di più investe aspetti di intimità che colpiscono in modo particolare la loro immaginazione. Invece i maltrattamenti e l'incesto sono stati trattati marginalmente, gli uni perché sono conosciuti dai ragazzi, se pur non negli aspetti più drammatici, l'altro perché troppo ansiogeno.

**Il progetto di prevenzione de "La casa di Nilla"**

All'interno del **progetto AMALTEA** finanziato dall'Assessorato alle Politiche Sociali della **Regione Calabria**, si colloca l'attività de **"La casa di Nilla"**,per la prevenzione del maltrattamento e dell'abuso ai danni di minori.

Il progetto si pone come obiettivo primario quello di intervenire a supporto del personale educativo-scolastico e di affiancare i bambini per insegnare loro modalità di comportamento ed atteggiamenti "sicuri" e consapevoli. Il programma di prevenzione si basa su due livelli. Il primo, di prevenzione primaria, si riferisce alle azioni mirate a impedire l'insorgenza di fattori di rischio generici con interventi diretti a migliorare le competenze parentali, le risorse sociali e le abilità individuali per far fronte a situazioni di svantaggio o individuare condizioni di disagio che possano tradursi in fattori di rischio. Il secondo livello, di prevenzione secondaria, mira, invece, al riconoscimento precoce dell'abuso e interviene nelle condizioni di rischio specifico allo scopo di prevenirne o contrastarne gli effetti.

Il programma nelle scuole si sviluppa in almeno due giornate che corrispondono alle due fasi dell'intervento. È previsto, infatti, un primo intervento con i docenti. Affinché essi acquisiscano quelle conoscenze indispensabili per rilevare tempestivamente le richieste di aiuto dei bambini, che potrebbero indicare una possibile esperienza di abuso, si attuano i seguenti interventi: somministrazione ed elaborazione di questionari per la rilevazione del fabbisogno formativo; programmazione ed attuazione di percorsi formativi sulla base del fabbisogno formativo rilevato; distribuzione di strumenti di supporto quali libri, guide, riviste, materiale documentativo. L'obiettivo è quello di supportare i docenti nell'individuazione dei fattori di rischio, nel saper fargli riconoscere alcuni indicatori comportamentali ed emotivi e su come si attua un programma d'intervento specifico facilitando il dialogo tra professionisti interni ed esterni alla scuola. Vi è poi un intervento con gli alunni, pensato per i preadolescenti, per dare loro l'opportunità di avvicinarsi alla conoscenza del fenomeno dell'abuso sessuale ed acquisire maggiore consapevolezza sui comportamenti da adottare per prevenire situazioni pericolose.

Il programma di prevenzione prevede la proiezione ed il commento di un filmato articolato in quattro "parti". La suddivisione in parti è stata pensata organizzando i contenuti a partire dalle tematiche più semplici e vicine all'esperienza dei ragazzi (i cambiamenti che ognuno vive negli anni della preadolescenza, la scoperta della propria sessualità, ecc.), per poi toccare il problema dell'abuso sessuale, la sua definizione, dagli approcci di persone sconosciute fino a trattare il delicato tema dell'abuso intrafamiliare. Ogni parte del video è preceduta e conclusa da un commento degli esperti, i quali presentano e riassumono le tematiche affrontate aiutando a concentrare l'attenzione sui passaggi salienti del filmato, sui punti più delicati o di più difficile comprensione.

**"Dalla parte dei bambini"**

Anche l'associazione **Donna Vera ONLUS** di **Como** ha realizzato un interessante progetto destinato ai bambini in fascia di età scolare e a tutte le figure di riferimento importanti costituenti il mondo affettivo e razionale del bambino, ovvero dirigenti scolastici, insegnanti, genitori, personale medico, istituzioni, cittadini, dal titolo **"Dalla parte dei bambini" - Prevenzione e sensibilizzazione per la tutela dei minori da violenze ed abusi sessuali.**

Il progetto, operativo nelle scuole elementari di tutta la provincia a partire da settembre 2005, ha ottenuto un riconoscimento dal Ministero dell'Interno, e i promotori hanno ha perfezionato collaborazioni ed interscambi con altre realtà istituzioni locali, quali la Questura di Como e il Centro Servizi Aministrativi

"Dalla parte dei bambini" nasce dall'esperienza diretta dell'associazione che ha rilevato come moltissimi sintomi legati a stati di disagio e sofferenza femminile, siano la manifestazione di esperienze infantili di abuso e violenza psicologica e/o sessuale. Questa esperienza ha confermato l'importanza della prevenzione più della cura, e quanto l'abuso e la violenza siano ad oggi fenomeni sommersi.

Anche in questo caso il lavoro con i bambini avviene solo dopo un percorso di sensibilizzazione

rivolto ai loro adulti di riferimento. La prima fase del progetto prevede la formazione dei dirigenti scolastici, delle/degli insegnanti e dei genitori sia in ambito psicologico che legale, interventi il cui obiettivo è sviluppare competenze specifiche di relazione e di comunicazione.
Segue il lavoro con i bambini, che si differenzia in due moduli a seconda che si voglia trattare di violenza ed abuso intrafamiliare oppure extra familiare. Nel caso di abuso intrafamiliare, viene proposto uno **spettacolo teatrale con il personaggio di "Cuorgeneroso e l'inganno del mago cattivo"** i cui contenuti sono stati sviluppati dal laboratorio di Psicologia applicato alla Criminalistica della III divisione della Polizia Scientifica. Con un linguaggio idoneo si accostano i bambini a quelli che sono i possibili messaggi, richieste e comportamenti del pedofilo; si insegna ai bambini a riconoscerli come atti negativi, di cui il piccolo è succube e solo una vittima. I personaggi dello spettacolo indicano ai bambini come non cadere nel retaggio psicologico del comportamento pedofilo (partendo dall'analisi dei sentimenti di Cuorgeneroso) e come, ed a chi chiedere aiuto. Nel caso invece della prevenzione alla violenza e all'abuso extrafamiliare si utilizza un personaggio creato dalla Polizia di Stato **"Un poliziotto: un amico in più"**, ideato dal Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza della Polizia di Stato, direzione centrale della Polizia Criminale e Ufficio Relazioni Esterne, e attraverso dei disegni, si illustrano le situazioni di pericolo e quali sono i comportamenti sicuri che il bambino deve adottare per prevenirli o per difendersi.
Il personaggio di Cuorgeneroso diventa metafora della comunicazione tra i bambini e gli adulti di fiducia, gli alunni, infatti, sono invitati a esplicitare pensieri, dubbi, ed emozioni scrivendo messaggi rivolti a "Cuorgeneroso" che offrono alle insegnanti e agli operatori esterni coinvolti informazioni circa situazioni individuali di rischio o disagio affettivo sulle quali intervenire e temi da approfondire con l'intera classe.
Le attività hanno anche una ricaduta operativa immediata in termini di protezione poiché il progetto è legato ad uno sportello di informazioni e segnalazioni attivato in collaborazione con la Questura di Como, a cui si possono rivolgere genitori, docenti e tutti i cittadini.

## III.2. Programmi educativi di prevenzione aspecifica

In molte nazioni estere esiste ormai da tempo una consolidata e validata esperienza di azioni realizzate in ambito preventivo, che possono fungere da guida per lo sviluppo e l'implementazione di tali interventi anche nel nostro Paese. Tra le teorie di riferimento utilizzate per le diverse esperienze effettuate all'estero, figura tra le più efficaci il modello votato all'**empowerment** secondo cui ogni soggetto ha il diritto a vivere in una comunità che gli garantisca sicurezza e salute e che lo doti di competenze tali da essere in grado di autoproteggersi, tutelarsi e avere controllo sulla sua vita. Riferendosi all'infanzia, tale modello ha comportato lo sviluppo di interventi educativi che consentono ai bambini di ottenere le conoscenze, le competenze e le risorse che sono loro necessarie per diventare attori in prima persona della propria sicurezza e per sapere come tutelarla. Il punto centrale del modello si basa sulla capacità dei bambini di credere in se stessi e nelle loro capacità di affrontare un evento avverso, sulla capacità di riconoscerlo e di sopravvivere allo stesso, qualora intervenga nella loro vita. Poiché una scarsa fiducia in se stessi ed una bassa autostima costituiscono elementi di grande attrazione per l'abusante, uno degli aspetti che è fondamentale incoraggiare nel lavoro con i bambini è quello relativo all'avere maggiore fiducia in sé e al dare maggiore importanza alle proprie emozioni, sentimenti e percezioni (Pellai, 2004).
I programmi di prevenzione aspecifica, infine, si prestano meglio di quelli di tipo specifico ad affrontare aspetti collegati a forme di violenze tra pari, quali il bullismo e le molestie e violenze sessuali.

### *3.2.1 Alcuni esempi*

**Empowered peer education**
Un interessante percorso di **empowered peer education (EPE)** è stato proposto da un gruppo

interdipartimentale di operatori dell' Azienda sanitaria nr. 1 Triestina all'Istituto Magistrale "Giosuè Carducci" di Trieste (Pellai *et al.*, 2007). Questo "*viaggio complesso alla ricerca del proprio protagonismo e di una nuova modalità di esercitare un potere d'azione nel proprio sistema di vita*", ha visto vari passaggi cruciali:

- *La selezione degli educatori tra pari effettuata dagli stessi compagni di classe*, che ha messo in luce quanto per i ragazzi risulti difficile comprendere in prima battuta il concetto di benessere e, in ultima istanza, la mission di un progetto di tale natura. Tuttavia, molti adolescenti si coinvolgono in un progetto di peer education convinti che esso rappresenti davvero un'occasione di protagonismo differenziata rispetto a quelle normalmente disponibili in ambito scolastico.
- *La formazione del gruppo di educatori fra pari*, un percorso di formazione/informazione che ha permesso agli operatori di confermare quanto sia difficile per i ragazzi mettere in gioco la propria dimensione corporea nella comunicazione fra pari, una condizione che fa da specchio ad una più generalizzata difficoltà a esporsi e parlare di sé, che connota tipicamente il modo di stare dell'adolescente all'interno dell'ambito scolastico.
- *L'esplorazione del contesto e l' individuazione dell'area tematica del progetto di cui il gruppo degli educatori fra pari si è fatto promotore all'interno della scuola.* IL progetto prevede infatti che siano i ragazzi stessi a scegliere quale aspetto del benessere promuovere con i compagni. Dopo grande sforzo, per una probabile non abitudine ad attingere e utilizzare le proprie potenzialità e le proprie risorse, i ragazzi coinvolti nell'esperienza triestina hanno scelto un tema decisamente centrale del benessere adolescenziale: *stare bene a scuola,* con la volontà di intraprendere un cammino di ricerca-azione capace di portarli alla scoperta di una risposta alla domanda : *"Ma la scuola è nostra?".*
- *La formulazione di un progetto sufficientemente strutturato da parte del gruppo dei ragazzi "promotori"*, una fase che ha creato nei ragazzi confusione, disorganizzazione, rilevando una diffusa incapacità a prendere decisioni autonome. Il gruppo dei promotori ha sperimentato in prima persona la sfida dell'empowerment , un'esperienza che per gli studenti ha voluto dire anche confrontarsi con la fatica dell'istituzione scolastica di saperla accogliere e sostenere.
- *La realizzazione delle azioni e degli obiettivi previsti dalla proposta progettuale*, sono state presentate ai ragazzi diverse esperienze esistenti sul territorio di modi alternativi di vivere la scuola. I peer educator hanno ritrovato coesione e motivazione, ma questa fase si è sviluppata essenzialmente nel secondo anno del progetto, quando la scuola finalmente ha dato spazio ai ragazzi.

Secondo gli operatori del progetto, la scuola, pur accettando di finanziare l'iniziativa, ha dimostrato di non essere culturalmente, emotivamente e soprattutto gestionalmente pronta a dare spazio all'autonomia progettuale dei ragazzi.

Per quanto riguarda il gruppo dei ragazzi, nonostante gli adolescenti stessi si mostrino spesso spiazzati dall'idea di diventare interlocutori attivi e propositivi rispetto all'istituzione scolastica, abituati come sono a essere fruitori passivi di ciò che il mondo adulto propone loro, nella *valutazione del percorso effettuato* si è osservato come esso abbia inciso positivamente sul senso di autostima e di autoefficacia dei ragazzi che sono stati parte attiva del gruppo dei pari.

L'aspetto interessante in termini di prevenzione è che, in un percorso di empowered peer education, sono i ragazzi stessi ad avere la possibilità di dire che cosa secondo loro è bene per il loro stesso benessere e viene offerta loro la possibilità di farsi spazio e, quindi, di acquisire potere rispetto al mondo adulto.

**L'educazione socioaffettiva**

In un'ottica preventiva al maltrattamento e all'abuso all'infanzia, si colloca anche un percorso adeguato e corretto di **educazione socioaffettiva, psicoaffettiva e sessuale**. Tutti questi tipi di interventi rientrano nell'ambito più ampio dei progetti che la scuola raccoglie sotto la denominazione di "Educazione alla Salute", che va intesa non solo come passaggio di informazioni di tipo cognitivo ai bambini e ai ragazzi, ma, anche e soprattutto, come coinvolgimento delle componenti emotive e motivazionali.

La conoscenza dello sviluppo della personalità, nelle sue componenti affettive, cognitive, sociali e sessuali consente di acquisire strategie efficaci di comunicazione, di decodifica di domande implicite e di lettura empatica di comportamenti, tutti fattori considerati di rilevante importanza per la prevenzione del maltrattamento e abuso all'infanzia.
Educare agli affetti significa, inoltre, promuovere nel singolo bambino la conoscenza e l'accettazione di sé e aiuta a raggiungere un dinamico equilibrio con gli altri.

Le relazioni socio-affettive influenzano in maniera determinante lo stato di benessere o di malessere dei bambini e dei ragazzi. Questa dimensione, però, è il più delle volte ignorata dalla scuola che, spesso inconsapevolmente, non sa cogliere il disagio degli alunni, occupandosi di fatto dei loro successi o fallimenti su di un piano puramente cognitivo.
Il disagio giovanile si fonda molto spesso sull'impossibilità di comunicare con gli altri; nella scuola è necessario, quindi, trovare momenti in cui i ragazzi non vengano solo controllati e valutati, ma lasciati liberi di esprimersi e raccontarsi.

In questa direzione, la Scuola Elementare "Jole Orsini" di Terni, in collaborazione l' Unità Operativa Alcologia della ASL territoriale, ha inserito nel POF 2005-2006 un programma di **educazione socio-affettiva "Il filo di Arianna – Star bene insieme a scuola"**, il cui scopo è stato quello di promuovere la salute ed il benessere del ragazzo sia dal punto di vista fisico che relazionale, all'interno della società in cui vive ed agisce.

In seguito ad un'analisi effettuata nelle classi di Scuola Primaria del territorio (età 6-11 anni) dei comportamenti degli alunni e a seguito dei problemi emersi in sede di colloqui con le famiglie, si erano, infatti, evidenziati problemi relativi alla sfera socio-affettiva-relazionale. Gli alunni presentavano difficoltà a stabilire legami sociali costruttivi, a controllare i sentimenti negativi, ad acquisire un'adeguata autostima.
Per tali motivi si è deciso di attuare il suddetto programma di educazione socio-affettiva con i seguenti obiettivi generali:

- favorire l'ascolto reciproco
- potenziare le capacità relazionali dei ragazzi
- favorire la conoscenza reciproca
- sviluppare l'integrazione di tutti i componenti della classe
- favorire il processo di costruzione di un'identità personale e di una adeguata autostima
- favorire la comunicazione del ragazzo in famiglia e a scuola

La tecnica di riferimento è stata quella del ***"circle time"***, il tempo del cerchio o cerchio magico. È un gruppo di discussione centrato sul compito e consente agli alunni di vivere un'esperienza di gruppo che permette loro di conoscersi l'un l'altro ed acquisire la capacità di diventare un buon partecipante a gruppi di lavoro, grazie alla presenza dell'insegnante – facilitatore. Nel *circle time* possono acquisire la capacità di rispettare il pensiero dell'altro pur esprimendo il proprio, di mediare tra più idee, di riconoscere un argomento, di rispettare il tempo degli altri, di non deridere idee o sentimenti diversi dai propri, di stimolare chi ha difficoltà a parlare davanti a più persone.
Il progetto ha formato un gruppo di insegnanti a condurre direttamente gli incontri con i bambini della propria classe, inoltre le attività sono state presentate anche ai genitori che hanno partecipato direttamente ad alcune iniziative.
Per monitorare l'impatto delle attività proposte, durante il periodo di svolgimento del progetto è

stato richiesto agli alunni di tenere un diario in cui annotare le proprie osservazioni ed emozioni rispetto all'esperienza.
Alla fine del percorso gli alunni sono stati invitati a confrontare le loro differenti percezioni ed è stato valutato anche il livello di gradimento attraverso una rilevazione basata su schede che ha permesso di verificare un impatto ampiamente positivo di questo tipo di iniziativa.

**La prevenzione attraverso l'educazione sessuale**
Per quanto riguarda più nello specifico l'**educazione sessuale**, negli Stati Uniti già nel 1991, il SIECUS (Sex Information and Education Council of the United States) ha pubblicato le linee-guida per l'educazione sessuale nell'ambito della scuola dell'obbligo. Linee che si basano su sei concetti chiave, uno dei quali afferma la necessità di inserire all'interno di ogni intervento destinato a chi sta crescendo informazioni età-specifiche relative all'abuso sessuale, alle interazioni corporee non appropriate con i minori e all'incesto (Beyer, Ogletree, 1998). Parlare e confrontarsi con gli altri, infatti, rende meno spaventose le fantasie, diminuisce il senso di colpa rispetto ad esse e fa sentire meno soli.

La "cattiva realtà" della violenza sessuale ai minori si può collegare all'educazione sessuale come intervento preventivo, come crescita di una cultura della conoscenza e della differenziazione tra naturalità della crescita e delle esperienze sessuali e riconoscimento e consapevolezza della devianza e della sopraffazione e costruzione della difesa, affinché un numero significativamente inferiore di minori sia oggetto inerme di una prevaricazione e di un uso sessuale (Giommi, Perrotta, 1998).

In tale direzione si è mossa la Regione Calabria con il finanziamento del servizio **"SOS Infanzia violata"** dell'AS n° 9 di Locri, che nasce nell'ambito del progetto "Promozione di azioni nell'ambito della prevenzione e della individuazione precoce del disagio giovanile in ambito scolastico, familiare e relazionale, anche in riferimento ad abusi, maltrattamenti e sfruttamento sessuale".

Recependo le priorità indicate dal Ministero della Salute e dalla Regione Calabria, tra le azioni programmatiche sono stati previsti interventi nelle scuole e nei centri di aggregazione giovanile per l'educazione alla sessualità, la prevenzione dell'abuso e della violenza sessuale ai minori.
Le attività hanno raggiunto 29 istituti scolastici (Istituti Comprensivi, Scuole Medie Inferiori e Superiori) dove sono stati organizzati incontri sul tema del benessere psicofisico rivolti a insegnanti e studenti sull'educazione sessuale ed alimentare. Le attività avevano quale finalità generale la prevenzione di molteplici condizioni di disagio esperite dagli adolescenti:

-maltrattamento e abuso sessuale,
-Malattie sessualmente trasmesse,
-Gravidanze indesiderate,
-IVG,
-Disturbi del comportamento alimentare,
-Disagio relazionale.

Ad oggi sono stati raggiunti 2.820 studenti.
Per cercare di dare continuità all'esperienza, è' stato, inoltre perfezionato un protocollo di intesa con U.O. della Medicina Scolastica per l'integrazione degli interventi nelle scuole, la calendarizzazione degli incontri e la pubblicizzazione delle iniziative.

Sembra utile segnalare che i percorsi di prevenzione basati sull'educazione sessuale sono raccomandati oggi dall'Organizzazione mondiale della sanità come strumenti particolarmente efficaci per informare e rafforzare le competenze di ragazze e ragazzi su aspetti della salute sessuale influenzati da fattori di tipo culturale che influenzano l'espressione della sessualità degli individui: legittimazione delle discriminazioni di genere, normalizzazione dei comportamenti maschili di prevaricazioni psicologiche e fisiche nelle relazioni affettive ed intime, giustificazione di pratiche tradizionali illegali quali le mutilazioni genitali femminili.

L'O.M.S. definisce la salute sessuale come l' "integrazione degli aspetti somatici, emozionali, intellettivi e sociali dell'esistere sessuale, in maniera che siano positivamente arricchenti e che accrescano la personalità umana, la comunicazione
e l'amore". Oggi l'educazione sessuale, non è quindi più la semplice acquisizione d'informazioni, ma deve essere un percorso che favorisce lo sviluppo delle capacità comunicative ed affettive della persona; educare alla salute perciò può avere un forte impatto anche nella prospettiva della prevenzione della violenza perché può dare agli adolescenti conoscenze utili per vivere relazioni affettive e sessuali responsabili e rispettose dei bisogni e delle esigenze del/della partner, contribuendo alla maturazione della personalità e all'affermazione delle differenze come valore e ricchezza.

## III.3. Conclusioni

Le segnalazioni di violenze, fisiche e psichiche, nei confronti dei bambini stanno sempre più entrando a far parte del nostro vivere quotidiano. Per tale motivo è importante cominciare a parlare e a sviluppare le necessarie misure di prevenzione. Il bambino non è in grado di difendersi, ma può imparare a farlo costruendo e potenziando, fin dalla più tenera età, l'autostima e la responsabilità di sé. Solo insegnando al bambino il suo valore come individuo e la responsabilità che ha nei confronti di questo valore, lo si porrà nelle condizioni di riuscire a difendersi da qualsiasi tipo di sopruso che gli si potrà presentare nella vita di tutti i giorni. Occorre rendere consapevoli i bambini dei segnali di pericolo e far sapere cosa possono fare per prevenirli. I bambini, inoltre, devono imparare come i loro sentimenti e le loro emozioni possono aiutarli a prendere decisioni che riguardano il proprio corpo e comunicare queste decisioni agli altri.
I progetti presentati in questo contributo sono solo alcuni esempi di quello che la Scuola ha fatto e può fare di tanto rilevante nella prevenzione alla violenza all'infanzia.
Insegnare e, soprattutto, comunicare è la chiave per un programma di prevenzione (Petrone, 2000). E quale istituzione, se non la Scuola, è più adatta a svolgere tale compito. La Scuola, infatti, è un contesto molto ricco dal punto di vista delle relazioni che ogni bambino può instaurare con i suoi coetanei e con diverse figure di adulti significativi; proprio per questo è anche un osservatorio privilegiato della condizione di benessere o di disagio che i bambini manifestano in modo più o meno diretto.
Perché si possa passare da una visione "adultocentrica" del problema ad una che prenda in reale considerazione i bisogni dei bambini, è necessario che essi stessi diventino soggetti attivi, partecipi, consapevoli e responsabili e non soggetti/oggetti dell'intervento adulto. Il bambino va riconosciuto come persona e gli vanno garantiti spazi di espressione, dialogo, accoglimento, valorizzazione e rafforzamento di potenzialità e risorse, oltre che il rispetto dei suoi inviolabili diritti di cura e tutela.
Anche nel Rapporto delle Nazioni Unite del 2006 sulla violenza contro i bambini, tra le raccomandazioni per prevenire tale fenomeno, si fa riferimento alla necessità di **"assicurare la partecipazione dei bambini"** (p.36), cioè si raccomanda *"agli Stati di coinvolgere attivamente i bambini e rispettarne le opinioni in ogni aspetto della prevenzione, della risposta e del monitoraggio della violenza su di loro, sulla base dell'art. 12 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia. Dovrebbero essere supportate e incoraggiate le associazioni dei bambini e le iniziative da loro organizzate per affrontare la violenza e ispirate al principio del miglior interesse del bambino".*

Risultano molto significative le parole di un ragazzo che ha aderito al progetto di empowered peer education, cui si è fatto già riferimento durante la trattazione: *"Da questo progetto mi auguro di veder nascere un nuovo modo di pensare la scuola. Sarebbe bello che tutti cominciassero a pensare la scuola come a un luogo dove noi andiamo a realizzare noi stessi e non come un luogo dove parcheggiare i nostri corpi per sei ore al giorno".*

Dopo molti anni di sperimentazione, sarebbe necessario mettere a sistema interventi di natura simile a quelli qui descritti, inserendoli nei curricula delle scuole dell'infanzia e delle scuole del primo e del secondo ciclo. Una ricerca valutativa condotta a livello nazionale potrebbe permettere di individuare alcuni modelli di base i cui contenuti specifici dovrebbero essere definiti a livello locale interagendo con i piani educativi promossi da Regioni ed enti locali.
La prevenzione costa meno della protezione e della cura, e la promozione del benessere psicofisico delle nuove generazioni attuali e di quelle future dipende anche da quanto gli adulti sono capaci di prevenire e interrompere le violenze, un dovere per gli adulti ed un diritto dei bambini e degli adolescenti.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Beyer C. E., Ogletree R.J., *Sexual Coercion Content in 21 Sexuality Education Curricula*, in "Journal of School Health", 68, 1998, pp.370-375.
Castelli B. et al., *Prevenzione scolastica dell'abuso sessuale all'infanzia. Analisi dei bisogni nelle scuole elementari di Milano*, in "Maltrattamento e abuso all'infanzia", Vol. 4, n. 1, aprile 2002, pp.35-47.
Cucchiani A., *et al.*, *Considerazioni e riflessioni educative al termine del primo anno del progetto di prevenzione dell'abuso sessuale nelle scuole elementari della città di Milano*, in "Maltrattamento e abuso all'infanzia", Vol. 4, n. 1, aprile 2002, pp.59-71.
Giommi R., Perrotta M., (1998), *Educazione sessuale come prevenzione: Nuovi modelli per la famiglia, la scuola, i servizi*, Lucca, Edizioni del Cerro.
Intravaia G., Pellai A., *Le cinque fatiche di chi accompagna la peer education: l'empowerment visto da un gruppo di lavoro sociosanitario*, in "Animazione Sociale", Febbraio 2007, pp.82-87.
Pellai A., *La prevenzione dell'abuso sessuale: teorie e modelli a sostegno dell'intervento comunitario*, in "Animazione Sociale", Ottobre 2004, pp.76-83.
Pellai A., Sfiligoi S., *Spiazzati dall'idea di diventare interlocutori: le fatiche dell'empowered peer education viste dagli studenti*, in "Animazione Sociale", Gennaio 2007, pp.81-88.
Petrone L., (2000), *Il Quaderno di Axi. Per non lasciarli nella vergogna: come aiutare i bambini a raccontare i cattivi segreti dell'adulto*, Roma: Edizioni scientifiche Magi.
Sarti M.I., Storace B., a cura di, (2005), *Gli abusi in età evolutiva "Pierino e il lupo": un'esperienza sul campo*, Comune di Roma – assessorato alle Politiche per l'Infanzia e la famiglia del Comune di Roma.

## Sezione IV. Profili dei minorenni autori di reato sessuale. Conseguenze sul piano giuridico, della prevenzione e dell'intervento.

### IV.1. La dimensione quantitativa e il contesto

Come è stato commentato nel capitolo dedicato all'analisi dei dati statistici disponibili, deve essere indubbiamente fonte di riflessione l'emergere crescente delle condotte sessuali devianti ad opera di minorenni, anche infraquattordicenni, cioè di coloro che in questi ultimi anni sono stati oggetto di un rafforzamento delle tutele e dei sistemi di protezione integrata contro gli abusi e i maltrattamenti. Si è visto , infatti, che prendendo come riferimento il periodo 1998-2004 per le tipologie di delitto quali le violenze sessuali, gli atti sessuali con minorenne e le forme riconducibili alla 269/98, si osserva un deciso aumento dei minori coinvolti in attività delittuose, che passano dai 578 denunciati del 1998 agli 888 del 2004, con un aumento del 53%.
Un cambiamento carico di molteplici significati e implicazioni per la prevenzione e gli interventi di repressione e trattamento è poi la crescita dell'incidenza dei minorenni denunciati tra le persone denunciate per il reato di pornografia minorile, passata dal 6,5% del 2003 al 10% del 2004.

Per quanto riguarda i delitti di violenza sessuale commessi da soggetti minorenni, è ovviamente necessario precisare che le vittime di tali reati non sono necessariamente minorenni, perciò le statistiche presentate riguardano i minori denunciati per le tipologie di reato a prescindere dall'età della vittima del reato. I reati sessuali rappresentano un motivo di denuncia complessivamente residuale in termini di peso percentuale sul totale di delitti segnalati alle Procure per minorenni: 1,4% nel 2003, in lieve aumento però nel 2004 perché raggiunge l'incidenza di 2,1%. Significativamente più alta invece l'incidenza tra i minori non imputabili, che passa dal 2,8 del 2003 al 4% del 2004.

La maggior parte dei minori che compie reati di violenza sessuale ha un'età compresa tra i 14 e i 17 anni, tuttavia è interessante notare che tra i minorenni che commettono questo tipo di reati la percentuale di infraquattordicenni è superiore di ben 11 punti percentuali a quella calcolata sull'intera popolazione minorile segnalata alle Procure presso i Tribunali per i minorenni: 27% rispetto a 16%.

**Minori denunciati alle Procure per i minorenni secondo il delitto e l'età. ITALIA**

| Anni | Minori denunciati | | | % di riga | |
|---|---|---|---|---|---|
| | totale | <14 | 14-17 | <14 | 14-17 |
| **2004** | 41529 | 6.653 | 34.876 | *16* | *84* |
| **VIOLENZA SESSUALE** | | | | | |
| **2004** | 888 | 242 | 646 | *27* | *73* |

La maggior parte dei segnalati è di nazionalità italiana (82%).

*Minorenni denunciati alle Procure per minorenni*

**per luogo di nascita, tipo di delitto - Anno 2004**

| DELITTI | Nati in Italia | Nati all'estero |
|---|---|---|
| [illegible] | 592 | 146 |
| *Atti sessuali con minorenne* | *71* | *7* |
| *Pornografia minorile,ecc.* | *67* | *5* |
| Totale | 730 | 158 |

| | | |
|---|---|---|
| % | *82* | *18* |

La quota di minori stranieri è stata in lieve ma costante crescita nel corso degli ultimi anni. Tuttavia in questo tipo di reati la loro presenza è fortemente più bassa rispetto a quanto si osserva in media sulla devianza minorile complessiva: i minori stranieri sono infatti pari al 29% dei minori segnalati, per i reati sessuali si fermano al 18%. I principali paesi di origine dei minorenni nati all'estero sono il Marocco, la Romania e l'Albania.

Per quanto riguarda gli esiti della segnalazione alla Procura presso il Tribunale per i minorenni, le segnalazioni, nel 56,6% dei casi, si concludono con un'archiviazione, in gran parte per infondatezza del fatto segnalato (43% dei casi) o per non imputabilità (34,7%). Complessivamente, l'esaurimento del procedimento rivela una particolare incidenza del motivo dell'infondatezza per i reati di violenza sessuale e pornografia minorile, mentre l'improcedibilità e la non imputabilità sono le principali ragioni di archiviazione delle segnalazioni per atti sessuali con minorenne.

**Minorenni il cui procedimento a carico è stato esaurito secondo la modalità di esaurimento e tipo di delitto - Anno 2004, valori percentuali**

| Delitti | Archiviazione | | | | | | Azione penale | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Infondatezza | Estinzione del reato | Fatto non previsto | Improcedibilità | Autore ignoto | Non imputabilità | Direttissimo | Immediato | Ordinario | Irrilevanza del fatto | |
| *Violenze sessuali* | 24,4 | 0,1 | 0,0 | 7,5 | 4,4 | 20,9 | 0,0 | 2,7 | 39,6 | 0,4 | *100* |
| *Atti sessuali con minorenne* | 19,0 | / | / | 22,8 | 1,3 | 25,3 | / | / | 25,3 | 6,3 | *100* |
| *Pornografia minorile,ecc.* | 28,6 | / | / | 1,3 | 6,5 | 1,3 | / | 1,3 | 55,8 | 5,2 | *100* |
| ***Totale*** | ***24,2*** | ***0,1*** | ***0,0*** | ***8,3*** | ***4,3*** | ***19,6*** | ***0,0*** | ***2,4*** | ***39,8*** | ***1,3*** | ***100*** |
| **TOTALE** | 20,2 | 0,3 | 0,9 | 14,6 | 5,3 | 11,8 | 0,0 | 3,2 | 36,6 | 7,2 | *100* |

Le situazioni per le quale si avvia un procedimento penale, il 43,4%, seguono nella stragrande maggioranza dei casi il rito ordinario.

*Minorenni denunciati alle Procure per minorenni*
**secondo le misure cautelari adottate e il tipo di delitto - Anno 2004**

| | Misure cautelari | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| DELITTI | Custodia cautelare | Prescrizio-ni | Permanenza in casa | Collocamento in comunità | Nessuna misura | Totale |
| *Violenze sessuali* | *23* | - | *8* | *4* | *703* | *738* |
| *Atti sessuali con minorenne* | *1* | - | - | - | *77* | *78* |
| *Pornografia minorile,ecc.* | - | - | - | - | *72* | *72* |

Rare sono le misure cautelari adottate, su 888 minorenni segnalati nel 2004, sono 35 (tutti autori di atti rubricate come violenza sessuale) quelli per i quali si è deciso di ricorrere ad una qualche forma di controllo: dalla custodia cautelare, al collocamento in comunità, all'obbligo di permanenza in casa.

Dei 38 minorenni condannati nel 2004 per reati di tipo sessuale, 21 risultano condannati alla reclusione per una durata da uno a tre anni, mentre 9 da tre a cinque anni. Un approfondimento meriterrebbe l'analisi dei tempi del procedimento: secondo le statistiche giudiziarie disponibili, infatti, quasi un terzo dei minorenni condannati ha commesso il fatto nel 1996 o in anni precedenti,

cioè otto anni prima dell'emissione della condanna, una quota di "ritardatari" che risulta decisamente più bassa se calcolata sul complesso dei minori condannati, pari al 7%.

**Minorenni condannati per tipo di delitto e anno in cui fu commesso - Anno 2004(Dati percentuali)**

| | Anno in cui il delitto fu commesso | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DELITTI | 1996 e precedenti | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Totale |
| Reati sessuali | 31 | 6 | 3 | 14 | 25 | 8 | 14 | - | 100 |
| Totale | 7,0 | 5,6 | 17,3 | 17,5 | 16,3 | 18,9 | 15,0 | 2,3 | 100,0 |

Infine, un elemento molto interessante rispetto ai reati di violenza sessuale in cui gli autori sono minorenni, è quello relativo all'eventuale correità.
Sia tra gli infraquattordicenni che tra i minori imputabili, soltanto un quarto di coloro che hanno commesso il reato lo ha fatto da solo. Nelle due classi di età si ha, infatti, una netta prevalenza di reati commessi in gruppo, con un'incidenza che è lievemente più alta tra coloro che non hanno ancora compiuto i 14 anni. Tra i minori di 14-17 anni è invece abbastanza alta l'incidenza di correità con altri autori maggiorenni.
La maggioranza delle vittime è di sesso femminile, spesso conosciuta dall'aggressore, o da uno degli aggressori quando la violenza è commessa in gruppo.

## IV.2. Premesse necessarie

### *4.2.1 Il reato minorile come sintomo*

Quando un minore ha commesso un reato si crea immediatamente una distanza tra la percezione degli operatori coinvolti nel caso, distanza proporzionale alla gravità del fatto commesso. Gli operatori percepiscono di solito il minore come un soggetto vittima di una forma di disagio, mentre la pubblica opinione tipicamente si identifica con la vittima aspirando ad una forma di pena proporzionata in termini di afflizione al reato commesso. La metafora che vede la devianza come un male-essere presente nel soggetto va tuttavia certamente chiarita e condivisa. Solo, infatti, condividendo la premessa si può convenire sul "trattamento" possibile del minore che commette reato.

*L'adolescente che delinque e il mondo esterno*
La gravità delle azioni delinquenziali talora commesse dai minori genera come effetto immediato l'esigenza di difendersi spostando all'esterno e il più lontano possibile l'origine del male.
L'idea del monstrum, del mostro che compie un'azione inumana e non immaginabile, nasce da questa mitologia. Il mostro non è più uguale agli altri coetanei, va punito e allontanato dalla società come soluzione del problema. Quella dell'estraneità a-priori dei ragazzi autori di reato di abuso dall'universo dei "normali" è tuttavia un mito privo di fondamento.
Francesco Verdoliva (2001) sottolinea anzi come la legge riconosca che "il minore è, per definizione, sia di ethos sociale sia giuridico, un soggetto che completa il suo processo educativo al momento del compimento della maggiore età". Si riconosce quindi che l'adolescenza non solo è un'età in cui l'identità è ancora incerta, ma soprattutto è l'età di un soggetto in formazione, fortemente condizionato dal mondo sociale: genitori, amici, educatori e media. Una corte di sistemi che condiziona tra l'altro il rapporto con il corpo, il rischio e la sessualità.
La prima fonte di indeterminatezza delle scelte adolescenziali è data dalla permeabilità, involontaria e inevitabile, dell'adolescente, alle suggestioni delle sue nuove "famiglie" sociali. Ne esiste una

seconda, che dipende strettamente dal passaggio del tempo: la plasticità adolescenziale, ovvero la rapidità con cui l'adolescente cambia identità, sistemi di valori, abitudini, amicizie, occupazioni.
Dunque, da più parti si riconosce che il minore che delinque, in qualche punto della sua evoluzione, deve aver ricevuto dall'esterno un danno di ordine educativo o di ostacolo evolutivo a cui egli risponde, senza essere del tutto cosciente del suo malessere, con un'azione che deve essere letta e interpretata poiché solo attraverso essa si esprime, e quindi si comprende, il suo disagio. Dunque l'adolescente che commette reato riceve un danno ambientale e risponde ad esso danneggiando a sua volta l'ambiente, il più delle volte senza piena consapevolezza del suo ruolo in questa specie di staffetta simbolica. Tale posizione soggettiva, però, può cambiare rapidamente, rendendolo socialmente integrato e non più pericoloso in tempi relativamente brevi: da qui la necessità di valutare la personalità del minore che commette reato, onde chiarire l'origine del disagio e la sua prognosi, anche in termini di pericolosità rispetto all'integrazione sociale futura.

*Il godimento della trasgressione*
La metafora del reato come disagio è riferito al disagio psicologico inteso come sintomo nevrotico. Vi sono due elementi che ravvicinano nevrosi e trasgressione: l'origine ambientale legata alla storia evolutiva del soggetto e una ridotta o nulla consapevolezza dei perché del proprio agito. Raramente un minore sa spiegare anche a sé stesso perché si è trovato a commettere un reato. Talvolta i reati minorili sono così plateali, poco premeditati e agiti senza destrezza che appare evidente che si verrà facilmente scoperti. "È stato più forte di me" dicono spesso i ragazzi quando si cerca di capire l'origine delle loro azioni, una risposta che sembra tanto simile a quella che può fornire un paziente affetto da disturbo ossessivo-compulsivo che si lavi continuamente le mani fino a scorticarsi la pelle.
Un terzo elemento di parentela tra i due concetti di nevrosi e trasgressione riguarda il godimento implicito nel sintomo: da qualche parte l'azione che costituisce reato, l'azione contraria alla Legge, può sembrare conveniente al ragazzo che la commette. Scoprire ciò che il minore non sa nel momento in cui commette un reato, quale piacere ne ricavi e perché, è il compito dell'adulto che entra in una relazione di supporto e cura con il minore autore di azioni delittuose. L'apprendere, con rispetto e all'interno di una relazione di aiuto, le origini del proprio comportamento può avere per l'adolescente una vera e propria valenza terapeutica.

### *4.2.2 Problematiche dell'integrazione sessuale*

*La scoperta del sesso e la fragilità individuale*
La maturazione sessuale è l'evento che segna l'inizio dell'adolescenza, per tutti più o meno allo stesso modo, con l'avvento della capacità procreativa. Tuttavia l'integrazione psicologica della realtà del corpo sessuato nel complesso della personalità è altra cosa. Si tratta di un meccanismo delicato e complesso destinato a svilupparsi nel tempo. L'adolescente, maschio o femmina che sia, si ritrova di fronte alla pubertà come evento che riguarda il sesso, scoprendo che la condizione fondamentale di questa scoperta è la solitudine. Una solitudine che è tale in quanto si presenta come un vuoto, come desiderio dell'altro da sé. Dall'improvvisa comprensione di questa dipendenza dall'altro, da questo bisogno che renderà dall'adolescenza in poi la solitudine un evento frustrante, da questo costante bisogno di partner, di gruppo, di affiliazione, l'adolescente ricava una sensazione di fragilità. L'adolescente ha costantemente bisogno di un altro per essere appagato, e per la prima volta nella sua vita anche di qualcuno che condivida con lui la dimensione del piacere. Spesso i contorni di questo "qualcuno" devono ancora chiarirsi, ma la sua assenza genera comunque dolore e mancanza. È il corpo sessuato che manda i suoi potenti messaggi alla mente sociale, costringendo ad un confronto i ragazzi, di per sé spesso timorosi verso la femminilità delle coetanee la cui maggiore "maturità" si evince nella capacità che hanno le ragazze di usare da un'età più precoce il pensiero astratto e le parole. L'adolescente maschio si ritrova impegnato il più delle volte a mostrare alle coetanee un sé accettabile allo scopo di mascherare il desiderio sessuale che sente sotteso ad ogni vicinanza. La vergogna e l'inadeguatezza sono sentimenti comuni nei confronti di

una femminilità i cui modelli sono mutuati dalla famiglia e dalle donne adulte che le coetanee sembrano il più delle volte imitare alla perfezione. Nel corso della prima parte dell'adolescenza classicamente questa dicotomia dei generi sessuali può essere considerata responsabile della resistenza ad amalgamare il gruppo maschile e quello femminile. Paradossalmente è proprio l'acuirsi in alcuni maschi del senso di inadeguatezza nei confronti della donna, considerata "più grande", a far desiderare all'adolescente di eliminare la relazione dal sesso, a spingere a cercare un "trucco" per scindere il parlare dal fare, agendo il sesso senza entrare in intimità con questa femminilità lontana e complessa.
Si realizza così una scissione tra sesso e relazione e insieme ad essa un paradosso: l'adolescente che si avvicina alla donna avendo scoperto il sesso e il desiderio, teme e rifugge il proprio corpo sessuato, di cui si vergogna segretamente e in silenzio. Un adolescente abusante, da tempo fidanzato con una coetanea, dichiarava candidamente riferendosi a quest'ultima: "certe cose non potevo chiederle a lei, mi avrebbe lasciato".
Gli adolescenti potenziali abusanti sono il più delle volte lontani e incapaci rispetto alla possibilità di accedere al rapporto sessuale inteso come rapporto che implichi il sesso. Si sentono impotenti e incapaci di seduzione, piccoli ma potentemente spinti dal gruppo sociale a dimostrare la propria potenza virile.
Il punto più alto del senso di inadeguatezza viene raggiunto quando il desiderio si sublima in amore e tenerezza, e si acuisce la paura di essere rifiutati e di vedersi così negata per sempre la possibilità di una felicità presente e futura.

*Il sesso e il gruppo sociale*
Un secondo problema più specifico riguarda il fatto che si è soli di fronte al sesso. Di sesso non si parla con tutti, non è un argomento pubblico. In effetti questo genera l'idea che ciò che accade intorno al sesso "siano solo fatti miei" rispetto ai genitori e all'autorità pubblica, alla Legge. L'adolescente fermato per reati sessuali si stupisce del fatto che il sesso sia in qualche modo "normato", essendosi sentito invece autorizzato a fare tutto ciò che era accettato dalla ristretta cerchia di coloro cui confidava le proprie fantasie e performance di natura sessuale. Proprio l'adolescente, infatti, non è mai del tutto solo di fronte al sesso: un giovane paziente una volta affermò "non saprei neanche immaginare di non telefonare ad un amico dopo aver fatto sesso, per raccontargli....".- La dimensione privata del sesso si apre dunque in adolescenza verso un piccolo gruppo che "sa" delle vicende dei singoli.
Il luogo immaginario in cui avvengono i fatti sessuali rappresenta dunque un'area di confine tra pubblico e privato: questa area transizionale in cui si decide ciò che è giusto o sbagliato rispetto al sesso, *in primis* il tempo giusto per l'iniziazione sessuale, è deciso dal gruppo di riferimento. Il dolore di chi si sente incapace di rispettare le regole e la tempistica dell'esperienza sessuale rispetto al proprio gruppo sociale è profondo e difficilmente tollerabile. La dimensione del gruppo amicale è indubbiamente quella più potente nell'influenzare il singolo in questa fase della vita rispetto alla sessualità.
Come per ogni altro fatto l'adolescente tende a rinunciare ai vecchi modelli copiati dai genitori e osserva invece bene il comportamento dei coetanei che lo circondano, cercando di coglierne conferme su di sé.

Nel lavoro clinico con gli adolescenti si osserva spesso che il dolore che essi provano per la propria inadeguatezza di fronte al gruppo sociale è sovente di gran lunga più pressante del desiderio di sperimentare il piacere condiviso in termini di movente per azioni sessuali, criminose e non. Quando questa condizione si amplifica, tuttavia, è più frequente la criminogenesi di un abuso sessuale.
Il piccolo gruppo tuttavia non è impermeabile a una cultura più ampia in grado di definirne la cornice etica; il confronto tra gruppi e la trasmissione di messaggi non ambigui sulla sessualità produce un contagio culturale che normalizza i gruppi, inserendoli in un contesto culturale ed etico più ampio.

La dimensione sociale dell'iniziazione sessuale può però prendere direzioni meno normate e più anomale e pericolose quando il gruppo è culturalmente isolato da altri gruppi di pari e la comunicazione con il mondo adulto sul tema della sessualità è povera e stereotipata. L'abuso di gruppo si produce ad esempio nel contesto di un'ecologia perversa che può funzionare solo a precise condizioni. L'adolescente che vive in contesti urbani ampi, che ha contatti con diversi coetanei con cui stabilisce relazioni è meno a rischio. Quando invece un piccolo gruppo è separato dal contesto sociale più ampio da ragioni geografiche o caratteriali, esso si adegua ad una concezione della sessualità che può anche essere lontana da quella considerata normale dalla moltitudine: o meglio, il gruppo può creare da solo una pericolosa idea di "normalità" lontana da quella dei più, della moltitudine, della legge dello Stato. Non a caso la violenza sessuale di gruppo tra adolescenti si consuma spesso in piccoli paesi e in contesti culturalmente poveri e isolati.
Questi gruppi separati dai contesti più ampi si creano una mitologia sessuale rassicurante rispetto al sesso. Il sesso apparirà allora straordinariamente "vicino" e facile, indipendentemente dalla spesso scarsa capacità di relazione con le coetanee da parte dei giovani o giovanissimi componenti del gruppo. Nell'immaginario del gruppo possono entrare a far parte fantasie capaci di innescare passaggi all'atto aggressivi, quali l'idea di coetanei usi ad iniziazioni sessuali precoci e di gruppo, e di giovanissime disponibili a iniziare al sesso interi gruppi di "fortunati".

Quello dell'iniziazione sessuale "in compagnia" è per l'adolescente una sorta di archetipo che fonda le sue radici nei timori profondi che la sessualità risveglia, e predispone a fantasticare una possibilità di gestire la faccenda-sesso in maniera semplificata, erotizzando il cameratismo amicale e ponendo meno l'accento sulla relazione affettiva con una "vera" coetanea in carne e ossa, su sentimenti e pensieri.

## IV.3. Fenomenologia dei reati sessuali commessi da minorenni

Il concetto di reato sessuale commesso da minorenni va distinto in almeno quattro situazioni: violazioni dell'età minima per il consenso, abusi individuali o intrafamiliari, abusi di gruppo e pedopornografia via Internet (fig. 1)
Queste situazioni, diverse sul piano eziologico e crimonogenetico, richiedono anche un diverso trattamento.

*4.3.1. L'età minima per i rapporti sessuali*

Un aspetto da considerare è quello delle età minime che la legge italiana prevede per avere rapporti sessuali: è il problema dell'età del consenso. È solo compiuti i tredici anni che il sesso è considerato una scelta possibile se la differenza di età tra i soggetti non é superiore a tre anni, e anche allora fino ai sedici con alcune limitazioni. Il legislatore ha inteso operare in due direzioni: a tutela degli abusi all'infanzia commessi da soggetti anche più adulti, e in direzione di interpretare una precoce erotizzazione delle relazioni come segnale di disagio. Va sottolineato tuttavia che in caso di rapporto consenziente tra minorenni che non rispetti le età minime del consenso previsto per legge, la categoria del reato è sempre quella dell'art. 609.
Accanto a situazioni come quelle sopra descritte, dove la qualificazione di violenza deve essere indagata con attenzione, specialmente se tra i due soggetti non ci sono significative differenze di età e sono entrambi minorenni, si collocano però anche vicende più propriamente e correttamente riconducibili alla qualificazione di violenza sessuale, o stupro.

*I minori autori di stupro*
Con il termine "stupro" si intende per lo più un abuso commesso da un soggetto autonomo che costringe ad atti sessuali una vittima con l'uso della coercizione fisica senza che tra essi vi sia né rapporto di parentela né un'intimità particolare che rende il rapporto tra i due assimilabile alla relazione di parentela (abuso definito più oltre "perifamiliare", ad es. ai danni di un figlio di vicini di casa, di un amico di famiglia, di un parente). Un tipo di reato con queste caratteristiche è molto raro nella casistica dei reati sessuali adolescenziali[6].
In caso di aggressione individuale ad una vittima non "familiare" è probabile si possano trovare, in proporzioni variabili, alcuni degli elementi riscontrati nei casi di abuso di gruppo: una relazione vittima-aggressore pregressa, che rende la prima "accessibile" alla percezione del secondo, un aggressore caratterizzato dal pensiero operatorio concreto e dall'antisocialità. La differenza rispetto all'abuso di gruppo è che è necessario, per agire l'abuso senza la "facilitazione" del gruppo, una maggiore capacità di pianificazione e/o una tendenza antisociale pregressa, quando non abituale.
Questa tipologia è quindi in qualche modo più "adulta", si può riscontrare in situazioni di maggiore degrado sociale e con minori più vicini alla maggiore età.
La distinzione tra *violenza predatoria* e *violenza difensiva* (Alvarez, 1997) chiarisce questa dinamica. La violenza predatoria, tipica dello stupro, è distruttiva, reificante, generata dal misconoscimento dell'altro; la violenza difensiva è invece testimone della propria fragilità che rende intollerabile la fragilità dell'altro. Se nell'altro si proietta la propria parte lesa e offesa per non vederla in sé, prevaricare l'altro significa distanziarsi da quella fragilità: "l'altro, da specchio di fragilità, diventa testimone della propria forza".

Nei ragazzi abusanti, l'agito sessuale è spesso l'esito di una violenza difensiva e può essere interpretato come un segnale di difficoltà a far fronte ai cambiamenti e ai tentativi di integrare la propria sessualità dentro la propria immagine.

*4.3.2. L'abuso sessuale commesso individualmente: l'abuso intrafamiliare o perifamiliare*

Questi casi sono numerosi nella casistica, per quanto inferiori di solito in numero ai reati sessuali di gruppo. Le caratteristiche del reato e la personalità dei minorenni coinvolti differiscono radicalmente da quelle dei minori autori di reato di gruppo, con evidenti conseguenze sotto il profilo del trattamento e della prevenzione.

---

[6] Le limitazioni derivanti dal numero di casi osservati e osservabili rispondono della scarsa trattazione della tematica a livello di pubblicazioni nazionali. La letteratura internazionale (si veda ad es. la sintesi "*le caratteristiche del sexual offender adolescente*" di Sabbatello nel testo a cura di Ingrascì e Picozzi, "Giovani e Crimini Violenti", 2002) tende ad assimilare abuso perifamiliare e abuso sessuale individuale, come del resto si osserva anche nella casistica italiana.

La vittima, nei casi di abusi agiti individualmente, è cercata nell'ambito immediatamente limitrofo al luogo di vita della famiglia nucleare o all'interno di essa. Per tale ragione si usa il termine "perifamiliare" per indicare l'area in cui avviene l'incontro tra abusante e vittima. Non vi sono prevalenze di età del soggetto che commette l'abuso, anche se si sono riscontrati diversi casi in cui l'inizio dell'abuso coincide con la pubertà. La caratteristica più tipica della vittima, spesso un fratello o una sorella minore dell'abusante, è proprio la giovane età, che la rende apparentemente docile nel cedere alle minacce e alle proposte dell'abusante e nel non rivelare l'accaduto quando sottoposta a minacce. Non vi sono prevalenze nella scelta del genere sessuale della vittima. Questo tipo di abusi, come tipicamente negli abusi intrafamiliari in genere, raramente si verifica un'unica volta, mentre il periodo in cui si consumano i reati spesso perdura per mesi o anni. In questi casi l'abuso può essere anche esercitato con l'uso di violenza fisica e con coercizione di diverso tipo.
È assente una "trama" stereotipata, fissa, come si riscontra nei casi di reati sessuali di gruppo, il che rende l'interpretazione del fatto reato in sé più complessa, variegata e soggettiva.

In questo tipo di casi di abuso l'unico elemento comune è di natura psicologica e riguarda il malfunzionamento del tabù dell'incesto. Perché questo avvenga, vi deve essere una patologia del sistema-famiglia che è sempre presente, anche se talvolta risulta palese solo il disagio di un unico elemento, l'aggressore (il c.d. paziente designato, ad es. in Minuchin, 1976).
L'alterazione cui si assiste prende spesso la forma di una estrema vicinanza di sapore simbiotico tra i membri della famiglia (Balier, 1996) con una contemporanea chiusura emotiva rispetto al mondo esterno, spesso dipinto come pericoloso. Non di rado questo atteggiamento si accompagna alla fobia nei confronti del "sesso" visto in TV, sulle strade o comunque vissuto "fuori", palesando un atteggiamento superficialmente moraleggiante e castrante che impedisce all'adolescente di "esportare" il suo desiderio al di fuori della cerchia familiare, all'interno della quale "ristagna" ogni desiderio.
È spesso riscontrata in queste famiglie la presenza di fortissimi sentimenti ambivalenti all'interno dei membri della famiglia, con picchi di affettività e aggressività elevatissimi e quasi contemporanei (Balier, 1996; Chasseguet-Smirgel, 1987).
Il contenitore-casa "gelido" e "chiuso" costituisce la cornice anche di relazioni fratello-sorella "apparentemente reciproche", che sono tipiche di quando un fratello in epoca di pubertà convince una vittima ancora bambina a comportamenti erotizzati, cosicché quest'ultima incontrerà la sua maturazione sessuale quando ormai questa forma di esercizio della sessualità è divenuto abituale. In questi casi, per la vittima, la confusione costituita dalla sessualità sul piano etico del giusto e dello sbagliato è massima (Grimoldi, 2006).
La generica debolezza dell'Io di questi soggetti ne fa degli adolescenti spesso incapaci di contenere le pulsioni e di reggere le frustrazioni, dunque molto probabilmente segnati da varie problematiche di carattere comportamentale, con una sottostante della personalità di tipo nevrotico o borderline.
In questi casi, in fase di valutazione e di trattamento assume un rilievo particolare il tema della pericolosità sociale del soggetto. La variabilità delle situazioni individuali non consente generalizzazioni ulteriori su questa casistica, che vanno esaminate caso per caso.

### *4.3.3. L'abuso sessuale commesso in gruppo*

Gli adolescenti che commettono reato in gruppo sono numericamente i più significativi, arrivando a delineare in alcune aree geografiche un fenomeno che può ben dirsi preoccupante.
L'osservazione di numerosi casi ci presenta una "trama" fenomenologica costante. Vi è una ripetitività nella dinamica dell'abuso e nel *modus operandi* degli abusanti in gruppo che appare sconcertante se paragonata a quanto accade con altri reati.

*Rituali*
La ripetitività delle modalità con cui si consuma la violenza di gruppo tra adolescenti, se sul piano

della responsabilità vede certamente delineati una vittima e un gruppo di colpevoli, da un punto di vista crimonogenetico appare come la messa in scena di un rito di passaggio. Tale ritualità vede l'uno di fronte all'altra due soggetti, i colpevoli e la vittima, che condividono la giovanissima età ma anche un alto grado di disagio evolutivo dovuto a una difficile integrazione della sessualità, da ambedue male interpretata, nel contesto più ampio della propria personalità e della propria vita.
Il rito di passaggio è adatto a solcare una distinzione, ma la sua funzione qui è opposta: evitare la prova rappresentata dell'esordio sessuale e contemporaneamente evitare sia la paura di essere "in ritardo" nell'iniziazione sessuale rispetto al gruppo, sia l'esposizione della propria potenziale inadeguatezza.
Tutto ciò è occultato dalla presenza del gruppo e dalle regole codificate di un rituale che funge da surrogato, simula il sesso, lo rappresenta, lo mette in scena ma in definitiva non lo è, risultando a posteriori poco coinvolgente ma anche poco gratificante nella sua dimensione di piacere.

*Il branco*
Il numero dei componenti il gruppo abusante può variare da due a oltre una decina di minorenni. Raramente vi è premeditazione. Il gruppo si incontra tipicamente per caso, spesso si parte da una proposta di "gioco" trasgressivo che prevede il coinvolgimento di una ragazza, la futura vittima che per qualche ragione è vissuta come più accessibile, più "facile". L'abuso di gruppo raramente si svolge con l'uso di coercizione fisica, che ne rappresenta un'aggravante. Il più delle volte la vittima viene intimidita o minacciata. A livello sessuale, raramente si verifica penetrazione mentre tipicamente la vittima viene costretta a rapporti orali.
Nei gruppi numerosi, composti da almeno più di tre elementi, tipicamente la violenza rappresenta la situazione in cui per la maggioranza dei componenti l'esperienza sessuale è vissuta per la prima volta. La reiterazione del reato è rara: di solito la vittima comunica ad un adulto l'esperienza vissuta e viene sporta denuncia.
Il *profiling* del potenziale abusante adolescente ha caratteristiche piuttosto definite: la giovane età, vicina ai quattordici anni; una capacità di astrazione ridotta, tanto da fare pensare spesso ad un lieve ritardo cognitivo o ad un ambiente culturalmente deprivato. Sono di solito incensurati o segnalati per comportamenti impulsivi di poco conto. Si tratta di ragazzi che faticano a proseguire la scuola oltre l'obbligo formativo, sottoposti ad un grado di frustrazioni notevoli nella vita quotidiana, familiare, scolastica e professionale. Classicamente sono inseriti in aggregazioni gruppali isolate che tendono a stabilire regole proprie di relazione tra sessi e di rapporto con il rischio.
Dal punto di vista psicologico, il gruppo di adolescenti maschi, potenziali complici di abuso, condivide una profonda difficoltà a integrare la sessualità nella personalità. Il corpo sessuato è vissuto con vergogna; le coetanee di sesso femminile sono percepite come lontane, superiori, quasi irraggiungibili sul piano relazionale, anche a causa della percezione depressiva della propria inadeguatezza.
Una minoranza di abusanti hanno relazioni in corso con ragazze al momento del reato, pressoché nessuno ha avuto rapporti sessuali o significative esperienze sessuali con esse.
Questa particolare percezione di impotenza è fittizia e probabilmente transitoria, ma ciò nondimeno viene sentita come una grave ferita. L'adolescente che non ama, spesso non si sente amabile dal punto di vista sessuale, se non in un futuro così lontano da non poter neppure essere pensato come possibile.
In più l'amico, l'altro sociale, il gruppo, sa dell'inesperienza del compagno, lo vede e lo "sgama", ossia ne scopre il difetto fondamentale e per questa ragione fa discendere su di lui la condanna di un pesante stigma sociale che complica il vissuto di impotenza. L'abuso di gruppo è vissuto quindi come la surrogazione di un'esperienza mancante, una sorta di trucco, un salto evolutivo.
Il reato è però considerato "infame" dagli altri adolescenti trasgressivi (ad es. in caso di carcerazione occorrono particolari cautele), perché attacca la debolezza sul piano fisico della ragazza, proiettando sulla vittima la propria ansia di impotenza.

*Vittimologia del reato sessuale di gruppo*

Nell'abuso di gruppo la vittima non è mai causale. L'abuso in adolescenza è un evento prodotto dal desiderio nei confronti della vittima e dal ruolo da lei giocato nell'immaginario del gruppo: ci deve essere un rapporto di conoscenza stretta, "familiare".

La preadolescenza è il periodo evolutivo in cui si è più a rischio tanto di commettere quanto di subire un abuso di gruppo. La scoperta del proprio corpo, per la prima volta sessuato, esalta, eccita e inquieta al tempo stesso il preadolescente, tanto di sesso maschile che femminile; in entrambi i casi, a tutto ciò si affianca l'esigenza evolutiva di segretezza riguardo la propria intimità di fronte al genitore, il che riduce la possibilità di controllo del mondo adulto sui desideri e sulle azioni dell'ex-bambino.

In qualche modo, in maniera opposta rispetto all'accoglienza scettica e timorosa del corpo femminile da parte delle candidate all'anoressia, altre preadolescenti accolgono questo evento con esaltazione di fronte alla potenza che il nuovo corpo esercita sui coetanei. Ad alcune giovanissime questa scoperta appare potenzialmente risolutiva rispetto a una serie di incertezze e dubbi su di sé che hanno origini lontane. È probabile che nel gruppo delle future vittime si ritrovino forme precoci di depressione e situazioni di disagio familiare oppure storie di un abuso sessuale pregresso. La relazione di queste potenziali vittime con il gruppo di riferimento si risolve nell'uso strumentale del gioco seduttivo, che le porta a essere costantemente ricercate e apparentemente desiderate.

Nella mente comune del gruppo sociale degli adolescenti c'è, all'opposto, una complessiva svalutazione della futura vittima. La sua precedente disponibilità sul piano sessuale rende potenzialmente attuabile l'aggressione sessuale ai suoi danni.

La presenza di questa "vittima designata", di una ragazza "strana", diversa dalle altre, disponibile, rende più facile minimizzare la responsabilità individuale, promuovendo uno *splitting* del sesso in due: uno è il sesso facile, giocoso, alla portata di tutti, l'altro è un'esperienza difficile, da conquistare, una cosa da grandi. Al tempo stesso, anche l'universo femminile si divide in due: da una parte le ragazze sentite come superiori, inarrivabili, dietro le quali si intravede l'ombra edipica della madre, e dall'altra quelle "facili", con cui il sesso diventa un gioco.

Una complicanza nel trattamento di queste situazioni riguarda i genitori degli abusanti: questi adottano spesso la svalutazione delle vittime come giustificazione del reato commesso dai figli. I genitori interpretano come semplice debolezza l'atteggiamento del figlio maschio dinanzi a presunti rituali seduttivi da parte della vittima; ne reclamano la non responsabilità e dunque la sostanziale innocenza, nonostante la vittima sia stata intimidita e costretta dal gruppo contro la sua volontà.

Tutto ciò chiama in causa potentemente le responsabilità che gli adulti hanno nell'educazione dei figli e nella prevenzione di un disagio che nasce da un'interpretazione stereotipata e schematica della sessualità che ha le proprie radici nel contesto familiare e sociale più ampio.

## IV.4. Un crimine anomalo. La pedopornografia attraverso internet.

*Problemi specifici riguardanti questa specie di reato*

La diffusione tramite Internet, lo scaricamento e la produzione di immagini o filmati a contenuto pedopornografico da parte di soggetti minorenni propongono una serie di interrogativi inediti. Quelli che appaiono i più cogenti nel lavoro sociale e clinico con questi soggetti, sono almeno tre.

Il primo punto problematico riguarda il rapporto tra il reato dal punto di vista tecnico-informatico e le conseguenze degli aspetti tecnici sull'effettiva traduzione del desiderio del soggetto e sul valore di verità attribuibile alle affermazioni del minore sottoposto a giudizio.

La maggioranza delle fotografie o dei filmati pornografici viaggiano attraverso la rete con il meccanismo del *peer-to-peer*, in cui il recupero del materiale virtuale si basa sulla condivisione di una cartella e sulla ricerca di file attraverso parole chiave che si richiamano al nome del contenuto del file stesso.È un meccanismo abbastanza impreciso, soggetto alla possibilità di operazioni di contraffazione assolutamente banali come la modifica del nome del file da parte di chiunque vi abbia accesso, operazione che potenzialmente potrebbe causare lo scaricamento involontario di

contenuti diversi da quelli attesi.
La vergogna intrapsichica e lo stigma associato al particolare tipo di reato rende frequente l'uso della complessità tecnica come strumento per una facile quanto pervicace negazione del reato da parte dell'adolescente.
Va da sé che non si può qui prescindere dall'ammissione della responsabilità nel fatto reato come premessa per qualunque "messa alla prova". L'assenza di ammissione, o la presa in carico del minore quando le indagini siano ancora in corso, lascia l'operatore sociale di fronte all'impossibile compito di accompagnare il minore ad una improbabile ammissione del fatto.
Secondo elemento problematico riguarda il soggetto dell'azione-reato, in quanto soggetto scoperto come portatore di un desiderio sospetto, inteso sia come desiderio opaco che socialmente pericoloso. Ciò di cui va dato conto, e considerato a titolo di premessa, è *il fatto che il desiderio soggettivo è ritenuto oggetto di giudizio in quanto tale nel momento in cui diviene visibile.*
Tuttavia si impongono importanti distinzioni riguardanti tali reati quando essi siano compiuti da minorenni.
L'esperienza che riguarda questi reati implica un piacere solitario, in assenza di relazione con un Altro reale, come tipicamente accade nelle relazioni di *dipendenza.*
Documentata e plausibile (Christensen et al., 2001) è la "*computer addiction*", la dipendenza da uno strumento informatico in grado di generare piacere mimando una forma di gratificazione relazionale (nel *gaming*, nella partecipazione a *chat*, nei vari giochi di simulazione di realtà virtuali, e infine nella sessualità virtuale).
Nella *computer addiction* una potente energia centripeta costringe l'adolescente a gravitare intorno all'oggetto dell'*addiction* (PlayStation, PC, ecc.). Si tratta di strumenti che generano una forma di dipendenza ma che, contrariamente alle droghe, consentono l'illusione di trovarsi ancora in una forma di relazione (si pensi alle chat), e mascherando a loro stessi la progressiva situazione di chiusura e di ritiro relazionale.
Il reato di violenza sessuale differisce radicalmente dalla pornografia virtuale, in quanto si produce in un'intromissione violenta nel mondo dell'altro, un'azione quindi violentemente centrifuga che il minore dipendente dall'uso della rete, per sua stessa natura, difficilmente attuerebbe.
Dunque, se la prima conclusione è che nel valutare questo tipo di reato *non si può prescindere da una valutazione del grado di dipendenza* patologica nei confronti dello strumento informatico, una conseguenza collaterale è che *questa forma di antisocialità non è in sé stessa predittiva di futuri comportamenti abusanti agiti nel reale.*
È sensato inoltre domandarsi, sempre riguardo la questione della valutazione del desiderio, se e quando il concetto di pedofilia possa essere applicato ad un soggetto minorenne. Non è infatti infrequente che i minori siano scoperti a cercare immagini di coetanei.
Nel caso dei minorenni il distinguo che fa del desiderio un desiderio malato *e quindi* colpevole starebbe semmai nello scoprire un interesse specifico verso bambini, ossia soggetti privi di quei caratteri sessuali secondari che stimolano il desiderio sessuale.
Infine, un ultimo punto problematico riguarda la graduazione della colpa e si potrebbe sintetizzare nella domanda: in che senso si intende il concetto stesso di gravità in rapporto ad un minore che scarica dalla rete Internet immagini di minori impegnati in attività sessuali?
La Rete, con la varietà dei suoi contenuti, contiene infatti pressoché tutto, più specificamente *tutto ciò che si può desiderare*, circostanza cui se ne aggiunge una seconda, riguardante il fatto che l'utente è convinto di essere completamente solo.
Spiare la navigazione di un'adolescente capace di pescare all'interno di questo mare significa avere per la prima volta *una via diretta di accesso al suo Es*, ad un immaginario erotico che non è mai stato possibile percepire.
Il giudice interno che ci rende capaci di una vita sociale regolata, dal punto di vista topico e temporale interviene solo quando ci si relaziona con il mondo reale, ossia in un momento successivo.
La "gravità" del caso deve essere proporzionata a quanto si intuisce che il bambino, in quanto tale, venga individuato come oggetto di desiderio sessuale preferenziale da parte dell'adolescente. Altri

elementi importanti da valutare sono quanto tale desiderio dimostri di perdurare nel tempo, e infine se tenda ad essere agito nel reale, ossia a trasformarsi in un reato sessuale ai danni di un minore.
Appare quindi indispensabile, in questi casi, una puntuale diagnosi differenziale del reato che consideri come centrale la questione della pericolosità sociale del soggetto e non la qualità più o meno perversa delle rappresentazioni con cui si è venuti in contatto per individuare quali siano effettivamente le situazioni di incipiente strutturazione della personalità in senso perverso. Il più delle volte la ricerca di bambini come oggetto sessuale dipende da un blocco evolutivo e dalla conseguente chiusura di fronte ad un "fuori" percepito come minaccioso.

*Profiling*
Le caratteristiche dei minorenni che commettono reati ex art. 600 ter e quater non sono sovrapponibili *in toto* a quanto riscontrato in altre categorie di reati sessuali commessi da minori.
La presentazione di sé di questi soggetti appare classicamente e immediatamente piuttosto adultomorfa e per nulla trasgressiva: sono rari piercing, orecchini e tatuaggi e scarsi i segni di appartenenza a particolari aggregazioni sociali.
Si tratta di minori che, come l'*homunculus* sensoriale, hanno teste grandi e corpi piccoli. Sono frequenti i dettagli che denunciano una certa insofferenza relativamente alla propria corporeità: ne fa spesso le spese una cura di sé poco investita in previsione dell'imminente incontro con l'Altro sociale.
Le frequentazioni di questi ragazzi sono in tutti i casi limitate a poche persone con cui si condividono specifici interessi, mai di natura sportiva o aggregativa, bensì funzionale o tecnologica. Sono adolescenti quindi piuttosto solitari, che passano gran parte del proprio tempo in casa. Raramente nel loro orizzonte di vita ha fatto la comparsa un'amica di sesso femminile o una ragazza con cui stabilire una relazione affettiva intima, anche breve.
Nell'esperienza clinica sviluppata con la casistica di Brescia è raro riscontrare casi di minori dediti al consumo di sostanze; perfino rispetto al frequente consumo di alcol, hashish e marijuana, questo tipo di minori è probabilmente sotto i livelli medi di consumo, anche se paragonati a ragazzi non coinvolti in procedimenti penali.
La verbalizzazione e il livello intellettuale medio è di norma insolitamente buono in paragone con la media dei minorenni coinvolti in procedimenti penali. In genere sono studenti dai risultati scolastici soddisfacenti, con rare bocciature e pochi debiti formativi.
L'atteggiamento nei confronti dell'autorità adulta, e di conseguenza degli operatori sociali, è tipicamente rispettoso e collaborante, privo di elementi di insofferenza palese.
Una generalizzata difficoltà riguarda solo il rapporto con il reato e con la sua ammissione. Poiché infatti il possesso di pornografia infantile sottende l'accusa di pedofilia, fonte di vergogna generata oltre che dal forte stigma sociale anche dal timore di non essere "normali", il tentativo di "aggrapparsi" a questioni tecniche che giustifichino la presenza di tali materiali nei computer come causalità è sempre presente e pervicace.
Quasi sempre gli operatori sociali, abituatisi al contatto con minori trasgressivi rimangono stupiti dal loro atteggiamento particolarmente rispettoso senza essere strumentale, oltre che dalle capacità autoscopiche di autoosservazione ben sviluppate. Si ha frequentemente la sensazione di avere a che fare con quella categoria sociale che li vorrebbe "bravi ragazzi" nonostante il reato evochi immagini inquietanti che, se non elaborate, si rifletteranno inevitabilmente nella qualità della relazione educativa che andrà a instaurarsi. Da qui l'importanza della formazione e della preparazione dell'operatore che gestisce queste situazioni che non di rado appaiono per certi versi paradossali.

## IV.5. Psicodinamica del reato adolescenziale

*Il minimo comune denominatore degli abusi sessuali: la cancellazione simbolica dell'Altro*
Anche se l'abuso non è un atto che riguarda il rapporto tra la vita e la morte, come lo sono l'omicidio o il suicidio, è tuttavia un atto che presuppone la cancellazione dell'identità dell'altro da sé come sua premessa fondamentale.

Finché la donna viene percepita come individuo intero e perfino temuta per via della sua maggiore capacità ad usare parole, simboli e pensiero astratto, finché cioè rimane soggetto parlante, il suo "no" viene rispettato.
Nella violenza, al contrario, deve essere stato possibile smettere di pensare la donna come tale e negarne in un certo modo l'esistenza, per lo meno come soggetto tout-court, come soggetto di una relazione.
La ragazza, l'amica, smette di essere tale e diventa una futura vittima quando nella mente collettiva del gruppo, ma anche nella mente individuale dell'abusante, è ridotta a un'immagine da desiderare, ossia fondamentalmente un corpo, un giocattolo, un manichino senz'anima. Rimane l'immagine, l'involucro di lei, la figura, che per qualche ragione è stata a qual punto potentemente idealizzata o svalutata, comunque è a quel punto lontana.
È questo del resto il tempo storico del trionfo delle immagini e dell'immaginario, quanto l'adolescenza lo è dal punto di vista del periodo della propria storia personale. La nuova categoria dei reati sessuali, lo scaricamento di un'immagine da Internet inizia a somigliare, a rappresentare in qualche modo la stessa operazione che avviene nell'abuso. L'immagine non può suscitare empatia, né sentimenti complessi: in un certo senso, non esiste. Un sedicenne autore di un abuso parlando della sua vittima sosteneva, *in extremis*: "non deve pensare a lei come a un essere umano".
Già in passato si è scritto (Grimoldi, Cattaruzzi, Nirchio, 2001) del silenzio come dimensione propria, in particolare, dell'abuso di gruppo. Il silenzio dell'immagine ne è una prerogativa che si affianca a quella di suscitare desideri potenti e assoluti, senza mediazioni. La relazione dell'adolescente abusante con una donna-immagine è però tale non "solo" quando si tratti di fotografie scaricate online, che pure, in qualche tempo e in qualche luogo corrispondono ad una vera bambina da altri fisicamente e moralmente abusata. Il silenzio è talmente necessario in questa trasformazione da soggetto parlante a immagine da rendere improbabile ogni premeditazione e da fare sembrare il reato agli occhi degli stessi inquirenti un evento quasi accidentale, casuale. Fa eccezione il caso dell'omicidio della giovane Desirèe, a Leno, nella bassa bresciana (2002): lì, però, il giorno in cui è stato dettagliatamente premeditato quello che doveva essere "solo" un abuso, c'era un adulto, quasi a dimostrare che il silenzio è una dimensione che protegge il solo adolescente dalla dimensione della responsabilità e della colpa. "*Nomina nuda tenemus*" scriveva Umberto Eco al termine de *Il nome della rosa*: nominare le cose è un atto creativo, in grado cioè di farle esistere, di dare loro una vita.
Il minore che continua, che persevera in questa operazione di "svuotamento", di disponibilità a ridurre alcune donne ad una dimensione puramente immaginaria è potenzialmente un soggetto socialmente pericoloso: potrebbe tornare a delinquere. Per tale ragione, la valutazione dovrebbe sempre tenere fortemente in conto la mitologia costruita da questi adolescenti rispetto al sesso e alla femminilità.

*Psicodinamica del reato (sessuale) adolescenziale attuale*
Il tempo dell'attualità vede diverse domande sulla devianza minorile. La principale riguarda la ragione per cui dei minori aggrediscono nonostante abbiano goduto di una "buona" educazione.
In tempi di esasperazione dell'educazione affettiva, fatta di "scarso contenimento e forti attese" (Charmet, 2000) si genera nell'adolescente un potente e idealizzato ricordo del periodo infantile e una serie di importanti conseguenze rispetto allo status adolescenziale, ivi includendo una potente ambivalenza rispetto alla sessualità che rappresenta una delle più importanti spinte evolutive che peraltro non può essere ritardata. L'ambivalenza rispetto a questa spinta evolutiva può essere considerata alla base dell'aumento del numero assoluto dei reati sessuali commessi.
In questo periodo di esasperata educazione affettiva, la centratura dei genitori sugli aspetti formativi ed edonistici del bambino lascia occultata l'esigenza di regole e imposizioni, ma viene al tempo stesso negata la sofferenza legata alla separazione naturalmente connaturata con l'adolescenza. Tale sofferenza, negata *in primis* dai genitori, si esprime come un doloroso conflitto per l'adolescente, il quale riceve contemporaneamente dal sé profondo e dall'ambiente sociale una forte spinta verso l'indipendenza e un potente ricordo di benessere incondizionato e gratuito derivante dall'infanzia

vissuta presso la famiglia nucleare.

Diversi fenomeni mettono in luce la presenza di una dicotomia lacerante eppure negata o comunque non percepibile: la moltiplicazione dei fenomeni di dipendenza come negazione della relazione con l'altro; le anoressie/bulimie; la comunicazione tra adolescenti che, con la complicità degli strumenti di comunicazione attuali si fa sempre più povera di parole nel passaggio attraverso fenomeni come il chatting informatico, l'sms e gli "squilli" che utilizzano i telefoni cellulari.
Il corpo e le parole vengono in tutti questi fenomeni sottratti dalla relazione e dal giudizio dell'altro sociale, che ormai costituisce una fonte di potenziale pericolo per l'adolescente che non è pronto ad affrontarli. In Giappone il fenomeno degli *hikikkomori* esaspera questo concetto: si tratta di adolescenti che non escono dalla propria stanza e, come in una moderna clausura, comunicano solo attraverso il PC.
Evidentemente si tratta di una prassi rassicurante rispetto all'entrare in una relazione potenzialmente giudicante con l'altro, che non dà certezze. Si tratta della messa in forma di azione di un potentissimo movimento regressivo che dà conto del desiderio impossibile di ritornare ad un periodo più rassicurante e protetto della vita e di evitare esperienze divenute pericolose come l'innamoramento e il giudizio del proprio sé.

La sessualità è proprio l'ambito prioritario in cui il conflitto tra desiderio e paura dell'indipendenza e della crescita raggiunge il suo acme. Da un lato, vi è il timore dell'esperienza sessuale come prova di potenza virile, di bellezza sociale e capacità seduttiva, dall'altro un intenso desiderio di sperimentare l'esperienza del piacere condiviso ma soprattutto di dimostrarsi all'altezza delle richieste del gruppo sociale dei pari. Il disagio di questa lacerazione tra opposti desideri non è quasi mai consapevole.
L'evento sintomatico del disagio accade all'esterno da sé come qualcosa che non appartiene *in toto* all'adolescente. Tra i reati, quelli sessuali fanno tipicamente parte di questi avvenimenti. Tutti i reati adolescenziali possono essere, infatti, interpretati e possiedono un significato simbolico proprio in quanto veicolano un conflitto inconscio.

Si noti che quando prevalgono istanze progressive, la cronaca del reato adolescenziale vede un prevalere di aggressioni che negano, picchiandolo, violentandolo, annullandolo, il confronto e la paura con l'altro sociale, al fine di mantenere da esso la maggiore distanza possibile. Tipicamente adolescenziali sono: l'aggressione in gruppo al diverso (omosessuale, transessuali, barboni, ecc.), per una sorta di timore di contagio; le azioni violente prive di interazione diretta (lancio di oggetti dai cavalcavia); i reati informatici anche sessuali, in cui è aggirato il bisogno di relazione perché nella relazione si viene giudicati, promossi o bocciati. La relazione con l'altro è pericolosa e inquietante per chi non sia attrezzato a sopportare la frustrazione del rifiuto o dell'abbandono.
Nelle azioni antisociali "progressive" prevalgono significati e desideri di crescita e di indipendenza impossibili da pensare e da sopportare.

Si rileva talvolta anche la situazione opposta in cui ad essere aggrediti sono i significanti regressivi. Qui l'attacco che si evidenzia riguarda il corpo stesso dell'adolescente, come nei disturbi dell'alimentazione, più tipici del genere femminile, e tutta la categoria dei reati "paradossali", quelli in cui viene aggredita la famiglia o i suoi significanti.
Ad esempio, un minore figlio di genitori testimoni di Geova che commetta una plateale molestia ai danni di diverse compagne di classe durante le ore scolastiche, probabilmente desidera inconsciamente essere scoperto perché nella scoperta del reato si realizza l'attacco alla casa, ai genitori e, insieme a questi, alla propria parte infantile. Si tratta, in tutti i casi, di reati "paradossali", di adolescenti con relazioni familiari pacifiche, "perfette", che non lasciano spazio per la separazione e l'individuazione adolescenziale.

Si vuole qui concludere che i reati commessi da minorenni sono espressione di un potente conflitto,

che genera disagio. In speciale modo i reati sessuali rappresentano un disagio potente per il potente significato che veicola il corpo sessuato che cresce. Tali reati non sono voluti, non sono quasi mai premeditati e mai ripensati. Non sono esercizio di una forma di libertà, come accade per l'adulto. A seconda, invece, della forma che assumono, tali reati tradiscono l'avere rimosso due paure precise. Una è la paura del giudizio e delle relazioni, che spinge all'aggressione violenta, talora di tipo sessuale, mentre la seconda forma di paura è quella di rimanere incastrati in un potente meccanismo regressivo che relega l'adolescente ad una dimensione di "bambino in un corpo cresciuto", situazione che si verifica tanto più spesso quanto più i genitori diventano competenti, affettuosi e comprensivi e che richiede un'azione dirompente "contro" i valori familiari per spezzare l'omeostasi.

## IV.6. Azioni di prevenzione e intervento

*4.6.1. Sulla giurisprudenza penale minorile: la legge 448/88 di fronte all'abuso sessuale*

Per i minori autori di reati sessuali, così come per gli altri minorenni imputabili, è previsto, a parte i casi più gravi ove si riscontra un elevato rischio di recidiva e di pericolosità sociale, l'istituto della messa alla prova introdotto con il D.P.R. n. 448 del 22 settembre 1988 "*Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*" (art. 28). Attraverso tale normativa si introduce nell'ordinamento penale minorile un sistema di obiettivi incardinati attorno all'interesse del minore, alle esigenze educative e alla tutela del soggetto minorenne pur autore di reati. In base all'art. 28 il giudice può disporre con ordinanza la sospensione del processo per un periodo massimo di tre anni, durante il quale il minore viene affidato ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia in collaborazione con i servizi territoriali locali.
Il progetto di messa alla prova può accompagnarsi ad una misura cautelare come quella dell'inserimento in comunità educativa, che viene disposta dal Tribunale per i minorenni. Ove si rilevino particolari patologie psicologico–psichiatriche, può essere disposta la collocazione in una comunità medico – psico – pedagogica.
I minori possono venire accolti anche nei centri di prima accoglienza , strutture destinate a ospitarli solo per breve tempo, in attesa delle decisione definitiva da parte del giudice.
La sospensione del processo e il progetto di messa alla prova, o *probation*, si basa sull'interconnessione di ruoli, professionalità e funzioni diverse, quali i servizi di giustizia minorile, i servizi dell'ente locale, il giudice, il pubblico ministero, il difensore, la famiglia e il minore.
La *probation* prevede il coinvolgimento e la partecipazione attiva del minore, il quale con l'intervento di un adulto, partecipa in prima persona alla individuazione di un itinerario non istituzionale di ricomposizione del conflitto attivato dall'azione criminosa.
I servizi minorili dell'Amministrazione della Giustizia sono i diretti destinatari del provvedimento formale del Giudice; i servizi di assistenza degli enti locali sono chiamati a fornire ed assicurare i contenuti dei processi educativi con i quali sostenere, valutare e verificare la validità, congruità e adeguatezza dei relativi programmi. L'assistente sociale dei servizi della giustizia minorile deve operare rispettando le linee generali del modello organizzativo proprio dell'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM).
L'art. 6 del D.P.R. n. 448/88 riconosce ai Servizi minorili dell'amministrazione della giustizia il ruolo di collaboratori del Giudice "in ogni stato e grado del procedimento". Il loro compito è quello di sostenere l'operato dell'autorità giudiziaria attraverso interventi di sostegno e trattamento del minore, fornendo anche elementi utili sulla personalità del ragazzo e sulle condizioni del suo ambiente di vita (art.9 c.p.p.m.).

Si è già visto come il reato sessuale rappresenta un fallimento di un processo evolutivo potentemente condizionato da una molteplicità di attori del processo educativo. Nel momento dell'abuso adolescenziale, come per la maggioranza dei reati minorili, si assiste al fallimento non

del singolo che delinque, ma di un sistema. Per l'adolescente l'abuso si presenta con potenti similitudini con il disagio psicologico di ordine nevrotico, ivi inclusa una coscienza molto parziale delle cause dei propri comportamenti.
La quota di disagio evolutivo nei minori che commettono abuso di gruppo e di franca psicopatologia nei minori che agiscono l'abuso individualmente rappresentano il principale problema da affrontare a livello di prevenzione e trattamento.
Il modello a cui ci si ispira è fondamentalmente divenuto un modello medico in cui l'osservazione (diagnosi) guida una serie di interventi (cura) ritenuti significativi dal punto di vista educativo, il tutto articolato in un tempo ritenuto sufficiente a realizzare gli scopi profondi dell'adolescente eliminando l'elemento antisociale. Non vi sono ragioni tecniche per le quali ha senso che il soggetto autore di reati sessuali debba, *tout court*, essere considerato diversamente da altri soggetti autori di altri reati, come è stato proposto nel recente passato. La particolare fragilità sul piano evolutivo della personalità individuale e la rarità delle recidive (invero tipica dei reati gravi) permette di usare gli strumenti legislativi ed educativi già esistenti, auspicando semmai poche mirate modifiche.

Rispetto al buon uso di strumenti legislativi presenti, si vuole sottolineare in linea di massima l'adeguatezza della legge 448/88 nel dotare gli operatori di strumenti adeguati di trattamento. Più nel dettaglio, però, va considerata la potenza dei meccanismi di difesa che si attivano a protezione della vergogna suscitata dall'esposizione di una sessualità anomala. Per tali ragioni, di fronte ad un reato sessuale è sempre fondamentale l'ammissione del reato come condizione preliminare per accedere al progetto educativo. Se il minore viene affidato all'operatore sociale quando ancora si trovi in una posizione di negazione dei fatti, si è probabilmente destinati al fallimento. La relazione dell'operatore sociale con il minore non è infatti compatibile con una verità dei fatti da appurare, inficia la relazione e le possibilità di intervento, mettendo oltretutto l'operatore di fronte ad un compito di accertamento cui non è preparato.
Poiché, dice la stessa Costituzione Italiana, le misure di intervento "devono essere adeguate alle esigenze educative e alla personalità del minorenne", il primo problema riguarda la definizione di queste "esigenze" e l'elevata competenza tecnica-psicologica che tale valutazione richiede.
Occorre infatti stabilire una solida base attraverso una diagnosi, non in senso tassonomico-psichiatrico, ma in cui il reato acquisisca un senso nel contesto della vita di quel particolare minore. Quindi *in primis* vi è un'esigenza di comprendere il reato, in particolare nel suo ruolo di vantaggio che deve aver costituito per un soggetto ad un certo punto della sua evoluzione.
Tale diagnosi di relazione dovrà essere corroborata da una convincente previsione sulla futura pericolosità sociale e sulla potenzialità di reiterazione del comportamento abusante.
Occorre poi cambiare lo sfondo su cui viene agita l'azione antisociale per dotarsi di modelli di intervento e di strumenti che permettano di generare un mutamento attraverso azioni nel reale, azioni educative.
La richiesta di competenza professionale al personale che lavora con minorenni autori di reati sessuali è di fatto enorme.
Un problema è la scarsa diffusione di formazione specifica su questi temi e di sperimentazioni che permettano di essere valutate e modellizzate per diventare prassi trasferibili e adeguabili a molteplici contesti istituzionali locali. Il tema della formazione e della supervisione degli operatori è cruciale perché questo tipo di reati porta il singolo operatore a confrontarsi con temi suggestivi a livello individuale come quello della sessualità o della violenza ai danni di soggetti deboli.

Nel caso dei minori si è rinunciato al principio retributivo della pena, che vuole la punizione proporzionata al reato, per puntare sulla "cura" della devianza stessa e sul reinserimento sociale del minore autore del reato. Il ricorso a pene afflittive o riduttive della libertà individuale come la carcerazione è giustamente residuale.
Nel caso dei minorenni autori di reati sessuali, il perdurare di atteggiamenti di negazione della responsabilità ("lei ci stava, non ho fatto proprio niente"), la presenza di famiglie non collaboranti, la riduzione anche saltuaria dell'immagine femminile ad una dimensione puramente immaginaria,

sono elementi che incidono gravemente sulla pericolosità sociale e la probabilità di recidiva.
Si può percepire l'esigenza, solo in alcuni casi residuali, di ridurre provvisoriamente e per brevi periodi la libertà di alcuni tra questi minori quando la carcerazione abbia una valenza educativa nell'arginarne il vissuto di onnipotenza e quando occorra drammatizzare il reato, dimostrandone l'effettiva gravità.

*4.6.2. Psicologia e psicoterapia del reato sessuale in adolescenza*

La questione della sessualità adolescenziale, mescolata con fantasmi profondi, suscitati dalla dimensione della coercizione, della violenza e talvolta della morte fanno sì che in questi reati la figura dello psicologo vada ad affiancarsi naturalmente sia a quella dell'assistente sociale nella valutazione del caso sia a quella dell'educatore nel trattamento. Ciò avviene fondamentalmente per due ragioni: sia per una maggiore dimestichezza nel "maneggiare" materiali affettivi perturbanti e maggiori strumenti nella gestione dei propri movimenti affettivi conseguenti, che per l'anomalia costituita da questi casi e la necessità di approfondire la dinamica dell'integrazione della sessualità nella personalità dei minori autori di reati sessuali.
Quindi, ferma restando la necessità della presenza dello psicologo come parte dell'équipe nella fase di valutazione della personalità del minore autore di abuso, per quanto riguarda invece la fase del trattamento si pongono due distinte situazioni.
Quella nettamente più frequente permette una lettura dell'abuso come impossibile integrazione della sessualità in una personalità ancora infantile, di un corpo cresciuto in una dimensione "chiusa", infantilizzata, in cui l'esportazione del desiderio all'esterno della casa, nella realtà sociale più ampia risulta per qualche ragione impossibile. In questo caso di "impasse evolutiva" il gruppo sociale e i genitori assumeranno vari ruoli caso per caso. A livello prognostico, un intervento breve di individuazione può essere efficace in tempi compatibili con quelli degli attuali progetti di messa alla prova. La condizione è che la diagnosi psicologica divenga per il minore autore di reato fonte di nuova conoscenza su di sé (Aliprandi, Pelanda, Senise, 1990). In più il sistema penale minorile, per la sua natura "obbligatoria", consente di fare diventare l'osservazione fonte di cambiamento sul piano educativo, mutando le condizioni che hanno fatto da sfondo e precondizione al reato.
È essenziale tuttavia che l'elemento valutativo, diagnostico in senso ampio, preceda l'intervento sul minore e che il minore stesso sia consapevole che l'adesione all'intervento educativo che ne discende è parte essenziale del dispositivo di "messa alla prova", e che quest'ultima è l'effettiva alternativa al dibattimento, alla condanna e, infine, ad un'eventuale pena.
È tuttavia plausibile che la situazione simbiotica sul piano familiare abbia creato una struttura di personalità con nuclei psicotici o borderline, così come è possibile che una centratura prevalente o esclusiva dei minori su un godimento innescato dalla dimensione del potere e della sopraffazione dell'altro faccia propendere per un sospetto di incipiente strutturazione patologica della personalità, ad esempio in direzione di una perversione. Questo tipo di situazione, invero estremamente rara, richiede interventi massicci e specialistici sul piano terapeutico che però difficilmente si rendono disponibili nel contesto delle risorse di cui ci si avvale abitualmente.
Non si ritiene, in conclusione, si possa affatto ragionare in termini di "pedofilia" ogni qualvolta un minore scarica un'immagine pedopornografica dalla rete Internet. Tuttavia la questione della sessualità adolescenziale e del modo in cui l'adolescente la gestisce è centrale e delicato, così come si rivela necessario che lo psicologo sia messo in grado di effettuare una corretta diagnosi della personalità individuale e di poter avere a disposizione anche risorse di emergenza ad alta specializzazione per interventi di lungo respiro nei rari casi in cui si rende necessario.

*4.6.3. Genitori e stili educativi: il problema del trattamento delle "buone famiglie"*

Il reato sessuale adolescenziale è agito in area limitrofa alla casa familiare in almeno due casi: nel caso di pedopornografia scaricata via Internet e in pressoché tutti i casi di abuso individuale, ossia non commesso in gruppo. Si è già scritto dell'assoluta rarità di un minore che abusi da solo in

luoghi del tutto estranei alla dimensione familiare. Le vittime di abuso individuale comprendono classicamente la fratria, i figli di amici di famiglia, parenti o vicini di casa.
Ciò implica immediatamente il sovvertimento del tradizionale luogo comune relativo alla sicurezza della dimensione domestica. Ma non solo: si è abituati a vedere di buon occhio, o comunque a percepire come sicura la dimensione di un figlio adolescente che passi molto tempo in casa.
Con i reati sessuali ci si trova in effetti frequentemente di fronte non tanto all'estremismo trasgressivo ma, al contrario, ad una sorta di esasperazione della normalità e del valore della famiglia. In questi casi il ruolo di accudimento genitoriale non solo è presente, ma anche accettato e sovrastimato dal figlio adolescente, che apparentemente evita gli elementi trasgressivi tipici dell'adolescenza semplicemente riproducendo, pedissequamente, le stesse modalità di rapporto con le regole e valori di quando era bambino. Quindi cosa non funziona?
Nel caso degli abusi intrafamiliari la dimensione di accudimento viene addirittura erotizzata da genitori e figli, fino a negare l'esigenza di separazione naturale in adolescenza e le distinzioni individuali e sessuali, creando di fatto una dimensione simbiotica patogena. Nel caso dei reati sessuali informatici è la dimensione del "fuori" ad essere maleficata, vissuta con preoccupazione per via del presentarsi di eventi come l'amicizia intensa e l'innamoramento, che richiedono dimostrazioni e performance, che impongono all'adolescente dimostrazioni continue di essere all'altezza della situazione e infine di tollerare la frustrazione dell'eventuale tradimento e della perdita. La paura può essere tanto forte da impedire l'esportazione dei desideri sessuali al di fuori della cornice familiare/edipica e dalla rassicurante relazione con la macchina informatica, che non giudica e non richiede fatiche. I genitori nei casi citati non sono responsabili di avere lasciato nel passato di questi ragazzi un "buco", una carenza da colmare: non "fanno mancare" letteralmente assolutamente nulla. Sono tipicamente e costantemente presenti e affettivi, comprensivi e spesso tradizionali nei valori che tentano di trasmettere. Si è avuta spesso la sensazione che l'assenza di elementi di anche minima trasgressione nei figli, e il loro frequente isolamento sociale, lungi dal costituire una preoccupazione, tendesse a lasciare in loro la rassicurante sensazione di una particolare competenza come genitori.
Solo l'abuso di gruppo esce dal paradosso del grave reato commesso da figli di famiglie attente e presenti, mostrando situazioni più variegate.
Le famiglie in cui si produce un reato in casa, in questo caso *un reato senza trasgressione*, costituiscono la più compiuta dimostrazione che vi siano oggi famiglie che, proprio grazie ad una particolare capacità di mantenersi "vicine" ai figli, creano di fatto una difficoltà di separazione e una problematica evolutiva. Se ne deduce la necessità di modificare stereotipi e luoghi comuni sulla "buona" famiglia, adottando un criterio di buona e progressiva separazione come ottimale, valorizzando cioè una situazione in cui il posto della conflittualità generazionale è garantito insieme all'avvio di frequentazioni extrafamiliari in cui il timore del giudizio dell'Altro è ampiamente compensato per l'adolescente dai molteplici vantaggi e dall'investimento affettivo e valoriale sul gruppo dei pari.

Un'ulteriore conseguenza è la particolare difficoltà a convincere questi genitori ad una fattiva collaborazione sul piano educativo una volta commesso il reato. Essi si trovano tipicamente in una posizione rigidamente difensiva del sistema famiglia, del loro ruolo genitoriale e dell'immagine del figlio-bambino ideale.
Difficilmente senza l'ammissione dei fatti da parte dei figli si va con questi genitori oltre la plateale negazione dei fatti. I genitori vengono restaurati nei rispettivi ruoli educativi paradossalmente solo successivamente e solo grazie alle ammissioni dei ragazzi sui reati da essi compiuti. Sono così i figli ad "educare" i genitori sgretolandone le difese e richiamandoli ad un atteggiamento più funzionale sul piano educativo.
Purtroppo va considerato e messo in conto nella decisione della strategia operativa dei servizi della giustizia minorile che hanno a che fare con reati sessuali, il fatto che l'adulto, in questo caso, difficilmente sarà disponibile a rischiare una doppia perdita di identità, a livello della propria immagine di sé come genitore e a livello del proprio figlio ideale, se non vi è costretto da una verità

che non può più negare perché proveniente dall'interno della famiglia stessa.
A posteriori di una denuncia di minorenni per la commissione di un reato sessuale è quindi cruciale ottenere un riconoscimento dei fatti anche da parte dei genitori e prevedere un percorso valutativo che coinvolga l'intero nucleo familiare.

*4.6.4. Conseguenze sul piano del progetto educativo*

Il reato sessuale attuale rende indispensabile un mutamento di prospettiva che deve portare a considerare la solitudine sociale del minorenne un segnale di disagio e una dipendenza da videogame grave quanto quella da sostanze psicoattive come hashish e marijuana.
Purtroppo il mutamento di prospettiva è difficile da innescare.
Per proporre una metafora paradossale non così lontana dalla realtà, si può pensare ad un minore autore di reato pedopornografia, questi è tipicamente buon studente, che passa gran parte del tempo in casa: ha senso inserire in una "messa alla prova" l'obbligo di proseguire la frequenza scolastica o, peggio, imporre prescrizioni sulle frequentazioni e gli orari di rientro a casa? Anche sull'utilità di un'attività socialmente utile si dovrebbe aprire un dibattito.

Lavorare come educatori professionali e come genitori, oggi obbliga alla costruzione di una nuova immagine di educatore e di educazione che abbia una reale valenza preventiva di fronte ad azioni che affondano profondamente le proprie radici nella paura di incontrare l'altro, nel timore del giudizio sociale e dell'uscita dal guscio simbiotico familiare o del piccolo gruppo.
In conclusione, non è scontato che l'autore di reato sessuale sia una personalità dipendente. Tuttavia la frequenza – assolutamente significativa e forse maggioritaria – di questa tipologia rende consigliabile mettere sull'avviso gli educatori dell'esigenza di rivedere modalità di relazione e contenuti dei propri interventi in questi casi specifici.

Alcune attività si sono rivelate utili dal punto di vista educativo con i minorenni autori di reato sessuale con propensione ad eccessi di dipendenza e con forti spunti regressivi:

1) attività "centrifughe" in genere: che valorizzano, sovente incontrando varie resistenze da parte dei minori e delle famiglie, attività che spostano il luogo di vita dalla casa alla famiglia sociale, quindi che separano, costringendo alla costruzione di una forma embrionale di autonomia adulta. A queste attività esterne è necessario associare anche limitazioni di modalità regressive e forme di dipendenza, quali ad es. l'uso del computer per minorenni autori di reato ex art.600;
2) attività ad alta emotività espressa: cioè attività piacevoli che consentano di investire positivamente l'ambiente esterno, un fuori-di-casa vissuto con tutto il proprio sé, anche corporeo. Il minorenne viene quindi spinto a sperimentare il "fuori" come luogo positivo, emozionante e piacevole, e quindi non sempre frustrante, ma che richiede di affrontare la responsabilità e l'importanza della propria presenza;
3) attività socializzanti: cioè attività che costringano ad una socializzazione, in particolare tra generi, in cui l'altro da sé dimostri di poter essere fonte anche di riscontri positivi e gratificanti, in cui si dissolva almeno parzialmente quella sensazione di pericolo che tipicamente il minore autore di reati sessuali vede nell'altro.

## IV.7. Il lavoro sul campo: un'esperienza dagli operatori della giustizia minorile

L'abuso sessuale è sempre più al centro di un attenzione diffusa, avviata e sostenuta dalla legge 66/96, che ha finalmente riconosciuto la gravità, oltre che la specificità del fenomeno, introducendo particolari modalità di cura ed accompagnamento quando la vittima dell'abuso è un minore. Il legislatore ha, infatti, precisato che in ogni stato e grado del procedimento è assicurata l'assistenza del minore da parte dei servizi territoriali e dei servizi della Giustizia Minorile. I servizi della

Giustizia Minorile vengono, pertanto, coinvolti ed impegnati in azioni integrate di protezione e tutela della vittima laddove la loro centratura istituzionale è data non dal lavoro con le vittime, ma con gli autori di reati, se minorenni. Questa prospettiva d'analisi ci colloca *dentro e fuori* l'abuso, poiché l'attenzione alla vittima si associa all'attenzione dell'aggressore in quanto minorenne.

La legge 66/96 ha perciò sollecitato dal di dentro il mandato dei servizi della giustizia minorile, in quanto alla peculiarità del lavoro con la vittima ha aggiunto la necessità di una rivisitazione della complessità del *fenomeno abuso dalla parte del minore che lo commette* e una riflessione particolareggiata sulle modalità della progettazione psico-socio-educativa in ambito penale, quando l'abusante è un adolescente.

*4.7.1. La formazione e l'esperienza degli operatori*

Le esperienze qui riportate, nascono all'interno dell'Istituto Centrale di Formazione[7] di Messina.

Il servizio opera all'interno del Dipartimento della Giustizia Minorile, secondo una missione che predispone la cura dei saperi e delle esperienze degli operatori dei servizi della Giustizia Minorile della Sicilia e della Calabria, e dei servizi territoriali, intorno alle problematiche e alle *devianze* adolescenziali.

L'attività formativa si svolge a partire da linee programmatiche proposte dal Dipartimento della Giustizia Minorile, e sulla base di progetti e ricerche che il servizio realizza a seguito di un'attenta analisi dei bisogni formativi degli operatori stessi.
Nel corso degli anni particolare attenzione é stata, ed è rivolta, a tematiche quali: il lavoro di rete; la progettazione e la valutazione dell'intervento psio-socio-educativo; la costruzione della qualità nelle organizzazioni; il lavoro di comunità; il lavoro di strada; la relazione di cura con le devianze difficili: i ragazzi delle mafie e gli adolescenti abusanti.
In particolare, dal 1998 questo servizio progetta e realizza percorsi di formazione sull'*abuso sessuale, subìto e agito dai ragazzi*,[8] con la convinzione che non solo il disagio e la sofferenza dei minori che subiscono abusi e maltrattamenti, ma anche il disagio e la sofferenza dei minori che agiscono l'abuso sessuale, richiede pensiero, attenzioni, e confronti finalizzati all'applicabilità operativa in ambito preventivo e trattamentale.

Il modello di formazione[9] costruito in questi anni ha provato a rispondere ad alcuni bisogni degli operatori che incontrano l'abuso: al bisogno di attenzione e di *accudimento* verso le loro emozioni, e le possibilità di costruire una relazione con l'adolescente abusante; all'esigenza di comporre un lavoro sinergico che assicuri la tutela e la cura per l'adolescente abusante; all'interesse ad approfondire aree di trattamento secondo lo "specifico" professionale.
Attraverso gli strumenti propri di una *formazione esperienziale*, interattiva, interrogante, critica, sono stati strutturati percorsi di conoscenza sugli strumenti scientifici e legislativi in materia d'abuso; di comprensione delle radici della violenza e delle dinamiche dell'abuso subìto e agito dai ragazzi; di riflessione su un "procedere professionale" che rendesse *leggibile* e soprattutto *sostenibile* la presa in carico dell'adolescente abusante. Sono stati contestualmente aperti spazi di confronto interprofessionale sui segnali dell'abuso, sul problema dello svelamento, sulla costruzione di un intervento di rete (Costantino, Giordano, Scapicchio, 1998).
Gli operatori della Giustizia Minorile - psicologi, assistenti sociali, educatori - per mandato istituzionale prendono in carico adolescenti autori di reato. Nella fattispecie, incontrano ragazzi

---

[7] ex Scuola di Formazione

[8] Dal 1998 ad oggi, sulle tematiche dell'abuso, l'ICF ha formato oltre 112 operatori-psicologi, educatori, assistenti sociali della Giustizia Minorile, allargando la proposta formativa anche ai servizi del territorio, alla magistratura e alle questure.

[9] Si rinvia al lavoro di Maria Grazia Castorina, Isabella Mastropasqua, 2005, "*Formazione e supervisione degli operatori della Giustizia Minorile: un modello di intervento preventivo sull'abuso sessuale subìto e agito dai ragazzi*", in "Maltrattamento e abuso all'infanzia" Franco Angeli, Vol. 7, nr1, aprile 2005

autori di reato d'abuso sessuale ai danni di coetanei, o di bambini. Si tratta di un intervento che si assume il carico di impedire la recidiva e altre possibili vittimizzazioni.
Tentare di comprendere e aiutare l'altro che intanto, per il tipo di reato commesso, reifica le paure dell'operatore-adulto richiede di contenere e valutare tutto ciò che si muove all'interno della relazione su un piano propriamente emotivo.
L'incontro con l'adolescente abusante "destabilizza" emotivamente l'operatore: la violenza dell'altro si impone, non consente di guardare dentro, spezza i percorsi dell'elaborazione affettiva e cognitiva, non concede tempo al pensiero. Le emozioni che normalmente orientano gli interventi, sembrano esplodere o sfuggire nella presa in carico di un adolescente abusante.
L'incipit fondamentale di ogni esperienza formativa è stata perciò quella di dar vita a dei *laboratori emotivi* con gli operatori, cioè creare luoghi in cui, appunto, "lavorare" le emozioni, per: comprendere le ragioni della violenza nella storia singolare di quel ragazzo; tollerare l'impatto confusivo della negazione; sostenere una relazione sentita come paradossale; limitare il rischio di risposte "agite".

Le attività proposte sono partite, e partono, dall'assunto che è attraverso le emozioni che si possono comprendere le ragioni della violenza, rendendo in parte accessibile il nesso di tutto ciò che dall'esperienza del dolore e della deprivazione si legittima come apprendimento della violenza.

Dare un nome alle emozioni significa, infatti, "concepire" identità, disporre consapevolmente dei propri limiti, disancorarsi da pregiudizi e da corazze protettive. Riconoscere le emozioni consente all'operatore di tollerare una relazione sentita come paradossale, perché finalizzata all'attivazione, nell'adolescente abusante, di sentimenti riparativi e processi di ricomposizione interna, laddove il senso di frammentazione causato dall'esperienza della violenza viene costantemente avvertito dall'operatore.

*4.7.2. Gli adolescenti abusanti con i quali lavorano gli operatori coinvolti*

Chi è l'adolescente abusante? In quale contesto ha costruito la sua storia e la sua appartenenza?

I saperi e le esperienze degli operatori dei servizi minorili di Sicilia e Calabria hanno potuto confrontarsi dentro il *setting* della formazione, e sono stati altresì raccolti e organizzati attraverso un questionario[10]. Questa prima esplorazione ha fornito elementi di conoscenza sul mondo interno ed esterno del ragazzo abusante e sulla fenomenologia dell'abuso con la quale lavorano gli operatori nelle realtà territoriali coinvolte[11].

Gli adolescenti abusanti sono nella quasi totalità dei casi ragazzi siciliani e calabresi che appartengono a contesti socioculturali degradati, piccoli centri di provincia, ghettizzanti o isolati, poveri di occasioni formative e socializzanti per gli adolescenti, però ricchi di pregiudizi e tabù sul tema della sessualità.

Sono contesti che allontanano i ragazzi da un contatto consapevole con la propria sfera affettivo/sessuale, e nella casistica trattata l'abuso sessuale è spesso l'esito estremo di una gestione inadeguata delle proprie esigenze sessuali.

Le famiglie di questi adolescenti aderiscono acriticamente, legittimandola, alla cultura del luogo: marginale, ristretta e incardinata su pseudo principi. Una cultura che, in particolare, rispetto al rapporto uomo/donna, veicola regolazioni stereotipe che attribuiscono al "maschio" il potere di autoaffermarsi, anche prevaricando la "femmina".

---

[10] Si rinvia al lavoro di Maria Grazia Castorina, Isabella Mastropasqua, 2005, "*Dentro e fuori l'abuso. L'adolescente abusante: esperienze e saperi nei servizi della giustizia minorile*", La rivista di servizio sociale, nr 2, lo stesso lavoro, aggiornato secondo un'analisi del fenomeno a livello nazionale, si trova in "Aggressori sessuali", di Ciappi S., Palmucci V., Scala P., Toccafondi I., 2006, ed. Giuffrè.

[11] Sono tre, secondo la recente letteratura scientifica, i criteri che definiscono una condotta abusante: coercizione o forza; interazioni sessuali inappropriate all'età; partner non coetaneo.

Sono famiglie caotiche, confusive nell'esercizio della genitorialità, caratterizzate da scarso dialogo intergenerazionale, da dinamiche conflittuali improduttive, o al contrario, da conflittualità negate, senza possibilità di confronto sulle tematiche della sessualità.
Sono famiglie che scivolano facilmente in *disarmonie relazionali,* per la presenza intrusiva di un genitore e l'assenza, fisica, o abbandonica dell'altro. Raramente le famiglie di questi ragazzi sono nuclei coesi, normocostituiti e senza problemi economici.
Queste famiglie sono "impreparate" ad affrontare l'esigenza di separazione/individuazione dell'adolescente, e ne ostacolano lo "svincolo" perché non lo aiutano a elaborare il conflitto autonomia/dipendenza, né a gestire i propri bisogni di relazione e di intimità.
Non a caso la fascia di età che raccoglie più ragazzi abusanti - 16/18 anni - è l'età in cui l'esigenza di svincolo è più pressante, e la forma di abuso con la percentuale più alta è la violenza di gruppo.

Il reato, dunque, potrebbe avere il significato di segnalare alla famiglia d'origine il raggiungimento della propria autonomia, ma anche il bisogno di intimità e di relazioni esclusive, più che di soddisfacimento sessuale.

Eppure, anche di fronte al reato, si assiste da parte della famiglia ad atteggiamenti difensivo/protettivi, di estrema copertura, che vanno dalla vittimizzazione - "è un ragazzo che sta crescendo...", "è la solita ragazzata..." - alla negazione/stupore, alla denigrazione della vittima. Raramente si ricerca il significato dell'azione abusante, si percepisce la gravità del reato, si costruisce collaborazione coi servizi.
L'adolescente abusante viene descritto dagli operatori come una vittima di deprivazioni, povero di esperienze relazionali, con una immagine di sé e dell'altro conforme a stereotipi. D'altro canto, in questa cultura e in queste famiglie, gli adolescenti abusanti sperimentano esperienze affettive "dovute", e modelli educativi che condividono sommariamente o formalmente, attraverso cui riescono a realizzare solo fugaci accenni di cambiamento.
Questo adolescente mostra uno stile conoscitivo connotato da *restringimento cognitivo*, deducibile dalla scarsa capacità d'autocritica, dalla negazione e minimizzazione del fatto/reato, dal disorientamento valoriale, dalle difficoltà nel comunicare.
È spesso un adolescente con *incapacità o difficoltà a sviluppare relazioni oggettuali*, con comportamenti connotati da: evitamento/introversione; ostilità e *acting out* per rabbia taciuta e non precedentemente ascoltata; fragilità socio/affettiva; difficoltà a costruire intimità e al riconoscimento di questo bisogno; poca empatia.
È un ragazzo che possiede un *senso del sé* fragile; un'identità che sente spesso inibita nello sviluppo emozionale/affettivo e inadeguata nelle prestazioni sessuali; in cui è presente impulsività, durezza, immaturità, arroganza e narcisismo, svalutazione di sé, timore di perdere la stima di sé; un'identità che talvolta lascia intravedere un'omosessualità latente, come fuga dalla figura femminile, vissuta come frustrante e con ambivalenza odio/amore.
Molti, per questi ragazzi, i bisogni di identità e di relazione non soddisfatti o addirittura frustrati: i bisogni di identificazione paterna, di identità sessuale, di essere accettato e contenuto, di uscire dall'anonimato e predominare, di definire confini tra realtà e fantasia, di comunicare parti di sé indicibili e inconfessabili, di affermazione, affetto, appartenenza, di rapporti col gruppo dei pari, di riconoscimento dell'altro, di uscire dal ruolo di gregario normalmente assunto nei gruppi e costruire integrazione, di relazioni fluide con l'altro sesso.

Nella casistica riportata dagli operatori, gli adolescenti abusanti agiscono quasi sempre in gruppo, con altri minorenni, prevalentemente al di fuori dell'ambito familiare. Le loro "vittime" sono femmine nel 71% dei casi e maschi nel 28% dei casi, con un'età media di 13,3 anni.

In genere l'abuso sessuale prende l'avvio da relazioni d'amicizia, o da rapporti definiti dalla frequentazione scolastica, e assume prevalentemente la forma di violenza di gruppo, oppure è dovuto alla gestione impropria di esigenze sessuali. Più raramente viene agito come violenza individuale.
La ***violenza di gruppo*** è generalmente agita dal gruppo dei pari, monosessuale, della "prima adolescenza", (Kernberg, 1999) a danno di un coetaneo dello stesso sesso. Non viene mai agita

contro i disabili, e solo in un caso su una minorenne, considerata prostituta.

Questo tipo di gruppo rappresenta un contesto relazionale poco impegnativo rispetto alla scelta dell'oggetto sessuale: c'è un clima affettivo condiviso - l'alleanza tra i membri - ma non tutti sono necessariamente protagonisti e l'azione abusante ha diversi livelli di partecipazione. Nel gruppo, l'alleanza tra i membri possiede una funzione emancipativa che sostiene il distacco dall'imago parentale: tale alleanza costituisce l'oggetto affettivo centrale, dunque sembrerebbe l'area dell'identità ad essere interessata, piuttosto che quella della scelta oggettuale (Saottini, 1998).

La ***violenza individuale*** è quasi sempre agita contro coetanee e, solo in un caso, contro un disabile.

La violenza contro le coetanee è di solito l'esito di una inadeguata gestione delle proprie esigenze sessuali, e di una mancata comprensione del desiderio della ragazza. In contesti culturalmente arretrati traduce il rapporto prevaricante del "maschio" sulla "femmina" a partire dal non riconoscimento dell'alterità di genere.

La violenza contro un ragazzo disabile rintraccia altre ipotesi. *L'agito sessuale in questi casi sembra l'atto che ristabilisce la distanza con l'altro*, poiché stabilisce asimmetria in situazioni di rapporto sentite come pericolose per la propria immagine di sé.

La ***gestione impropria di esigenze sessuali*** rimanda alla dimensione della *conoscenza*, della *competenza*, dell'*etica* nell'area della sessualità.

Una gestione adeguata richiede il possesso di informazioni non distorte, la curiosità e la voglia di conoscere, senza invaderlo, il mondo dell'altro. Nella gestione adeguata incidono variabili significative di contesto (la cultura, più o meno flessibile; l'educazione sessuale, oggetto di attenzione della famiglia e dalla scuola) e variabili di personalità (capacità introspettiva, di ascolto delle proprie ed altrui emozioni, il "sapere sull'intimità propria" e il desiderio di intimità; la capacità di lasciarsi attraversare intimamente dall'altro senza il timore di perdere la propria identità). Nella gestione impropria confluiscono la deprivazione culturale, la mancanza di figure di riferimento adulte che diano informazioni corrette, il mancato controllo degli impulsi, l'indisponibilità ad ascoltare le proprie emozioni e quelle dell'altro: spesso gli adolescenti consumano un atto sessuale che inizialmente è non violento, e che successivamente lo diventa perché non "sentono" ciò che l'altro vuole.

Le esperienze e i saperi degli operatori riferite all'adolescente abusante sembrano comporre il quadro di un adolescente vulnerabile, cui possono essere riferiti i disagi e le ambivalenze proprie di un'età critica che sottopone a vistosi e veloci accelerazioni di sviluppo e a sentimenti di disorientamento. Il rimaneggiamento delle pulsioni sessuali e aggressive, la ricerca di autonomia e di legami affettivi, la voglia di indipendenza ma anche di intimità, si traducono in comportamenti oscillanti, allarmanti e insostenibili o in *acting out.*

*L'abuso sessuale per un adolescente assume dunque le valenze di un esito agito in risposta a un conflitto*: tra bisogni sessuali sentiti urgenti ma inespressi a causa di tabù, o non elaborati da un'adeguata educazione sessuale; tra il bisogno di costruire un'identità forte e i bisogni di relazione. L'abuso può configurarsi allora come una condotta transitoria rispondente a un bisogno di autoaffermazione, tanto più visibile e sentito quanto più intrude, espropriandola, l'intimità dell'altro. In questi casi l'abuso è agito all'interno di una relazione preesistente con la vittima, e serve, alla stregua di un rito iniziatico, a marcare la differenza con essa, verificando il proprio dominio e la propria virilità. Lo stesso desiderio di aggressione e di prevaricazione spiega l'abuso sessuale agito dall'adolescente in gruppo: il gruppo consente di frammentare e di distribuire la responsabilità e il disagio dell'azione trasgressiva e di aumentare la sensazione di potere attraverso la condivisione della stessa. Le caratteristiche di un abuso agite da un adolescente sono in genere l'espressione di un disagio esistenziale connesso alla volontà di un cambiamento, raramente si tratta di disturbi relativi all'area della sessualità.

Nell'esperienza dei servizi locali, il percorso diagnostico deve tendere a evidenziare se l'abuso è un

tentativo di esorcizzare paure inerenti al sesso, o se riguarda ambiti diversi; se il reato d'abuso è la tappa di un'escalation di malessere, o un'azione isolata; e, se il reato di abuso compare assieme ad altri reati, capire quali sono le problematiche che portano l'adolescente a privilegiare questa dimensione per esprimere il suo disagio.
Si rivela fondamentale inoltre capire quanto un contesto familiare può essere generatore di benessere, o veicolo di disagio, e se all'interno della famiglia di questi ragazzi si rilevano alcuni indicatori di rischio, come l'esistenza di *patterns* di rifiuto, dell'inversione di ruolo, della paura, completando l'anamnesi, in fase conoscitiva, con la ricostruzione della storia di sviluppo del ragazzo.
La raccolta di questi elementi è fondamentale al fine di comprendere come gli *operatori* possono essere *contenitori che permettono al minore abusante di riconoscersi, rimandandogli un'immagine positiva di sé*, aiutandolo a elaborare l'evento abuso a partire dai suoi vissuti sulle relazioni, gli affetti, la sessualità, l'intimità, e dal significato che in questo caso assume la "riparazione".

Le riflessioni maturate dentro l'esperienza formativa e intorno alla lettura dei dati raccolti tra gli operatori dei servizi della Calabria e della Sicilia richiedono confermano la necessità di un pensiero capace di marcare la complessità di ogni singola storia e quindi di ogni singolo progetto d'intervento su cui interagiscono e spesso interferiscono diversi livelli d'azione relativamente alle tipologie dei servizi coinvolti, le competenze professionali richieste, gli assetti d'intervento possibili. Il lavoro con l'adolescente abusante pone la necessità di disporre di nuove competenze e di curarne altre intorno a: i gruppi di adolescenti ed il lavoro con il gruppo di adolescenti; i processi di costruzione dell'identità sessuale e l'educazione alla sessualità connessa all'educazione al sentimento; l'educazione alla genitorialità e la cura della famiglia. Intorno a questo *set* di saperi si gioca la possibilità di costruire nuovi assetti di intervento.
In sede formativa, più volte è stata sottolineata la necessità di ridefinire i quadri di riferimento metodologici per approdare ad approcci misti che consentano il lavoro integrato nell'equipe, spazi di ricomposizione unitaria dei saperi intorno ad un progetto operativo che guarda il ragazzo, la sua ri-educazione sul piano della risposta penale, la capacità di tenuta della sua famiglia e del suo ambiente di vita (scuola, lavoro, gruppo dei pari, quartiere, comunità).
I tempi del ragazzo possono scontrarsi o non accordarsi inoltre con i tempi della risposta penale. L'èquipe diventa allora anche lo spazio dove integrare e connettere le istanze di giustizia che comunque la risposta penale deve fornire.

Dall'analisi del lavoro sul campo emerge l'esigenze di investire in nuove esplorazioni su tre versanti:

- della *ricerca* al fine di comprendere meglio come insorgano e si modifichino nel tempo i comportamenti devianti connessi alla commissione di reati sessuali da parte di minorenni;
- della *formazione* per dotare gli operatori e i servizi di conoscenze adeguate ad affrontare nuove sfide epistemologiche e cliniche, quali ad esempio il lavoro con i minorenni autori di reato ex art. 600. Ci sono saperi da valorizzare affinché le pratiche di intervento non si risolvano nell'isolamento, come unica modalità tutelante il ragazzo;
- degli *interventi* per superare alcune criticità organizzativo/professionali riferibili alle condizioni nelle quali si svolge il trattamento, al luogo in cui l'azione terapeutica viene avviata, al tempo disponibile che è spesso insufficiente, al ruolo della pena nel processo terapeutico per contrapporsi al rischio di una deriva del conflitto di interesse tra le esigenze di difesa e la relazione terapeutica.

Si tratta di tre dimensioni naturalmente interconnesse nel lavoro sociale quando si fa attribuzione di senso intorno alle cose che accadono senza abbandonare, lavorando, la fatica di interpretarle.

## IV.8. Il lavoro sul campo: esperienze trattamentali con adolescenti abusanti sessuali. Il trattamento di gruppo.

Alcuni centri che da anni accolgono e offrono servizi di cura e supporto a bambini maltrattati, trascurati ed abusati sessualmente da familiari o persone vicine alla famiglia, hanno iniziato ad occuparsi anche di minori autori di reati sessuali. Spesso, inizialmente, ciò è avvenuto in relazione ad abusi intrafamiliari, commessi ad esempio da un fratello su una sorella più piccola, successivamente la casistica si è ampliata.
Nonostante l'attività principale di questi centri rimanga quella rivolta alle vittime, alcuni centri hanno ritenuto doveroso occuparsi anche di questi minorenni, partendo dall'assunto che la cura degli adolescenti che commettono tali atti procura un vantaggio sociale interrompendo una catena che potrebbe continuare a produrre abusi e vittimizzazioni nel lungo periodo. Giungere a compiere un abuso sessuale in età adolescenziale su soggetti notevolmente più giovani fa presumere un assetto psichico disturbato probabilmente da esiti di crescita carenziata o traumatizzata, pertanto gli adolescenti abusanti hanno un doppio bisogno di attenzione e cura, per l'abuso compiuto e per le sottostanti cause scatenanti. Alcuni Centri hanno maturato un certa esperienza di lavoro con adulti abusanti (padri, zii, nonni ma anche soggetti pedofili che hanno abusato fuori famiglia), una casistica che ha rappresentato la base di partenza per le riflessioni cliniche, sociali e giuridiche effettuate per la progettazione del trattamento dei minorenni autori di reati sessuali. Si tratta di esperienze che si integrano agli interventi della rete istituzionale chiamata ad intervenire in questi casi: la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minori di Milano, gli Uffici di Servizio sociale del Ministero di Grazia e Giustizia, le Aziende Sanitarie ed i Servizi Sociali Territoriali.

### *4.8.1. I percorsi trattamentali di gruppo*

Come emerge dalla letteratura internazionale, l'occuparsi del minore autore di reati sessuali prevede l'utilizzo e l'integrazione di diversi modelli di intervento che garantiscano la presa in carico del minore stesso ma anche della sua famiglia e della rete socio-istituzionale.
Nonostante non siano ancora molti gli studi e le ricerche su questa tematica, tutti appaiono concordi nel ritenere una multifattorialità alla base dell'abuso sessuale perpetrato da adolescenti: componenti individuali, sistema familiare deprivato e trascurante, precedenti abusi subiti, apprendimento di condotte violente e aggressive, scarse capacità di coping, ecc..
Si può quindi ritenere che l'evento abusivo sia l'esito dell'integrazione tra fattori individuali di rischio e vulnerabilità da una parte e fattori di sollecitazione esterna dall'altra. Di fatto nessun singolo approccio può comprendere l'intera gamma di problematiche (individuali, sociali, familiari) che sorgono nel lavoro di cura dei giovani abusanti e proprio per questo è necessario prevedere trattamenti che utilizzino un approccio multimodale reperendo le strategie di volta in volta più efficaci per curare l'individuo e il suo contesto familiare da differenti modelli teorici. Alla luce di queste riflessioni alcune esperienze dimostrano l'utilità di integrare i trattamenti individuali dei minorenni con trattamenti di gruppo utile. In alcuni casi al gruppo degli adolescenti si affianca anche quello dei genitori. In queste esperienze è centrale l'idea che il *confronto* che si produce in un gruppo, naturalmente laddove si instaura un clima favorevole e vi è una buona conduzione, *consente ai partecipanti di ridurre l'ansia e di superare il senso di emarginazione e isolamento tipico dell'adolescente abusante e dei suoi famigliari.* I gruppi che coinvolgono genitori possono essere anche una leva potente per il superamento di meccanismi di negazione che in taluni casi sono più pervicaci nella coppia genitoriale che nel minorenne autore del reato.
L'esperienza clinica dimostra che l'adesione al gruppo agisce da cassa di risonanza positiva nei partecipanti, aiutandoli a superare la stigmatizzazzione che, nel caso specifico degli abusanti sessuali, deriva non solo dall'aver commesso un reato, ma dalla natura particolarmente odiosa del reato stesso. A ciò si aggiunge anche l'impatto con il contesto giudiziario minorile che vede i ragazzi imputati di una reato grave quale l'abuso sessuale.
La partecipazione ad un gruppo può facilitare, sia nei ragazzi che negli adulti di riferimento, l'assunzione di responsabilità circa i reati commessi con un conseguente beneficio sull'andamento

del percorso penale minorile e nella presa di contatto con i propri vissuti distorti.
L'abbinamento dei gruppi per gli autori minorenni con quello per i loro genitori si rivela cruciale perché spesso non è possibile ottenere alcun risultato con i ragazzi senza un coinvolgimento diretto, attivo e consapevole dei genitori. Nell'adolescente, indipendentemente dalle spinte autonomizzanti, il legame con la famiglia d'origine resta non solo forte ma fondante, specie in situazioni di forte stress quali una denuncia per un reato di natura sessuale (infatti una delle prime preoccupazioni espresse dai ragazzi nel gruppo è stata proprio quella relativa al dolore arrecato alla propria famiglia); inoltre l'esperienza insegna che la denuncia d'abuso sessuale ha un effetto traumatico anche sulla famiglia dell'abusante e tale trauma necessita di essere visto, accolto e curato.
Anche i genitori dei ragazzi hanno bisogno di un "luogo" dove poter elaborare l'esperienza traumatica vissuta, rappresentata dall'aver scoperto quale tipo di reato il proprio figlio ha commesso. Va inoltre considerato che spesso i ragazzi hanno abusato di fratelli, cugini, nipoti e ciò aveva comportato in tutti i casi rotture di legami familiari importanti. I genitori devono quindi essere aiutati all'assunzione di responsabilità dei fatti accaduti, così da poter essere in grado di sostenere i loro figli e poter avere uno spazio proprio dove, superando la vergogna ed il sentimento paralizzante del "perché proprio a noi?" poter apprendere sistemi più funzionali ed efficaci per interagire con il proprio figlio.

Il contesto di gruppo ha un valore trasformativo nel confronto che si attiva "fra pari". *Determinante è anche la predisposizione di due formati paralleli, ragazzi e genitori,* perché ciò contribuisce ad incrementare il cambiamento attivando una comunicazione che sul tema oggetto del reato risulta essere spesso completamente bloccata. Sia i ragazzi che i loro genitori possono quindi sperimentare, aiutati dai pari e dai conduttori, modi di pensare inusuali e al contempo produttivi.
Lo scambio che avviene all'interno del *gruppo dei ragazzi* tende ad incrementare l'ammissione dei fatti e l'assunzione di responsabilità anche in sede penale, l'ammissione di strategie abusive, l'aumento dell'empatia nei confronti della vittima, la valutazione critica di alcune distorsioni cognitive, la consapevolezza di sé e del proprio funzionamento interno, la disponibilità a intraprendere una terapia individuale.
Il *gruppo dei genitori* permette una rivisitazione critica di aspetti di inadeguatezza genitoriale, un incremento della capacità comunicativa verso i figli, l'assunzione di responsabilità e almeno un parziale abbandono delle strategie di minimizzazione della gravità degli atti commessi dal figlio.
Sebbene il percorso di trattamento di gruppo non possa essere considerato come uno strumento alternativo a percorsi di trattamento individuali a volte necessari, esso può sicuramente rappresentare un'ulteriore possibilità da giocare nel complesso compito di recupero dei minori autori di reati sessuali. Ciò all'interno di un panorama, purtroppo ancora troppo spesso caràtterizzato dalla mancanza di attenzione che tale problematica richiederebbe.

*4.8.2. I contenuti dei percorsi di gruppo: il peso delle vicende giudiziarie*
Una maggiore conoscenza e comprensione dell'iter giudiziario minorile è una fase propedeutica e interna al lavoro di gruppo ed al delicato processo di assunzione di responsabilità. Sia per i conduttori che per i partecipanti importante giungere a possedere una maggiore conoscenza sia dei diversi momenti i cui esso si articola il procedimento penale minorile, sia del significato stesso del procedimento. La natura della problematica, un abuso sessuale compiuto da un minore ai danni di un bambino piccolo, esige che gli aspetti clinici trovino integrazione con gli aspetti giudiziari. Non solo perché fattualmente i ragazzi e le loro famiglie sono costretti a confrontarsi con un contesto spesso sconosciuto, poco comprensibile, e dove sentono il bisogno di essere accompagnati con una migliore conoscenza. Ma soprattutto perché l'impatto con il sistema penale, normativo e giudicante, ha una ricaduta clinica sui vissuti e i sentimenti del giovane, che può portare di per sé a sentimenti negativi vuoi di incremento dei sensi di colpa e di impossibilità a cambiare, vuoi a un atteggiamento di fuga da ogni impegno nell'attesa "che tutto finisca". L'esperienza indica che, se adeguatamente gestito, il percorso giudiziario può portare ad una migliore assunzione di responsabilità.
Nell'ambito delle sessioni l'apporto delle informazioni giuridiche, prima fra tutte quella relativa al

significato della messa alla prova, è opportuno che trovi largo spazio. In particolare, è utile spiegare sia ai genitori che ai ragazzi i tempi ed il significato del procedimento civile di tutela e del procedimento penale minorile. Sia con i ragazzi che con i genitori, nei gruppi ritornano questioni già affrontate singolarmente con gli operatori dei servizi minorili, quali le tematiche connesse alle misure alternative alla pena e, in particolare, al tema della richiesta di sospensione del procedimento per *"messa alla prova"*; l'ulteriore esplicitazione della natura attiva, coinvolgente ed allo stesso tempo correttiva della messa alla prova a discapito di una percezione dell'istituto come di una forma alternativa di condanna ovvero, peggio, di una scorciatoia che consente di eludere il procedimento.

*4.8.3. Un'esperienza del Centro Tiama –Cooperativa La Strada: il gruppo per adolescenti autori di reato sessuale e il gruppo dei genitori*

La necessità di un approccio multi professionale e di integrare il percorso con una dimensione cognitiva centrate sul procedimento giudiziario ha indirizzato le scelte organizzative alla base di questa esperienza nel quale lo staff dei conduttori è stato pensato in un'ottica multidisciplinare: accanto a due psicoterapeuti è stata prevista la presenza costante del consulente legale e dell'assistente sociale specialista sul tema. Due dei conduttori sono stati fissi: uno psicoterapeuta per il gruppo adolescenti, l'assistente sociale per il gruppo genitori; gli altri due conduttori alternavano la loro presenza nel gruppo dei ragazzi o nel gruppo dei genitori secondo criteri e parametri di volta in volta decisi dallo staff.

Il gruppo dei ragazzi ha avuto come obiettivi:
1. incrementare l'assunzione di responsabilità., diminuire i meccanismi di negazione, evitamento e minimizzazione;
2. stimolare e accrescere la capacità di empatia con la vittima;
3. fornire strumenti per poter comprendere i fattori interni ed esterni alla base dei comportamenti abusivi;
4. fornire strumenti per contrastare e controllare gli impulsi alla coazione per diminuire il rischio di comportamenti recidivanti;
5. fornire informazioni relative alle norme incriminatrici ed ai contesti giudiziari in cui ragazzi si trovano coinvolti al fine di favorire una loro partecipazione informata e consapevole al procedimento giudiziario.

Per quanto riguarda il gruppo dei genitori, gli obiettivi prefissati sono stati in parte paralleli a quelli dei loro figli:
1. facilitare la piena consapevolezza degli eventi commessi dai figli
2. favorire la riflessione sulla propria responsabilità genitoriale.
3. stimolare e accrescere la capacità di empatia nei confronti della vittima.
4. attivare strategie di attenzione e vicinanza affettiva nei confronti dei figli e un riesame critico delle occasioni perdute nella relazione con loro.
5. fornire informazioni relative alle norme incriminatrici ed ai contesti giudiziari in cui si trovano coinvolti i propri figli al fine di favorire una loro partecipazione informata e consapevole al procedimento.

Metodologia di lavoro: criteri di ammissione, durata e frequenza del gruppo, caratteristiche dei partecipanti.
Vista la delicatezza dell'intervento, particolare attenzione è stata riservata al reperimento dei casi. Il reclutamento è avvenuto attraverso differenti canali: **la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minori di Milano, gli Uffici di Servizio sociale del Ministero di Grazia e Giustizia, le Aziende Sanitarie ed i Servizi Sociali Territoriali.** La selezione, proprio a causa delle cautele necessarie, ha richiesto all'incirca un paio di mesi di lavoro e non tutti i casi segnalati in prima battuta sono risultati idonei all'attività programmata e quindi non sono stati inseriti nel

gruppo.
L'équipe ha scelto di costituire un **gruppo relativamente ristretto (6 ragazzi)** al fine di facilitare le interazioni fra i partecipanti e la possibilità di creare un'alleanza terapeutica. Era inoltre estremamente complesso individuare e costituire un gruppo omogeneo relativamente ai requisiti richiesti per l'ammissione.
Tre i principali criteri di ammissione:
1. il reato doveva essere stato obbligatoriamente denunciato alle autorità competenti, di conseguenza tutti i partecipanti al gruppo avevano in corso un procedimento penale minorile che li vedeva imputati di un reato di natura sessuale a carico di un altro minore.
2. i partecipanti dovevano aver ammesso, anche solo parzialmente, i fatti oggetto del reato che veniva loro contestato.
3. i partecipanti non dovevano presentare problematiche comportamentali tali da impedire la convivenza in gruppo o essere di disturbo all'attività generale.

La durata del trattamento è stata fissata in 15 incontri di un'ora e mezza ciascuno, con inizio nel maggio 2006 per concludersi a febbraio 2007, con una pausa estiva di quasi due mesi.
Allo scopo di ottenere maggiori informazioni possibili sul minore abusante e sul suo contesto di vita è stata attivata la rete dei servizi territoriali. Particolare attenzione è stata prestata alla ricostruzione dell'iter giudiziario ed alla raccolta del materiale contenuto nel fascicolo penale (es. denunce, testimonianze della vittima e dei suoi familiari, ecc.).
Sono stati quindi programmati, con ogni adolescente, due colloqui preliminari all'ammissione al gruppo con l'obiettivo di valutare la motivazione a intraprendere il trattamento e per effettuare una valutazione psicodiagnostica. Tale valutazione è poi stata riproposta alla conclusione del trattamento ed ha potuto essere confrontata con la precedente.
Anche per i genitori sono stati programmati due colloqui iniziali al fine di presentare loro l'intervento, di sondare il loro grado di motivazione e di ricostruire la storia familiare e giudiziaria.
Ai genitori è stata offerta la disponibilità dei conduttori del gruppo a parlare con i loro avvocati e ad effettuare uno o più colloqui individuali paralleli al gruppo qualora ce ne fosse stata la necessità.
Durante tutto il periodo del trattamento sono stati mantenuti contatti costanti da parte dell'assistente sociale dell'équipe con la rete dei servizi territoriali operanti sul caso attraverso la realizzazione di incontri periodici; più di una volta ci è stato chiesto di partecipare alle udienze presso il Tribunale dei Minori per riferire dell'andamento del trattamento. Tre dei ragazzi che partecipavano al gruppo vivevano in comunità e che con tali strutture è stato necessario un confronto ancor più puntuale che con gli altri attori della rete per mantenere gli interventi coerenti fra loro.

*La composizione dei due gruppi*
Il gruppo adolescenti era composto da sei ragazzi di età compresa tra i 14 e i 18 anni autori di reati sessuali nei confronti di bambini dai 3 agli 8 anni. Quattro ragazzi si trovavano in regime giudiziario di messa alla prova, uno non imputabile in quanto all'epoca del reato aveva meno di quattordici anni ed un altro in attesa della prima udienza col giudice. Solo un ragazzo non era di nazionalità italiana, bensì extracomunitaria; tre ragazzi vivevano in famiglia e tre in strutture comunitarie. È interessante osservare che dai dati raccolto risultava che ben quattro ragazzi non erano già conosciuti dai Servizi Sociali del territorio prima degli eventi abusivi, dei due già noti, uno era conosciuto dai servizi perché era stato adottato all'età di sei anni e nel corso della crescita erano stati segnalati numerosi problemi di adattamento e di relazione; l'altro era ospite da tempo di una comunità a causa di un contesto familiare d'origine complicato e instabile. Due ragazzi hanno raccontato di essere stati vittime di abusi sessuali.
Le vittime (quattro maschi e due femmine) erano tutte già conosciute dagli aggressori: quattro di esse hanno con i ragazzi dei vincoli di parentela, due abitavano vicino alla casa dell'abusante.
Per quanto riguarda il gruppo dei genitori era composto da 11 adulti: cinque coppie ed un padre separato dalla moglie ormai da diversi anni. L' età media dei genitori era attorno ai 45 anni; al momento del gruppo tutti risultavano regolarmente occupati (impiegati, infermiera, parrucchiera,

operaio, portiere, piccolo imprenditore ) ad eccezione di un'unica madre casalinga.
In tutti i nuclei familiari coinvolti, oltre al minore autore del reato, erano presenti fratelli e sorelle.
Tutti i partecipanti al gruppo dei genitori, seppur con un livello culturale medio basso di partenza (a parte la coppia di genitori adottivi) erano ben inseriti nei differenti contesti lavorativi e sociali.
Nessuno di loro aveva mai avuto a che fare con il "mondo della giustizia" e per la prima volta si trovavano coinvolti in un procedimento penale.
Rispetto all'adesione al gruppo, è interessante rilevare che tutti i genitori avevano accolto senza resistenze l'invio effettuato dagli operatori dei servizi sociali territoriali.

*I contenuti del gruppo adolescenti e le tematiche affrontate*
La conduzione del gruppo è stata impegnata innanzitutto nel tentativo, peraltro riuscito, di creare un clima accogliente e facilitante le interazioni con i terapeuti e tra pari. Allo stesso tempo lo stile è stato direttivo, nell'indicare le tematiche da affrontare, nell'attivare percorsi di elaborazione, nel delineare le regole e i confini del gruppo. Le regole di vita all'interno del gruppo sono state definite nella prima seduta insieme ai ragazzi e sono diventate patrimonio comune condiviso. I conduttori fin dall'inizio hanno sollecitato la discussione sugli eventi legati all'abuso compiuto, senza rimanere nel vago e senza evitare dettagli dolorosi; ciò allo scopo di abbassare le difese di evitamento e di minimizzazione. Hanno cercato di comprendere empaticamente i vissuti dei ragazzi, proposto connessioni e attivato pensieri e strategie di cambiamento.
Per fare questo i conduttori si sono avvalsi di differenti strumenti: per esempio ad ogni ragazzo è stato fornito un quaderno personale per i 'compiti a casa'. Alla fine di ogni sessione veniva infatti indicato un compito, che di volta in volta poteva consistere nello scrivere riflessioni, domande o espressioni di vissuti attinenti a quanto emergeva in seduta. Nell'incontro successivo i ragazzi leggevano quanto avevano scritto sul proprio quaderno e ne discutevano con i conduttori e gli altri ragazzi. Questa modalità è stata funzionale a mantenere un filo tra una sessione e l'altra ( ricordiamo che gli incontri sono stati quindicinali) e per consolidare l'idea di un continuum tra il trattamento e la vita quotidiana.
Un altro strumento che si è rivelato significativo e utile nel corso del lavoro è stata la lettera che i giovani sono stati invitati a scrivere a se stessi "mettendosi nei panni della propria vittima".
Alcune delle tematiche più importanti che sono state trattate:

- Gli eventi abusivi. La percezione dell'abuso compiuto. I meccanismi di negazione.
- La vittima era consenziente? No, era circuita. Empatia e distorsioni cognitive.
- Perché l'ho fatto?
- Non lo voglio fare mai più. Come prevenire il rischio di rifarlo?
- Il significato del contesto legale e giudiziario.

Naturalmente tali tematiche sono state affrontate nei vari incontri non nella successione elencata, ma in maniera trasversale ed alcuni temi sono stati ricorrenti in tutte le sedute.

*I contenuti del gruppo genitori e le tematiche affrontate*
Anche nel gruppo dei genitori i conduttori hanno cercato di creare innanzitutto un clima di accoglienza empatica. I genitori, entrati nel gruppo con timore, disagio e un senso di vergogna al pensiero di dover affrontare problemi complicati di fronte a persone estranee, già alla fine della prima seduta hanno espresso, con diversi accenti, il sollievo per aver trovato un'atmosfera comprensiva e per essersi sentiti capiti e accolti.
Una forte emotività ha caratterizzato l'andamento delle prime sedute di gruppo, durante le quali i partecipanti hanno manifestato il loro stato d'animo perturbato, attraverso racconti ancora poco elaborati, espressioni di rabbia e dolore e pianti ripetuti. Compito dei conduttori è stato quello di contenere l'emotività, rileggendola come una comprensibile esperienza traumatica vissuta; solo in un secondo momento è stato possibile ragionare e riflettere sull'esperienza stessa, sul ruolo di genitori e sui rapporti con i figli.
Anche nel gruppo dei genitori sono stati utilizzati strumenti di tipo cognitivo, ma a forte impatto emotivo: ad esempio è stato proiettato un video, "Voci fuori campo", con alcune vittime che

raccontano quanto loro accaduto ed i sentimenti provati durante l'abuso (l'obiettivo era quello aumentare l'empatia con la vittima), una serie di immagini che illustravano situazioni di ragazzi che abusavano in circostanze diverse di bambini, e anche in questo caso l'obiettivo era quello di consentire una identificazione con i personaggi e aumentare la comprensione degli avvenimenti relativi ai figli; è stato inoltre distribuito materiale cartaceo esplicativo dell'iter giudiziario che ha fatto da supporto al chiarimento sui contesti giudiziari. Le principali tematiche affrontate nel gruppo sono state:

- I fatti abusivi accaduti: la minimizzazione e l'evitamento da parte dell'adulto.
- Chi è la vittima e quali conseguenze per lei.
- Chi sono io come genitore? Dove ho sbagliato?
- È possibile riparare e se si in che modo?
- Il significato del contesto legale e giudiziario.

Naturalmente, come già detto per il gruppo degli adolescenti, tali tematiche non sono state affrontate nei vari incontri nella successione elencata ma in maniera trasversale ed alcuni temi sono stati discussi in modo ricorrente.

L'esperienza compiuta, il rimando dei ragazzi ("*io la verità l'avevo detta ma quando sono venuto al gruppo mi sentivo rovinato, adesso ho un po' voglia di vivere")* e dei genitori (" *Non si potrà mai dimenticare tutto questo, ora che il gruppo è finito mi chiedo con chi potremo parlare....")*, conferma l'utilità di questo formato di intervento, che tra l'altro consente un'ottimizzazione delle risorse professionali e opera in modo sinergico rispetto ai percorsi individuali e alle attività di *counselling* e di supporto sociale offerte dai servizi territoriali.

*4.8.4. Altre esperienze*

*1 "Il Cerchio aperto" - interventi a favore dei minori autori di reati sessuali sottoposti a procedimento penale (Brescia)*

Da alcuni anni è attiva la collaborazione tra il Centro per il Bambino e la Famiglia (CBF) dell'ASL di Bergamo e Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni di Brescia (USSM) del Centro Giustizia Minorile per la Lombardia.
Il Centro è un servizio specializzato per l'attuazione degli interventi di prevenzione, di diagnosi precoce e di presa in cura delle vittime di trascuratezza, maltrattamento, abuso, violenza e delle loro famiglie.
Con la stipula di un protocollo di collaborazione fra i due enti, si sono consolidate le prassi in atto e si sono formalizzate le aree di richiesta degli interventi da parte dell'équipe dell'USSM di Brescia al fine di fornire risposte sempre aggiornate ed efficaci ai bisogni dei minori.
I minori sottoposti a procedimento penale per reati sessuali sono stati inviati dagli operatori dell'USSM. La presa in carico consiste nella valutazione diagnostica relazionale ed evolutiva dei minori, nonché nell'intervento psicoterapeutico individuale o di gruppo.
Sono stati effettuati interventi di sostegno ai genitori per comprendere le dinamiche individuali e relazionali sottostanti al reato e finalizzati a scongiurare reiterazioni e ad attivare comportamenti meno disfunzionali.
Elemento di forza dei progetto in corso sta nel rafforzamento della rete di collaborazioni istituzionale e non ( USSM, Comunità Alloggio, Famiglie, ecc.) con il Centro.
È altresì utile evidenziare il "raffinarsi" delle metodologie e dei protocolli d'intervento finalizzati alla più efficace "presa in carico" di queste situazioni che caratterizzano i minori quali autori di reati.
Attività previste dal progetto:

1. La presa in carico a scopo di valutazione diagnostica relazionale ed evolutiva dei minori

sottoposti a procedimento penale per reati di cui all'art. 609 c.p.p. e comunque concernenti la sfera sessuale e reati che discendano direttamente da relazioni familiari gravemente disfunzionali (intervenenti effettuati in base ai protocolli in uso);
2. La presa in carico di uno o più membri del sistema familiare coerentemente agli obiettivi di salute del Centro;
3. Presa in carico a scopo di terapia e/o sostegno di minori sottoposti a procedimento penale in qualunque stato e grado del procedimento stesso sempre per reati di cui all'art. 609 c.p.p., sopra descritti;
4. Presa in carico a scopo di terapia e/o sostegno di familiari diretti dei minori sopra descritti, dall'attesa di giudizio alla chiusura del percorso giudiziario;
5. Presa in carico a scopo di terapia e/o sostegno di vittime di reati sessuali e di aggressioni importanti, specie se agite all'interno della sfera familiare, commessi da minori nell'area geografica di competenza;
6. Presa in carico a scopo di terapia e/o sostegno di familiari diretti dei minori sopra descritti, dall'attesa di giudizio alla chiusura del percorso giudiziario;
7. Promozione di progetti di conciliazione tra reo e vittima o di ogni forma di riduzione del danno dell'abuso consistente nell'incontro protetto tra vittime e autori di reato sessuale specie se intrafamigliare;
8. Supervisione di casi proposti dall'USSM e di specifica competenza territoriale.

*2 Il Centro "La Ginestra" - Catania*

Nel marzo 2006, l'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni di Catania ha siglato con il centro "La Ginestra" dell'A.S.L. n. 3 di Catania un accordo operativo, senza alcun onere per l'Amministrazione della Giustizia Minorile, che prevede l'intervento da parte dell'Assistente Sociale dell'U.S.S.M. nei confronti del minore imputato di abuso sessuale, in quanto sottoposto a procedimento penale ai sensi della legge 66/96, di ricomposizione della propria identità; la promozione del lavoro di rete per una migliore integrazione e cooperazione fra tutte le istituzioni e le associazioni che intervengono nel percorso della presa in carico del minore vittima di abuso sessuale, individuazione di servizi e centri che operino in ambito di sostegno alle vittime di abuso e violenza; la promozione di attività di studio e ricerca all'interno di ciascun servizio sulla tematica "abuso" ed incontri operativi-formativi congiunti.

Gli obiettivi che si intendono raggiungere sono:

- la promozione, il potenziamento e la strutturazione della collaborazione interistituzionale ed interdisciplinare a favore dei minorenni abusanti,
- interventi di sostegno, osservazione, assistenza e trattamento dei minorenni autori di reati sessuali;
- l'individuazione di eventuali servizi e centri per la prevenzione ed il trattamento dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.

L'accordo sarà sottoposto a verifiche semestrali e sarà adottato in via sperimentale per la durata di dodici mesi.

**Bibliografia**

AAVV, *Commentario delle "Norme sulla violenza sessuale"*, Cedam, 1996.
Abbruzzese S. [a cura di], *"Minori e sessualità. Vecchi tabù e nuovi diritti"*, F. Angeli, 1999.
Aliprandi, Pelanda, Senise, "*Psicoterapia breve di individuazione*", Feltrinelli, 1990.
Atti del Seminario, Roma 9/10 Maggio 1992, *"Incesto"*, Cooperativa Libera Stampa, Roma 1993.
Balier, "*Psicoanalisi dei comportamenti sessuali violenti*", Centro Scientifico Editore, 1998.
Beltrani S., Marino R., *"Le nuove norme sulla violenza sessuale"*, Edizione Simone, 1996.
Bowlby J., *"Una base sicura"*, Raffaello Cortina, Milano, 1989.
Caffo E. [a cura di], *"Il bambino a mosaico"*, Guerini Studio, Milano 1993.

Cammarata, "*Internet, il bambino e l'acqua sporca*", sito InterLex, 2007.
Cesa-Bianchi M., Scabini E. [a cura di], *"La violenza sui bambini"*, F. Angeli, 1991.
Charmet, "*I nuovi adolescenti*", Raffaello Cortina Editore, 2000.
Christensen et al., "*Computer addiction*", Journal of Psychosocial nursing and mental health services, Marzo 2001.
Costantino D., Giordano M., Scapicchio A. *"Progetto di rete per la prevenzione e il trattamento del maltrattamento dell'abuso e dell'infanzia"*, Prospettive sociali e sanitarie, N. 6, 1998.
Craissati, J ( 2002) *Gli autori di abusi sessuali sui bambini: una proposta di trattamento territoriale,* Centro Scientifico Editore Torino.
De Zulueta F. *"Dal dolore alla violenza"*, Raffaello Cortina, Milano, 1999.
Foti C. e Roccia C., "*Decalogo sull'ascolto del minore vittima o potenziale vittima*", Minori e Giustizia, F. Angeli, N. 1, 1995.
Galimberti U., *"Il corpo"*, Feltrinelli, Milano, 1998.
Galimberti U., *"Paesaggi dell'anima"*, Mondadori, 1998.
Grimoldi, "*Adolescenze estreme*", Feltrinelli, 2006.
Grimoldi, Cattaruzzi, Nirchio: "*Adolescenti che commettono reati sessuali*" in Adolescenti Delinquenti, F. Angeli, 2002.
Grimoldi, Urciuoli, "*Prima del digiuno. Infanzia e cultura delle nuove adolescenti*". F. Angeli, 2000.
Hoghughi, M.S. (1977) *Working with Sexually Abusive Adolescents*, Sage Publications, London 1977.
Lo Cascio G., [a cura di], *"Apprendere la violenza"*, Guerini e associati, Milano 1989.
Luberti R., Bianchi D., [a cura di], *"...e poi disse che avevo sognato"*, Edizioni Cultura della Pace, San Domenico di Fiesole, Firenze, 1997.
Madanes C., *"Amore, sesso e violenza: strategie per il cambiamento"*, Ponte alle Grazie, srl, Milano, 2000.
Malacrea M., *"Trauma e riparazione"*, Raffaello Cortina, Milano, 1998.
Marshall,W Anderson,D Fernandez,Y ( 2001) *Trattamento cognitivo comportamentale degli aggressori sessuali*, Centro scientifico Editore Torino.
Montecchi F., *"Gli abusi all'infanzia, dalla ricerca all'intervento clinico"*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1994.
Parsi M. Rita, *"I quaderni delle bambine"*, Mondadori, Milano, 1990.
Perrella E., *"Per una clinica delle perversioni"*, F. Angeli, Milano, 2000.
Pessina C., *"Pensare l'impensabile: l'abuso sessuale sui minori"*, in Prospettive sociali e sanitarie, Istituto per la ricerca sociale, N. 17/18, 1995.
Quayle et al., "*Sex offenders, internet child abuse and emotional avoidance*", Aggression and violent behaviour, 2006.
Roccia C., "*Le conseguenze dell'abuso e l'intervento socio/giudiziario*", Minori e Giustizia, F. Angeli, N. 1, 1995.
Sermabeikian P. ( 1994) "*Treatment of adolescent sexual offenders: theory-based practice"*, Child Abuse and Neglect 18 (11) pp 969-976.
Strano, Gotti, et al. "*La pedofilia e Internet*", Psychomedia, 2006.
Trepper,TS Barrett,MJ ( 1992) *Unmasking the incestuos family*, Family Therapy Networker 16,3 pp 39-47.
Verdoliva, "*Educare alla legalità. Legislazione minorile*", Junior, 2001.

## Sezione V. Il ruolo delle agenzie di socializzazione per la prevenzione dell'abuso: sperimentazione psicoeducativa: un percorso di sviluppo del Self Empowerment in minori vittima di Esperienze Sfavorevoli Infantili (ESI)

### V.1. La sperimentazione educativa: definizione del contesto e sue implicazioni

Si constata frequentemente, all'interno di società economicamente sviluppate, che le difficoltà di inserimento lavorativo, scolastico, di professionalizzazione sono dovute al persistere nella persona di funzionamenti post traumatici legati ad Esperienze Sfavorevoli Infantili (ESI). Tale constatazione invita in particolare le agenzie educative e formative che si trovano ad accogliere minori svantaggiati ad investire nella ricerca di forme di trattamento psicoeducativo efficaci verso tali forme di disagio, come passaggio utile per migliorarne l'occupabilità futura. Intorno a questa problematica si è attivata l'attenzione di più strutture operanti a contatto con minori svantaggiati sul piano psicologico e nei percorsi formativi, che si sono costituiti come partner in un progetto Equal (IT-G2LOM-023) realizzato nel biennio 2006 – 2007) in consorzio da: l'Associazione La Strada, la cooperativa Galdus, la Fondazione ESAE e il Consorzio Scuole Lavoro[12].
Il Progetto si è sviluppato in tre direzioni: clinica, giudiziaria, psicoeducativa.
La logica sottesa alla multidimensionalità del Progetto origina dall'ipotesi che, proprio nello spirito del 'multimodal approach', l'accesso ai funzionamenti negativi determinati dalle ESI possa avvalersi di 'porte' diverse e che si possono poi percorrere 'strade' diverse per promuovere un cambiamento positivo. . Il principio di base è l'orientamento flessibile a riconoscere e valorizzare le 'finestre di plasticità' che in dati momenti della vita si possono aprire per tutti gli esseri umani: sono i momenti e le fasi in cui i modelli operativi distorti dalle esperienze negative pregresse, e ormai consolidati dalla reiterazione, riacquistano la possibilità di essere rivisti e, se sottoposti a critica, cambiati. Occasioni simili, particolarmente preziose per i soggetti vittime di ESI, possono essere:
1. accadimenti cruciali del percorso evolutivo dell'individuo;
2. eventi nel mondo esterno a lui;
3. contesti specificamente costruiti proprio per la revisione di quei modelli.

Nel Progetto, dedicato appunto a quei soggetti, sono stati messi a tema i percorsi scolastici di recupero e professionalizzazione di soggetti reduci da fallimenti in quell'ambito, come occasioni del primo tipo; gli incroci con i percorsi giudiziari correlati agli interventi di protezione e repressione, spesso pericolosi se hanno ricadute di riattivazione traumatica e di rivittimizzazione, come occasioni del secondo tipo; i contesti terapeutici, come occasioni del terzo tipo. In tutte le attività il denominatore comune è stata la ricerca di metodi basati su quanto ora è noto dei funzionamenti post traumatici ('science based') e dotati di 'valore aggiunto' rispetto alle prassi abituali di presa in carico, per accompagnare il minore verso un migliore sviluppo futuro.
Per quanto riguarda più specificatamente la sperimentazione psicoeducativa contenuta nel progetto, si può notare come la formazione professionale rappresenti di fatto una risorsa educativa attiva nella prevenzione e nel trattamento del disagio psicosociale collegato alle ESI, sono stati però individuati strumenti ad hoc che permettessero di intervenire nel contesto formativo con maggiore incisività rispetto a quelli fondati sulla didattica tradizionale.
L'interesse della sperimentazione risiede innanzitutto nel fatto che a fronte di una ampia e consolidata letteratura scientifica, nazionale e internazionale, di natura medica e psicologica sul tema del maltrattamento ed abuso infantile, emerge una assai limitata produzione scientifica sull'intervento educativo rivolto a minori abusati e/o maltrattati.
In effetti, la gran parte della letteratura che riguarda il maltrattamento, l'abuso ed il loro esito ha natura eminentemente clinica e riguarda in primis l'individuazione e la valutazione del fenomeno, quindi il suo trattamento terapeutico. Solo una piccola parte dei lavori considerati risulta rivolta a

[12] Per informazioni sull'attività dei partner, si invita alla consultazione del sito www.progettotiama.it o dei siti dei singoli partner: www.lastrada.it; www.galdus.it; www.esae.it; www.cslitalia.net.

strumenti di intervento che vengono definiti psicoeducativi. Vi si tratta peraltro di strumenti messi a punto in altri contesti di cui si vuole testare l'applicabilità nell'ambito del maltrattamento e dell'abuso.
La logica sottesa a tali strumenti, che vengono considerati ausiliari alla terapia, pare essere prevalentemente di tipo riparativo: l'evento ha prodotto trauma che deve essere sanato, gli strumenti psicoeducativi permettono una rielaborazione funzionale del trauma che, a questo punto, può essere disinnescato e depotenziato. Manca, a oggi, un paradigma che accompagni tale logica curativa e la inserisca in una più ampia dinamica di promozione della persona. In altri termini crediamo utile, aggiungere una prospettiva che favorisca lo sviluppo della resilienza nei soggetti maltrattati e abusati, permettendo così una riuscita positiva nel loro processo di crescita[13].

## V.2. Modelli riparativi e modelli promozionali per intervenire sul maltrattamento

Nell'ambito dello studio del maltrattamento infantile è ormai ampiamente diffuso un modello di lettura e intervento definito "ecologico" (Bronfenbrenner, 2002) per il suo tener presente contemporaneamente dimensioni interne ed esterne dei soggetti coinvolti.
Dal punto di vista dell'intervento, riferirsi ad un modello ecologico-transazionale significa considerare il maltrattamento e l'abuso come frutto dell'interazione di momenti interni ed esterni, nessuno dei quali di per sé determinante a produrre un esito patologico e patogenetico.
In quest'ottica la prospettiva ecologica risulta determinante per superare concezioni meccanicistiche dell'agire sano e patologico, oltre che condurre ad una logica di intervento pluridimensionale, che vede l'intervento integrato di contesti, metodiche e strumenti di natura diversa e che esce da una prospettiva puramente riparativa per entrare piuttosto in una promozionale. Di grandissima utilità per l'intento promozionale degli interventi che sono stati realizzati risulta essere il concetto di *resiliency*.
Resilienza è, in origine, un termine tecnico che sta ad indicare la proprietà di certi materiali di resistere a pressioni e sollecitazioni forti, senza spezzarsi o deformarsi.
Nel campo delle scienze umane, indica l'attitudine a resistere alle pressioni di fattori negativi, a preservare la propria integrità in circostanze difficili, e la capacità di costruirsi una vita soddisfacente, nonostante gli ostacoli e le difficoltà.
Le indagini sulla resilienza si concentrano nel ricercare quelle caratteristiche che possono essere trasformate in fonti di superamento delle situazioni difficili così da poter promuovere il benessere basandosi sulle potenzialità intrinseche dell'individuo (Oliverio Ferraris, 2004).
Tra tali fattori costituitivi della resilienza troviamo, in particolare, le esperienze relazionali significative, identificate con le relazioni con "altri significativi" per l'individuo, elemento di particolare interesse in un ottica educativa. In una prospettiva di educazione alla resilienza, infatti, è necessario sottolineare come imprescindibilmente "la ricerca del benessere passi attraverso la relazione con gli altri" (Malaguti, 2005).
La resilienza è quindi un presupposto e una prospettiva culturale nuova che riconoscendo la persona nella sua globalità si muove per potenziarne le risorse e le competenze; "porre attenzione ai processi di resilienza significa offrire la possibilità di muoversi secondo una prospettiva positiva" (Malaguti, 2005).

## V.3. Resilienza e Self Empowerment

Nello sviluppo di strumenti psicoeducativi per promuovere la resilienza è stato utilizzato come

[13] Ci si rifà in questa prospettiva al recente filone della *positive psychology* che propone di lavorare ad un rafforzamento delle dimensioni positive della persona (sia emotive sia cognitive). Nello specifico del maltrattamento si dovrà lavorare su ciò che di sano rimane confidando sulla possibilità per esso di sperimentare nuove esperienze di natura diversa, e migliore, di quelle che hanno originato il trauma patogenetico. Cfr. Yates, Masten (2004).

cornice di riferimento metodologica il modello operativo del self empowerment (Bruscaglioni, 1996; Gheno, 2005).
Il modello del *Self Empowerment* lega il sentimento di potere personale all'apertura di una nuova possibilità psicologica per il soggetto, attraverso lo svilupparsi di quattro fasi logicamente sequenziali: la prima vede l'attivazione e la focalizzazione del desiderio del soggetto, la seconda la costruzione di una pensabilità positiva di sé nella circostanza in cui il desiderio si realizza, la terza vede la mobilitazione di risorse interne ed esterne alla persona e la quarta, infine, un'azione del soggetto.
Rispetto allo specifico della sua applicazione a persone con storia di maltrattamento od abuso è lecito ritenere che il desiderio e la pensabilità possano essere distorte dall'alterato sviluppo della propria storia personale. Così l'ipotesi formulata è stata che il punto di partenza nello sviluppo di un percorso di rafforzamento del sentimento di potere potesse, invece che dalla ricognizione dei desideri, prendere l'avvio dalla ricognizione delle risorse interne disponibili.
Da qui si evince che la sequenza prima descritta del processo di "possibilitazione" in ambito educativo, e cioè Desiderio – Pensabilità – Risorse – Azione, nel lavoro con ragazzi vittime di maltrattamento e/o abuso debba essere modificata nel modo seguente: Risorse (che significa: 1. individuazione delle risorse relazionali-educative, 2. individuazione delle risorse personali interne, 3. loro restituzione e valorizzazione) – Desiderio – Pensabilità – Risorse (questa volta intese come risorse esterne da acquisire) – Azione.

## V.4. Lo sviluppo di una "buona" dinamica relazionale in contesti educativi con minori maltrattati o abusati

Per i minori vittime di maltrattamento o abuso viene fortemente compromessa la possibilità di instaurare relazioni interpersonali "sane" a fronte del trauma subito. Nella dinamica relazionale, infatti, essi hanno imparato a occultare i propri bisogni e desideri di fronte al soddisfacimento dei bisogni distorti delle figure maltrattanti, nutrono una assenza di fiducia nel mondo e negli altri e si percepiscono privi di valore, "schiavi" della situazione di violenza vissuta.
In questo contesto risulta primaria, ancor prima dell'individuazione delle risorse interne del soggetto, l'individuazione e l'attivazione di risorse relazionali, che possano sostenere il minore nel suo percorso di *empowerment*.
Gli studi sulla resilienza hanno infatti individuato, quale fattore fondamentale di protezione per aiutare il minore a diventare un adulto resiliente, la presenza di un contesto capace di accogliere e farsi carico della condizione di vulnerabilità. Dall'osservazione del modello denominato *Casita* della resilienza[14], circa i fattori in grado di influenzare positivamente il processo di resilienza, emergono due fattori fondamentali.

1. l'**accettazione incondizionata della persona**. Serve dunque un contesto, rappresentato da tutte le relazioni di aiuto (con medico, psicologo, assistente sociale, educatore, famiglia, amici) di cui il soggetto può usufruire, capace di accogliere la persona e di accompagnarla nella quotidianità.
2. la **capacità di scoprire un senso, una coerenza**. Anche rispetto a questo secondo aspetto la relazione educativa costituisce una risorsa unica. L'educatore si pone intenzionalmente come modello di riferimento raggiungibile e significativo, diventando mediatore delle fatiche legate all'affronto della vita quotidiana e della difficoltà di vedere, al di là della fatica, il senso che ogni avvenimento ha per ognuno.

Il modello della *Casita* della resilienza risulta fortemente coerente con il modello operativo del Self Empowerment anche se si situa sul di un livello differente di sviluppo.
La nostra sperimentazione psicoeducativa si fonda dall'incrocio tra il modello del *Self*

[14] La *Casita* è intesa come metafora di una costruzione che procede dalle fondamenta al tetto. Cfr. Vanistendael, Lecomte, 2000.

*Empowerment*, che ci dice del processo di sviluppo del sé possibile, e quello della *Casita* della Resilienza, che ci dice delle fondamenta educative che possono facilitare tale processo.

## V.5. La progettazione di strumenti psicoeducativi nel progetto Equal

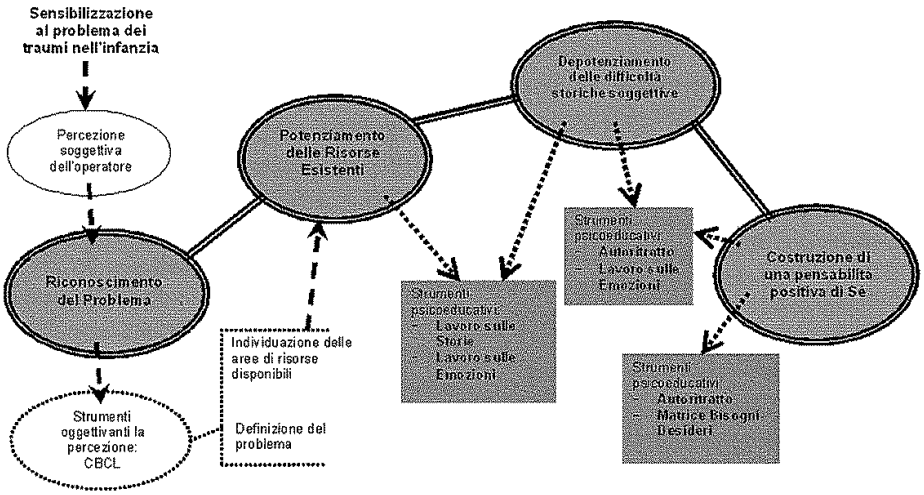
Nell'ambito del progetto è stato costituito un gruppo di lavoro che comprendeva due psicologi di comunità esperti di *empowerment* e resilienza e tre educatori, referenti di corso nella formazione professionale. Il suddetto gruppo ha sviluppato il modello per fasi dell'intervento, costruendo una serie di strumenti didattici finalizzati all'attivazione dei gruppi-classe nelle diverse fasi del processo di *empowerment*.
Nella tabella seguente è possibile trovare sinteticamente descritto lo sviluppo del processo e degli strumenti psicoeducativi costruiti.

| *FASE PROCESSO* | *STRUMENTI* | *OUTPUT1* | *OUTPUT2* |
|---|---|---|---|
| **Riconoscimento del problema** | Somministrazione della CBCL [1] | Conoscere le aree di problema:<br>- Depressione<br>- Ritiro<br>- Somatizzazione<br>- Problemi del Pensiero<br>- Problemi Attenzione | Vedere le aree di risorse:<br>- attività scolastiche<br>- attività extrascolastiche<br>- sfera sociale |
| | Griglia di valutazione delle risorse del soggetto [2] | Definire le risorse di ciascun soggetto | Stabilire il punto d'avvio del processo di potenziamento |
| **Depotenziamento Difficoltà Storiche Soggettive: obj1, lavorare sulle strategie di coping** | Lavoro sulle storie (Film, canzoni, testi letterari) [3] | Riconoscersi nell'attuazione di comportamenti difensivi non funzionali | Riconoscere le strategie disfunzionali di coping, prefigurare un coping proattivo |
| | Lavoro sulle storie (Film, canzoni, testi letterari) [4] | Riconoscere modelli di riferimento positivo | Comprendere la motivazione profonda per una relazione positiva (fiducia) |
| **Potenziamento delle Risorse Esistenti** | Lavoro sulle storie: "Sull'isola deserta" (gioco di ruolo) [5] | Sperimentare alcune competenze personali, cognitive e sociali | Riconoscersi competenti in alcune aree |
| | Lavoro sulle storie: biografie dei personaggi [6] | Riconoscere elementi caratterizzanti alcuni personaggi storici | Identificarsi / differenziarsi da alcuni personaggi caratterizzati da particolari elementi |
| **Depotenziamento Difficoltà Storiche Soggettive: obj2, lavorare sulle emozioni** | Lavoro sulle emozioni [7] | Riconoscimento delle emozioni | Lavoro sulle emozioni: loro parzialità e possibilità controllo |
| | Lavoro sulle storie (Film, canzoni, testi letterari) [8] | Riconoscimento delle emozioni | Lavoro sulle emozioni: loro parzialità e possibilità controllo |
| | "Autoritratto" [9] | Definire chi si è e rappresentarlo | Poter dire ad altri chi si è, con le proprie paure e desideri |
| **Costruzione di una Pensabilità Positiva di Sé** | Percorso dei bisogni-desideri [10] | Identificare i propri bisogni e propri desideri | Centratura sui desideri come motore dell'azione |
| | Lavoro sulle storie (Film, canzoni, testi letterari) [11] | Vedere esperienze di successo nella realizzazione del desiderio | Il realismo del desiderio |

## V.6. Il processo di formazione come luogo di intervento educativo rivolto a minori vittima di maltrattamento o abuso

È stato realizzato un percorso formativo che, partendo da un rafforzamento delle risorse esistenti, procedeva al depotenziamento delle difficoltà soggettive, per portare il soggetto ad una nuova relazione positiva con il proprio desiderio "buono" e al conseguente sviluppo di una nuova pensabilità di sé.

**PROCESSI FORMATIVI RIVOLTI A MINORI VITTIME DI ESPERIENZE FAVOREVOLI INFANTILI**




Il percorso è stato sviluppato all'interno di un modulo formativo della durata di 20 ore, sviluppato su 10 sessioni.
Il modulo era collocato all'interno di corsi di formazione professionale triennali ed è stato svolto tendenzialmente in copresenza (referente di corso o tutor insieme al docente della materia).
Ogni incontro prevedeva: un avvio, il lavoro individuale o di gruppo sui materiali progettati nell'ambito della sperimentazione, un debriefing e una conclusione.

**Bibliografia**

Bronfenbrenner U. (2002), Ecologia dello sviluppo umano, Bologna: Il Mulino.
Bruscaglioni M. (1996), La società liberata. Nuovi fenomeni, opportunità, categorie di pensiero, Milano: Franco Angeli.
Cyrulnik, B., Malaguti, E. (2005). Costruire resilienza. La riorganizzazione positiva della vita e la creazione di legami significativi. Trento: Erikson.
Gheno S. (2005), L'uso della forza. Il Self Empowerment nell'intervento psicosociale e comunitario, Milano: McGraw-Hill.
Malacrea M, Lorenzini S. (2002), Bambini abusati: linee guida nel dibattito internazionale, Milano: Raffaello Cortina Editore.
Malaguti E. (2005), Educarsi alla resilienza : come affrontare crisi e difficoltà e migliorarsi, Trento: Erickson.
Oliverio ferraris A. (2004), La forza d'animo: cos'è e come possiamo insegnarla ai nostri figli, Milano: BUR.
Vanistendael S. (1994), Resilience: as old as mankind, Children Worldwide, 1.
Vanistendael S., Lecomte J. (2000), Le bonheur est toujours possibile, Paris: Bayard.

Yates T.M., Masten A.S. (2004), Fostering the future: Resilience theory and the practice of positive psychology, In Positive psychology in practice, Linley P.A., & Joseph S. (eds.), Hoboken, NJ: J. Wiley & Sons.

## Sezione VI. La stampa e la rappresentazione della violenza che coinvolge bambini e adolescenti

### VI.1. Presentazione dei contenuti e osservazioni preliminari

Le note che seguono nascono dall'analisi della rassegna stampa dell'Osservatorio Bambini e Stampa curato dall'Istituto degli Innocenti, in merito agli articoli apparsi sui principali quotidiani e periodici nazionali. Queste note riprendono i principali contenuti intorno al rapporto fra violenza e infanzia, apparsi sulla stampa, per evidenziarne modalità di rappresentazione, linguaggio, codici, stereotipi, contributi positivi, e per estrarre – *evidenziati in corsivo nel testo, per ogni tema* – via via annotazioni e suggerimenti per migliorare il lavoro giornalistico. Un'analisi su casi studio è presentata nel paragrafo successivo, mentre alcune osservazioni di metodo, più trasversali, sono riportate a conclusione del testo.

Le prime osservazioni sono di cornice, precedono i contenuti. Il database in oggetto consente di scorrere titoli e leggere i testi degli articoli, e quindi di monitorare in questa modalità di "avanti veloce" i due piani di lettura con cui di fatto avviene il rapporto quotidiano dei cittadini con la stampa. La lettura in rapida sequenza di titoli e articoli è un'operazione artificiale, perché condensa in poco tempo un gesto che viene sempre diluito omeopaticamente come rito quotidiano o periodico, ma è quello che consente di ricostruire l'ordine del discorso, ricomporre le tessere del mosaico sedimentato a poco a poco nel senso comune per costruire la rappresentazione dell'infanzia mediata dall'informazione.

Una prima osservazione riguarda, come è ovvio, i titoli, che rappresentano per una quota forse crescente di popolazione (quella che ha meno tempo, che può dedicare meno attenzione alla lettura, che non acquista il giornale ma lo sfoglia quando capita, che è meno interessata alle vicende dell'infanzia,...) la base informativa per la costruzione di un'opinione anche su questo tema. Il problema è scontato, perché il nostro tema si pone all'intersezione di due voci – infanzia e violenza – per le quali è forte la tentazione sensazionalistica e allarmista.

I meccanismi distorsivi osservati nei titoli sono fra quelli più ricorrenti nell'analisi della comunicazione massmediatica: l'uso di termini iperrealistici ("baby gang", "baby killer", "branco", quando a *baby* corrispondono le età più varie, mentre la *gang* e il branco possono essere gruppi senza alcun legame speciale) o al contrario "affettuosi" per aumentare la carica empatica ("bimbi" al posto di bambini, soprannomi familiari al posto dei nomi propri), le generalizzazioni definitorie (di solito in forma di slogan come "la generazione xy"), l'uso strumentale di un dato di ricerca circoscritto per lanciare un allarme generico. Da qui il primo suggerimento al mondo dell'informazione, *una sorta di moratoria su questo tema rispetto alla ricerca di una sintesi emotiva e ad effetto, una maggior coerenza fra i due piani, quello evocativo del titolo e quello informativo dell'articolo*. Perché c'è una violenza della realtà ma esiste pure una "violenza dell'informazione", ovvero il fatto che qui la valenza emotiva dei titoli si traduce in allerta e allarmismo, che ha facile presa sull'ansia genitoriale: il meccanismo a catena, o semplicemente *il rischio, è quello di indurre i genitori a comportamenti molto restrittivi sui figli, di erodere il capitale di fiducia della comunità, e a cascata di inibire i gradi di libertà dell'infanzia, a fronte di pericoli meno elevati e soprattutto meno diffusi di quanto non appaia.*

Oltre a quello dei titoli e degli articoli, c'è un terzo livello di lettura, che qui non è esplorabile ma che merita di essere segnalato: l'infanzia non è presente solo nell'informazione ma lo è pure, forse di più, nella pagine pubblicitarie, chi legge un giornale ma ancor più chi sfoglia un periodico ha dell'infanzia una rappresentazione che è condizionata anche dai ruoli in cui è narrata in questo "racconto parallelo" per fotogrammi separati, offerto dalle inserzioni pubblicitarie. Non è oggetto di questa analisi, ma è naturale osservare un secondo grado di incoerenza, che allude ad una contraddizione di sistema non facilmente superabile: nello stesso giornale si ritrovano il tema dell'allarme ambientale con gli effetti sulla salute dei bambini e le inserzioni pubblicitarie sulle automobili, si parla della violenza rapinosa delle baby gang e si pubblicizzano le stesse merci oggetto di furto, si racconta degli eccessi trasgressivi delle preadolescenti o degli episodi di violenza sessuali sui minori e si rappresenta la biancheria intima con corpi sempre più acerbi. In altre parole, si intende qui richiamare il fatto che *un intervento sull'informazione senza indicazioni coerenti al settore pubblicitario possa avere poca efficacia*, per quanto è divenuto forte il legame economico fra i due ambiti, per la trasformazione dei formati comunicativi, per le modalità di fruizione dell'informazione stessa.

## VI.2. Il peso della violenza

Entriamo nel merito, a cominciare dai linguaggi. I quotidiani ci rimandano un'immagine in cui i minori sono quasi in egual misura vittime e autori di azioni violente, i periodici si focalizzano invece assai più sul ruolo attivo, sulla devianza, quindi verosimilmente parlando di due età diverse, bambini nel primo caso, ragazzi nel secondo. È diverso anche il taglio informativo: la violenza è essenzialmente cronaca nell'informazione quotidiana, è invece tema di riflessione per il più ampio respiro dei periodici.

Se questo è il registro, qual è invece il suo peso? L'infanzia non è un tema molto gettonato dell'informazione e raramente va in prima pagina. Ma se adottiamo una delle regole auree del giornalismo, la contestualizzazione del fatto, ci rendiamo conto che in realtà il tema della violenza è relativamente importante, almeno in relazione agli altri ambiti tematici in cui si parla di bambini, monitorati dalla rassegna stampa dell'Osservatorio: infatti *la violenza è al primo posto*, l'infanzia entra nei giornali soprattutto da quella porta.

Poiché la vita dei bambini è un flusso fatto di molte cose altrettanto eleggibili all'informazione, all'analisi, al commento - scuole e servizi, istruzione ed educazione, gioco e tempo libero, cura e salute, pensieri e sentimenti dei minori, ecc. – il record della violenza per ricorrenza di articoli è un dato forte. Le ragioni di questo primato possono essere in teoria diverse: sensibilità speciale del cultura contemporanea e del giornalismo a questo tema, deformazione allarmista della stampa, reale incremento del fenomeno, maggior "trasparenza sociale" intesa come emersione di episodi forse sempre successi. Tutte queste ipotesi potrebbero avere un fondamento ed è difficile dire cosa pesi di più dietro questo primato, ma *sarebbe importante che il lavoro giornalistico abbia sempre una consapevolezza sul proprio ruolo di "agenda setting" del senso comune: si intende qui richiamare una questione che sarà ripresa più avanti, ovvero la necessità di collocare il più possibile le vicende osservate e commentate in un contesto relativo, di confronto nello spazio e nel tempo, per coglierne la novità, la specificità, l'andamento.*

Anche nel caso si tratti delle due ipotesi migliori – la sensibilità dei tempi, la trasparenza sociale – resta un problema, il fatto che il varco della violenza è stretto, prevede solo pochi ruoli, assai tristi per ragioni diverse: vittime, carnefici, spettatori. La lettura degli articoli, in questo senso, non lascia dubbi, la stampa ci restituisce l'immagine di un'infanzia per nulla "protetta", tutta immersa in quelle dinamiche sociali che sfociano nella violenza: le psicosi degli adulti, la crisi della coppia, la

mercificazione dei corpi, l'attrazione irresistibile per gli oggetti, l'abuso sessuale del più debole. È una collocazione indebita quella operata dalla stampa, ovvero di un'infanzia già calata nella violenza degli adulti? Non pare, perché di cronaca si tratta. Una volta riconosciuto che la vita dei bambini è fatta di altro, soprattutto di altro – *e qui se mai il consiglio alla stampa è esplorare di più anche le altre dimensioni, dedicare più pensiero al punto di vista dell'infanzia (si pensi alla scuola quasi sempre analizzata invece dal punto di vista dell'adulto, e così pure le questioni degli spazi urbani, dei trasporti, dei servizi, ecc.)* - va detto però che la violenza che li riguarda non fa sconti, non è "minore".

## VI.3. Forme della violenza/1: la violenza subita dai bambini

Cominciamo dal tema più crudele, la violenza sui minori. A scorrere il lungo elenco delle notizie dell'anno, il dato che impressiona di più è il fatto che si tratti quasi sempre di vicende familiari e non la strada ma la casa risulti il luogo del delitto. Prendiamo ad esemplificazione di questa fenomenologia alcuni titoli relativi agli episodi di cronaca di minor clamore eppure come si intuisce di assoluta disperazione, relativi agli anni 2005 e 2006

- Bimba morta di stenti, madre arrestata
- Accoltella la figlia di 3 mesi e si suicida
- Ha violentato la figlia di sei anni, tassista in manette
- Bimba violentata e uccisa Anche la madre indagata
- Condannato per violenza sulla figlia di 4 anni
- Uccide la figlia a coltellate «Ho il diavolo dentro di me»
- Partorisce e soffoca il neonato
- La madre: ho affogato io Mirko
- "Ha ucciso la figlia con un calcio"
- «Violentata da papa a sei anni»

La geografia delle violenze sui bambini che ci restituisce la stampa ha i suoi tragici punti cardinali: da un lato gli adulti, quasi sempre i genitori o adulti di fiducia (il parente stretto, il prete, il medico, l'insegnante), e dall'altro i minori, che spesso sono figli molto piccoli, se non neonati; da un lato l'omicidio, che ha più spesso la madre come protagonista, dall'altro la violenza sessuale, che ha quasi sempre il padre o l'adulto maschio come protagonista. *Se pensiamo ad un ruolo preventivo della stampa rispetto a queste forme di violenza – dalla sensibilizzazione alla pubblicazione di decaloghi o numeri utili – ci accorgiamo dell'oggettiva difficoltà di esercitarlo, se sono contesti e relazioni di maggior fiducia a nascondere la possibilità di una minaccia.*

All'interno di questi confini ritroviamo la maggior parte delle notizie. Il registro espressivo è quello della cronaca, l'approfondimento o il commento sono rari: sono episodi sconcertanti, sono gli acuti di un malessere o di perversioni con l'urgenza del racconto dettagliato, rispetto ai quali non è facile fare commenti, intrecciare un dialogo con i lettori, usare la ricerca come sfondo di un ragionamento. I ritratti sono quelli di sempre: padri "orchi", che abusano senza limiti di età delle figlie e dei figli, a volte con la complicità delle madri; patrigni, conviventi, familiari e amici di famiglia, presi nella stessa situazione; adulti di fiducia in ruoli educativi (allenatori, preti, insegnanti, medici...) con perversioni pedofile; madri abbandonate e deprivate, costrette a disfarsi di maternità indesiderate; madri in crisi, depresse o sfinite dalla fatica della maternità, che in attimi di follia realizzano la fantasia di non aver più il neonato da accudire e altre volte con premeditazione mettono in scena finte aggressioni per depistare il proprio crimine. Spesso disorientando i mariti, che pur annichiliti dal dolore tendono a negare la possibilità del crimine in famiglia, a non credere, nemmeno a confessione avvenuta.

*La lettura di queste notizie è agghiacciante ma è difficile vedere nell'informazione un elemento distorsivo quando è la realtà ad essere terribile, non la sua rappresentazione, che in casi come questi può semplicemente limitarsi al resoconto per essere carica di tensione emotiva.* Si può osservare che negli articoli la scena risulta a rigore incompleta, manca un ritratto delle vittime, ma forse è inevitabile e più corretto che l'analisi e la rappresentazione insistano sugli adulti, sulle cornici familiari, anziché tentare narrazioni inevitabilmente generiche e patetiche su chi ha pochi anni di vita.

Se mai l'appunto è un altro. Laddove il fenomeno è quello dell'abuso, la scena avviene soprattutto in famiglia, ma la cronaca ci restituisce anche episodi che accadono a scuola, in oratorio, nello studio medico. Insomma, la realtà della cronaca stride con il tema che più apparentemente si è preso a cuore la risoluzione della violenza nel dibattito politico così come sui giornali, ovvero quello sulla *sicurezza*, dibattito rispetto al quale sarebbero la strada e la rete (internet) i luoghi del male. *Le pagine dei giornali non si parlano fra loro, soprattutto non generano quel salto di qualità del comprendere che forse non ha senso suddividere la realtà fra luoghi sicuri e insicuri ma piuttosto fra relazioni umane positive e negative, fra fantasie generative e distruttive, fra contesti formativi o corruttivi, ovunque tutto ciò si produca.*

## VI.4. Forme della violenza/2: la violenza sessuale sulle ragazze

Delle preadolescenti i giornali si sono occupati negli ultimi anni, perché il loro corpo è pubblicamente entrato nell'orbita sessuale, del desiderio, dell'esibizione, dello scandalo, fosse anche solo perché la moda ha chiesto di scoprirlo e l'età in cui la si segue si è anticipata di molto. Le ragazzine si spogliano, ballano e posano in discoteca, di questo la stampa ha raccontato a lungo: che ci si scandalizzi o si sdrammatizzi l'accaduto, è interessante osservare che comunque i nuovi costumi non hanno i tratti di una rivendicazione di genere, di una nuova gerarchia sociale fra le età e i sessi, quanto piuttosto il segnale di un'adultizzazione precoce, di un'assimilazione anzitempo di modelli ritenuti vincenti fra i più grandi. Va osservato in questi casi l'effetto *di cortocircuito nei giornali, che se nelle pagine della cronaca riportano articoli "preoccupati" di questi fenomeni, in quelle degli spettacoli e ancor più nelle inserzioni pubblicitarie veicolano o promuovono quei modelli e quegli stili di vita.* Non ci pare di aver trovato un solo articolo che abbia colto e svelato questa contraddizione.

E i ragazzi? A quell'età l'individualità maschile ha meno forza, ha minori consapevolezze, fatica a trovare linguaggi e soluzioni espressive, patisce certamente il minor protagonismo. Quando i ragazzi affiorano nella cronaca, spesso è nell'età dell'adolescenza, e purtroppo sono in gruppo e provano con la violenza a prendersi quei corpi fino a quel momento desiderati.

- Stuprata a 14 anni da un branco di coetanei
- Violentato a 7 anni dai compagni di scuola
- Disabile violentata dal branco
- Cinque ragazze violentate dal branco
- Lanciano, stuprata un'altra minorenne
- Violentata in mezzo a 200 persone
- Violentata tra la gente al parco
- Il branco violenta un'altra ragazzina

A scorrere le tristissime vicende si riconoscono schemi noti di queste cronache: le vittime sono ragazze straniere sfruttate da connazionali, o ragazzine aggredite in discoteca, o fidanzate di coppie

prese di mira da una banda; dall'altro lato ci sono ragazzi, a volte stranieri che agiscono quasi sempre in gruppo, e formano quelle che i giornali chiamano bande, gang o branchi. È la cronaca a dettare il registro espressivo di questi articoli, il pathos che attraversa spesso l'informazione sulla violenza degli adulti ai danni dei minori qui non c'è, prevale il resoconto dei fatti, perché forse non c'è l'infanzia, si tratta di ragazzi e non bambini, che sono sia vittime che carnefici, lo sguardo si fa meno empatico, e capiamo che finisce a 12 anni – qui come in altre parti della vita sociale – la zona franca dell'indulgenza. Domina ovunque la ricostruzione delle dinamiche, l'analisi ha poco spazio, non ci sono ritratti, che pure vorremmo avere per capire, fosse anche nella forma di foto di gruppo degli autori, se per la privacy non si può dare il giusto risalto alla vittima. Fra i pochissimi troviamo una testimonianza raccolta da il Messaggero, e alcune ipotesi interpretative per comprendere le dinamiche di formazione di queste vicende, a partire dal caso di Lanciano, provincia di Chieti, al centro di diversi episodi di violenza nel corso del 2005.

> «Io questi ragazzi li conosco dalle elementari - racconta una professionista lancianese, due figli, cento paure - Formavano gruppetti, imponevano i loro riti, chi non li rispettava era fuori. Ne parlavo con le maestre: alzavano le spalle. Eppure questi ragazzini già comandavano: oggi nessuno studia, nessuno fa i compiti. E zitti. Crescendo, c'è chi si è tirato fuori dai gruppetti. E chi no. Chi ha cominciato a rubare cellulari. Caschi. Le vite degli altri».È la storia della banda dei quattro, degli arrestati per violenza sessuale su una compagna di scuola, minorenne come loro. Ieri sono affiorati nuovi particolari: l'avrebbero prelevata dal gruppo dei suoi amici a mezzogiorno, e non alle cinque della sera. Pienissimo giorno. La ragazza non era andata a scuola: sciopero. Di lei, la banda avrebbe disposto per ben due ore. «È incredibile. Così com'è incredibile l'omertà delle vittime e dei loro amici. Nessuno si ribella, nessuno va dalla polizia. Con le famiglie non sanno confidarsi, e se riescono a farlo le famiglie tacciono, insabbiano. E le vittime di questi violenti aumentano». [Il Messaggero, 7-12]

Questo è per la verità uno dei pochi esempi, che entra nel merito delle dinamiche di gruppo. *La parola branco è quella altrimenti più usata e meno descritta in questa scrittura, e ha forse il difetto di offrire a chi la usa la sensazione di raccontare e spiegare al tempo stesso. Ci piacerebbe invece capire di più, entrare nel merito di cosa succede fra i ragazzi, scoprire come a 15 anni si possa elaborare la fantasia - se mai elaborazione esiste - e realizzare la violenza ad una coetanea, qual è la formazione sentimentale, l'idea femminile, l'esperienza di vita, la capacità espressiva di questi ragazzi.* Per esempio manca in questi articoli una riflessione su un indizio evidente, ovvero cosa succede nelle biografie dei minori stranieri non accompagnati, che sono protagonisti di alcune vicende e rappresentano una popolazione significativa.

Va precisato che la violenza sulle ragazze è parte degli episodi ricompresi nel precedente paragrafo, che ha per protagonisti gli adulti, vale a dire che la violenza sessuale è più spesso portato loro dagli adulti, come si è visto per lo più in famiglia. Di fronte ad una tale mole di episodi, quindi, occorre ribadire ciò cui l'informazione dovrebbe porgere più attenzione, e più risalto: *la violenza fisica e la pretesa sessuale sulla donna continuano ad esistere, ad essere una deriva maschile. E se le riconosciamo ad ogni coorte di nuovi adolescenti, vuol dire che è ben saldo il meccanismo che ne consente la riproduzione. I giornali, che pure la documentano, non sembrano cogliere la gravità di questa cronicità,* forse proprio per la terribile ricorrenza dello schema. Eppure, se la riproduzione continua, è evidente che il dato è culturale e tutti gli attori della produzione culturale dovrebbero interrogarsi in tal senso. Se prendiamo ancora una volta il tema della sicurezza, che pure investe da tempo l'informazione e l'analisi di quotidiani e periodici, ci accorgiamo quanto sia stata colta ed enfatizzata assai più come sopraffazione dell'adulto sul bambino (si pensi alla pedofilia) o dello straniero sull'autoctono, che come violenza dell'uomo sulla donna, sempre all'erta, a dispetto di qualunque conquista femminile in ambito familiare, professionale, normativo.

## VI.5. Forme della violenza/3: la violenza fra pari

Oltre alla violenza sessuale, la fenomenologia della violenza fra pari risulta negli organi di informazione prendere due forme, quella del furto e il cosiddetto bullismo.

Sul primo, possiamo osservare che il catalogo dei termini che racchiude l'universo lessicale degli articoli su questo tema è qui ancora più breve: baby gang, famiglia bene, noia, cellulare e vandalismo quasi esauriscono la mappa descrittiva di queste vicende. Ma il gioco combinatorio di questi pochi elementi costruisce profili ben distinti. Per esempio, se è vero che nessuno ruba più il pane ma tutti cercano le stesse merci – cellulari, playstation, scarpe,...soldi – è altrettanto vero che i punti di partenza divergono: figli annoiati della ricca borghesia di provincia, giovani immigrati alla ricerca di status symbol nelle metropoli, ragazzi di strada di un Sud ancora deprivato. Ecco un esempio dei tre profili rappresentati, con la precisazione che è il primo ad avere più riscontri nella cronaca dei giornali del 2005:

> Ladri per noia. Non sapendo come trascorrere i pomeriggi invernali di un piccolo comune della provincia reggiana, due minorenni di 12 e 16 anni di buona famiglia si divertivano a depredare il magazzino di un ristoratore, nascondendo la refurtiva in un covo che avevano ricavato in un casolare abbandonato dell' Appennino reggiano. [Il Tempo, 15.2.2005]

> Non solo telefonini e denaro contante ma anche maglie, scarpe, cinture o giacconi griffati. Questi i principali obiettivi di una baby gang formata da quattro nomadi minori di 14 anni, tutti di origine bosniaca e appartenenti al campo Casilino 900, da qualche tempo in azione a Cinecittà. Vittime preferite i loro coetanei, ma non sono mancati i casi in cui a vedersela con la banda sia stato anche qualche adulto: a una donna di 70 anni i giovani, dopo averla circondata, hanno sottratto una spilla cameo. [Il Messaggero, 12.3.2005]

> L'obiettivo della banda erano le sciarpe rosanero dei tifosi: pugni e calci per averle. Due ragazzini in balia del branco, di un gruppo di minorenni violenti. Ieri, dopo la partita del Palermo, è stato un pomeriggio di paura a una fermata dell'autobus di via Libertà, dove i balordi hanno preso di mira due amici [...] Alla fine sono stati denunciati per rapina. [...] Abitano tra via Lincoin, corso dei Mille e Brancaccio. Ragazzi difficili cresciuti per strada. [Il Giornale di Sicilia, 17.10.2005]

La rassegna degli episodi al centro della cronaca ci consente di identificare un'altra differenza che sembra caratterizzare le occasioni dei minori fuori dalla legalità: da un lato la ricerca dell'emozione, a qualunque costo, dall'altro la caccia alla merce. Per lo più in contesti di benessere, senza precedenti particolari, con genitori sempre spaesati di fronte all'accaduto. *Gli articoli spesso si limitano all'annotare un po' compiaciuti il particolare del "crimine della famiglia bene", ma mancano di raccontare o analizzare come si forma questa "banalità del male minore", come si struttura una carriera di normalità che sfocia in queste derive.* Riti, passaggi e meccanismi della formazione criminale sono stati indagati e raccontati a lungo in passato, forse ora dobbiamo ricostruire come nasce invece l'illegalità nell'apparente normalità, qual è la genesi del crimine senza movente, come un ragazzino può dissipare in un pomeriggio il suo capitale di innocenza.

*Se la prima forma di violenza esaminata sembra sollecitare i media soprattutto come alleati nella fatica di comprendere le trasformazioni della realtà, il tema del bullismo li chiama in causa direttamente*. Per comprendere perché, usiamo qualche esempio:

> I bulli li costringono a pagare la merenda o a consegnare quella che la mamma ha infilato nello zainetto.[...] Oppure, offendono senza motivo[...]È il "mobbing dei bambini". Succede al 12 – 15 % degli alunni piemontesi... [La Stampa, 7.2.2005]

> L'incubo viaggia con il suono della campanella che dà inizio alle lezioni [...] Bullismo tra i banchi di scuola che, assicurano gli esperti di Telefono Azzurro, è in costante aumento "un bambino su quattro ne è vittima". [L'Unione Sarda, 29.12.2005]

> Il 24 per cento – circa un ragazzo su quattro – dice di aver avuto a che fare con prevaricazioni, offese o aggressioni [...] Il bullo è una sorta di "mutante" che si occulta e modifica a seconda che frequenti un liceo, un istituto tecnico e le scuole professionali. [la Repubblica, 16.3. 2005]

> Deridono, prevaricano, picchiano, insultano. [...] E loro, le vittime, si sentono oltraggiate, provano il desiderio di non andare più a scuola, perdono sicurezza e autostima. L'Eurispes: uno su due ne è vittima, tre su quattro hanno paura. [Il Messaggero, 19.112005

Da questa sequenza si capiscono alcune cose. Non esistono dimensioni attendibili del fenomeno, a distanza di pochi mesi quattro giornali possono dire cifre una diversa dall'altra, pur citando ciascuno una ricerca o una fonte sul tema. E i numeri oscillano perché è debole la definizione, il catalogo dei gesti e degli atteggiamenti che si possono ascrivere varia a seconda di quanto ci si vuole preoccupare. Così come, in queste brevi citazioni, si avverte l'uso di termini o espressioni – "mobbing", "mutante", "incubo che viaggia al suono della campanella" – palesemente fuori misura, allarmistici.

*Non si tratta di un problema inventato dai media – il mondo della scuola è realmente preoccupato in tal senso – ma certo la stampa ha mancato in questo una sua funzione, per così dire di "memoria storica" e di "osservatrice dei diversi mondi di vita": quindi di relativizzare gli episodi rispetto a fenomeni da sempre esistiti, di evidenziare dimensioni della cronaca di maggior rilevanza, di cogliere nel loro insieme le diverse difficoltà della scuola stessa, soprattutto di ricondurre quanto succede alla grande questione dell'educazione e della formazione.* È significativo in tal senso che a ridimensionare le vicende ci debbano pensare dialogando coi giornalisti, nei due esempi che seguono, i genitori delle apparenti vittime (nel primo caso) o degli apparenti aggressori (nel secondo caso):

> Il papà della bambina [...] cerca di ridimensionare l'episodio "ma quale rissa, è stata una zuffa tra ragazzini come ne succedono tante in tutte le scuole del mondo e in ogni momento, anche ai miei tempi [...] adesso vorremmo che cessasse tutto questo clamore". Anche per questo, dell'episodio s'è saputo con qualche giorno di ritardo, oltre che perchè rilevato poco rilevante [...] Fino a che la chiacchiera di paese non l'ha portato alla luce. [La Repubblica, 14/11/2005]

> Egregio Direttore [...] Come madre di due bambini piuttosto vivaci, che vengono spesso additati dalle maestre come cattivi esempi davanti ai loro compagni, vorrei fare un' obiezione. Capisco che con genitori sempre più proiettati sul lavoro il compito dell'educazione è quasi esclusivamente affidato alla scuola, e che gli insegnanti tendano a segnalare quelle che a loro giudizio sono devianze e possono dipendere da atteggiamenti sbagliati di padri e madri. Ma un limite, una possibilità, deve pur esserci, per distinguere tra un episodio di bullismo e una semplice monelleria. In fondo, alzi la mano chi ai suoi tempi non ha avuto fregata una merenda, o non ha subito un'angheria anche più grave, o non ha pianto sentendosi vittima di un'ingiustizia, salvo poi accorgersi, nella vita, che tutto serve a capire e ad attrezzarsi, magari, per prove che negli anni saranno più difficili. [La Stampa, 12.2.2005]

## VI.6. Casi eclatanti

Prendiamo due casi di cronaca, fra i più significativi avvenuti negli ultimi 3 anni, certamente presenti nella memoria collettiva, esemplari dei limiti e delle potenzialità dei media intorno al tema del rapporto fra infanzia e violenza: l'omicidio di Tommaso Onofri e la vicenda della scuola materna di Rignano Flaminio.

Tommaso Onofri, 18 mesi, viene rapito il 2 marzo del 2006 nella sua casa di Casalbaroncolo, in provincia di Parma. Ci vorrà un mese per arrivare alla verità, la confessione dei due muratori che avevano per settimane lavorato alla ristrutturazione della casa: l'ha ucciso Mario Alessi. con la complicità di Salvatore Raimondi, subito dopo il rapimento, con un badile, perché piangeva e li

intralciava nella fuga.

È una vicenda terribile, che innesca un'attenzione altissima – le prime pagine dei giornali, le prime serate in televisione – per diversi motivi, che sono tipici detonatori dell'emozione collettiva: Tommaso Onofri ha solo un anno e mezzo di vita, è malato e soffre di epilessia, ha un fratellino, la sua sorte resta misteriosa per 4 settimane, l'epilogo è più atroce di qualunque ipotesi. Ma la vicenda risulterà a posteriori terribile anche per il comportamento dei media, televisione in primis.

Tommaso Onofri diventa presto "Tommy", il "piccolo Tommaso", se ne vedono le foto sorridenti di famiglia, ci si interroga di continuo su dove possa essere, viene fatto "adottare" all'attenzione collettiva.

> Tommy con il suo costumino di carnevale, Tommy con i suoi boccoli da angioletto, Tommy con i suoi dentini da latte dischiusi in un sorrisone sporco di pappa: ci eravamo, tutti, innamorati di lui. E queste immagini di gioiosa innocenza rendevano ancor più straziante il pensiero della violenza che gli era stata fatta: strappandolo dal seggiolone per trascinarlo, febbricitante e spaventato, nel buio della notte. [Il Messaggero 3.4. 2006]

In attesa di una verità i giornali ma assai di più le televisioni sono costretti per un mese a lavorare sui personaggi per non interrompere la storia, ad alimentare con dettagli familiari, con liberi pensieri, con evocazioni fantastiche quella "maternità collettiva" che hanno pazientemente costruito. Scatta qui quella *mutazione dell'informazione in fiction*, che risulta una deformazione quasi inevitabile nel momento in cui si decide di tenere alta la notizia indipendentemente dagli sviluppi di cronaca. Si arriva ad esercizi di stile come questo, una lettera immaginaria al fratello di Tommaso pubblicata su Il Messaggero.

> Viene voglia di parlarti, Sebastiano, viene voglia di farti capire quanto si possa essere vicini a un bimbo come te in questo momento terribile. Hai visto quelle due persone vestite di nero che ti portavano via tuo fratellino. nella stanza di sopra, alle luce di tre candele [...] Sei stato bravo, forte, coraggioso. Sei anche riuscito a dormire un poco quella notte, anche se forse sei solo crollato per quell'ansia troppo forte. Poi ti hanno portato dalla polizia e ti hanno fatto tante domande: erano gentili e tu ti sei sforzato dì ricordare tutto, di dirgli lutto. Poi, dopo qualche giorno, hanno ricominciato con le domande, sapendo che tu eri bravo e forte e potevi aiutarli. E lo hai fatto, ancora, sapendo che era importante per far tornare Tommaso. Venerdì però ti hanno detto una cosa brutta. Che non potevi andare a scuola, che tuo padre era in una storia molto brutta... [Il Messaggero, 13.3.2006]

Ma se l'invenzione narrativa rischia la deriva patetica, l'accanimento informativo, il pedinamento di ogni dettaglio investigativo a verità ancora distante rischia più grosso: l'errore, il delirio, il paradosso. Ora che sappiamo la fine a colpi di badile da parte di Alessi, un muratore, subito dopo il rapimento fatto col suo complice Raimondi, si noti quanto è fuorviante e inutile raccogliere dichiarazioni come questa – su cui certamente chi legge costruisce ipotesi e supposizioni - fornita dall'avvocato di famiglia pochi giorni dopo il sequestro. E aggiungiamo quanto lo è pure rilasciarle, per rimarcare come in queste vicende di eccessi dell'informazione gli avvocati abbiano spesso un ruolo e un interesse.

> Paola Pellinghelli ha rivisto nella sua mente mille volte le immagini di quegli attimi di panico ed è arrivata a pensare che uno dei due sconosciuti che aveva davanti, quello con il viso coperto dalla visiera di un casco integrale, fosse una figura femminile. Una mano leggera, le movenze aggraziate, il gesto quasi di una carezza che sfiora il viso del bambino, poi preso in braccio e strappato via. «Impressioni di una madre, particolari che possono essere colti solo dalla sensibilità di una madre», spiega l'avvocato della famiglia, Claudia Pezzoni. «Per il modo lieve in cui quella figura si muoveva in quei momenti di agitazione, con una pistola e un coltello puntati, ho dedotto che potesse essere solo una donna», ha raccontato la madre. [la Repubblica, 8.3.2006]

Oppure, nella massa di articoli prodotti in quelle quattro settimane di attesa dell'epilogo, segnaliamo questo stralcio, di un apparente evoluzione delle indagini, in realtà privo di notizia e palesemente funzionale a rilanciare la "prossima puntata".

> Un punto di partenza: la versione della famiglia Onofri non collimerebbe con ciò che gli esperti dei carabinieri hanno rilevato dagli esami effettuati. Orme, impronte digitali, reperti biologici messi a confronto con le parole. Veri testimoni difficili da smontare. «Prove» che racconterebbero una storia diversa da quella resa dall'ex direttore delle poste di via Montebello. E forse anche da quella della moglie. [...] Non credono più a quella dinamica di sequestro che Paolo Onofri e la consorte Paola Pellinghelli, in ore e ore di interrogatori. [Il Giornale, 19.3.2006]

E allora, quando qualcosa si scopre – in questo caso la presenza di materiale pedopornografico nell'ufficio del padre del bambino – immediatamente la cosa diventa di dominio pubblico e viene messa in relazione al sequestro del figlio. Non può che essere così: *lo stato di allerta continuo e la fame di notizie creati dalla pressione mediatica non sono le condizioni ideali per seguire una vicenda, perché addestrano ad un lavoro incessante di ipotesi interpretative e finalizzano ogni nuovo dato a questo compito*. E infatti il padre resterà per un po' in una posizione molto ambigua rispetto alla vicenda stessa.

Ma il paradosso è un altro, ed in un certo senso è la capitolazione dell'informazione, la negazione del giornalismo investigativo. A verità acquisite ci renderemo conto infatti che il vero assassino, Mario Alessi, lo conoscevamo già tutti, l'avevamo visto in tv, l'avevano intervistato i giornalisti stessi rilanciando il suo appello alla clemenza da parte dei rapitori. *A ripensarci e a cercare di farne tesoro dovremmo chiederci davvero cos'è un'intervista, se ha senso perseverare sulla strada dei formati molto brevi funzionali ad appelli e slogan più che alla testimonianza e comprensione dei fatti, capire quali regole professionali preservano dal rischio di fare da megafono dell'assassino quando si lavora sul luogo del delitto.*

L'epilogo della vicenda giunge all'improvviso, e spiazza tutti, anche la stampa, che pure ha dedicato molto spazio alle tante ipotesi interpretative e investigative. Dopo la scoperta della verità i giornali provano a prolungare la notizia, vanno persino nel paese di origine dell'assassino per intervistare familiari e sindaco, e, secondo un costume divenuto comune, rilanciano i messaggi sconcertati e furibondi contro l'assassino presenti nei forum e nei blog in rete. Ma ad onore del vero, nei migliori dei casi, si preoccupano anche di ospitare canto e controcanto di questa costernazione collettiva. *Il bell'esempio di controcanto qui riportato – per una volta non compiacente col pubblico, non furbo nell'assecondare l'inevitabile emozione collettiva - ci ricorda con un semplice flash forme della violenza sull'infanzia assolutamente rimosse dall'informazione e dalla sensibilità diffuse.*

> È un po' ridicolo mettersi in coda su Intemet per mandare un segno di solidarietà a un bambino che non c'è più, quando siamo pronti ad affondare le navi di disperati che cercano qui da noi un approdo e un futuro. È tanto di moda piangere un peluche smarrito, scrivere una letterina firmata da una classe, magari offrire un po' di denaro, quando ce ne sbattiamo allegramente del fatto che centinaia di padri di famiglia - alla luce del sole, basta informarsi - partono ogni anno dall'Italia verso il Brasile o l'Estremo Oriente per «turismo sessuale», ovvero l'acquisto del tempo e del corpo di minorenni da stuprare, seviziare o comunque ridurre a giocattoli docili in grado di rimuovere impotenze inconfessabili in patria. [Magazine Corriere della Sera, 13.4.2006]

A vicenda conclusa qualche testata – come Diario, Vita – lanciano l'atto di accusa al mondo dei media, per come hanno trattato il caso di Tommaso. È una questione di *linguaggio*, come spiega la prima citazione, che riprende la frase "tutti i bambini sono angeli" pronunciata dall'assassino nell'intervista ricordata. Ed è una questione di *diritti violati dall'informazione*, come li ricorda in una serrata sequenza la seconda, che riporta le parole di Marco Scarpati, giurista di diritto minorile.

> A Tommaso viene tolta l'individualità, stemperata e diffusa nel plurale «bambini», smaterializzata dall'inserimento nelle schiere degli angeli, creature incorporee e anestetiche che nessuno ha mai visto se non di cartapesta e che dunque non strillano e non piangono. Ma Tommaso non era un angelo. Era un bambino molto piccolo, malato, la più indifesa delle vittime, che ha patito nella psiche e nel corpo, ha sofferto la più spaventosa delle paure, è stato sottoposto a una violenza dolorosissima. Era una persona con propri affetti e desideri, un soggetto di diritti drammaticamente e radicalmente violati, il cui corpo è stato martoriato con una violenza brutale. Trattarlo come un angelo dopo che questa parola è stata pronunciata da un diavolo significa negare la sua passione, mancargli ancora di rispetto. [Diario, 7.4.2006]

> Qualche giorno fa sono passato davanti a casa Onofri e mi chiedo come sia possibile che davanti alla casa di queste persone abbiano stazionato e purtroppo stazionino ancora decine di giornalisti, troupe televisive, antenne satellitari... ma siamo impazziti? Quella è una famiglia, nella sua casa privata! Hanno rotto una finestra per guardare dentro alla cantina, gli filmano l'interno della casa quando le tendine sono aperte: tutto questo è vergognoso. Il dolore è una cosa personale. [...] Non capisco davvero perché quando a una persona rapiscono un figlio, questa sia la prima ad andare sotto inchiesta. Si tratta di un problema corposo, perché non è normale che se uno subisce un fatto cosi grave deve essere il primo a essere messo sotto accusa. [...] Questa follia del dolore reso spettacolo non è certo cronaca. Non stiamo parlando di un libro o di un racconto, qui abbiamo a che fare con la verità e bisogna trattarla con cautela e rispetto. Non è solo un problema di diritto di cronaca, c'è un superiore e più riconosciuto diritto alla privacy e alla vita familiare che è richiamato dalla Costituzione, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dalla Dichiarazione europea dei diritti dell'uomo. Questa gente andava rispettata. Invece hanno messo in piazza i loro fatti privati, hanno persino messo in piazza i fatti privati di un bambino, dicendo che è stato adottato. [...] è stato messo in piazza anche il fatto che dentro al computer di questa persona ci fosse del materiale pedopornografico. Io dico solo che una persona ha diritto di avere un giusto processo, non a doverne rispondere in piazza. Questa è barbarie. [Vita, 14.4.2006]

Se il caso di Tommaso Onofri è istruttivo dei rischi di un'informazione posizionata troppo a ridosso della vicenda fino a diventare strumentale per l'assassino stesso, quello della scuola materna Olga Rovere di Rignano Flaminio è per certi versi esemplare di distorsioni simili ma anche *del contributo di verità che proprio un buon lavoro giornalistico può portare ad una comunità locale disorientata e preoccupata.* La vicenda non è ancora chiusa, manca ancora una verità definitiva, ma alcuni aspetti della dinamica sono chiari abbastanza da poterli commentare.

La scuola materna del piccolo Comune diventa il 12 ottobre 2006 improvvisamente il teatro di un blitz dei Ris, che la isolano e marcano come scena del crimine, pedofilo in questo caso. Pendono da luglio 6 denunce di abuso su bambine che frequentano quella scuola materna: i genitori che hanno sporto denuncia non ne parlano, la scuola chiude per l'estate senza che nulla avvenga, a settembre arriva una nuova preside all'oscuro di tutto e ad ottobre i carabinieri decidono di intervenire.

L'effetto della notizia sulla comunità di 3600 famiglie è dirompente, e in questo caso la chimica esplosiva dell'allarme sociale si deve ad una combinazione molto particolare dei pochi dati sui quali si costruisce l'opinione diffusa: abusi sessuali su minori, la scuola stessa come luogo di violenza e di pedofilia, la singolare composizione del gruppo di accusati – tre insegnanti della materna, un benzinaio di colore, un regista tv marito di un'insegnante – l'ipotesi di riti satanici. Quando la notizia si diffonde, scatta il sospetto generalizzato, i genitori preoccupati si precipitano in massa dal medico, come si capisce da questa intervista raccolta da la Repubblica, il quotidiano che ha il merito di aver curato di più e con maggior continuità l'informazione sulla vicenda:

> «Sappiamo che dopo il blitz di ottobre, almeno 80 bambini sono stati accompagnati dai loro genitori a farsi refertare a Roma, all'ospedale Bambin Gesù». E con che esito? « Nessuno lo sa con certezza. So che i carabinieri dicono che ci sarebbero sei casi di bimbe deflorate. E sappiamo anche che alcuni di questi bambini sono oggi in terapia con gli psicologi messi a disposizione del comune di Roma». Come un'onda che monta, una parte di Rignano scopre che un'intera leva dei propri bimbi manifesta sintomi riconducibili a possibili violenze subite.[la Repubblica, 26.24.2007]

Alla notizia la comunità locale si divide, fra innocentisti e colpevolisti, 520 firme in solidarietà al corpo docente della scuola contro 350 firme di immediata sospensione cautelativa di tutto il personale scolastico. *La stampa e la televisione come spesso succede presidiano a lungo il luogo del delitto, raccolgono dichiarazioni e confidenze delle due controparti che hanno l'effetto deleterio di innescare l'opinionismo diffuso, di creare una sorta di giuria popolare aperta.*

Accanto alla manifestazioni di fiducia verso gli insegnanti raccolte fuori dalla scuole trapelano dalla controparte particolari molto delicati e inquietanti, per voce degli stessi genitori. Da una dichiarazione come quella che segue si capisce quali particolari un padre si sente di dover raccontare in intervista per argomentare la sua posizione. *E ci si rende conto di quale accesso alla sfera più intima della persona - la bambina, ovviamente a sua insaputa seppur protetta dall'anonimato - innesca questa collezione delle voci parti in causa.*

> «Mia figlia di 4 anni aveva sempre i genitali arrossati, tagliuzzati e non capivamo cosa fosse – racconta un padre che ovviamente vuole mantenere l'anonimato – e ci raccontava di posti che aveva visto durante la giornata scolastica, di un'auto, di una casa, ma credevamo fosse solo la fantasia di una bimba. Poi quando alcuni genitori si sono accorti, rivolgendosi allo stesso pediatra, che i problemi di emorroidi dei loro bambini affliggevano gli alunni delle stesse classi, abbiamo iniziato a giocare di più con nostra figlia per farla parlare perché la piccola si rabbuiava ogni volta che le chiedevamo delle maestre. Alla fine ci ha raccontato di giochi che avrebbero dovuto rimanere segreti. Una volta ci ha detto che aveva male "lì" perché, come le avevano insegnato, non era ancora abituata al gioco». [Il Manifesto, 22.11.2006]

A questo punto nasce, come succede in questi casi, l'associazione dei genitori in difesa di queste famiglie, l'Agerif, che diventerà la principale voce dei genitori coinvolti.

> L'Agerif diventa il luogo in cui «parlare», trovare conforto alla paura, ma anche, forse, contagiarsene. Spedisce 120 mail in ogni stanza di governo e sottogoverno. Contatta lo studio legale di Vincenzo Siniscalchi per offrire assistenza legale ai genitori che non possono permettersela. [la Repubblica, 26.24.2007]

La battaglia legale è aspra e l'attesa della verità nuoce al ruolo dei media, che *rischiano sempre di esser visti in chiave strumentale dalle due controparti, per accreditare la propria tesi soprattutto attraverso interviste rilasciate dai legali.* Forse non è un caso che entra in scena Carlo Taormina, come parte civile, fra gli avvocati più presenti e più abili ad occupare lo spazio mediatico. Oppure sono i media a rischiare di debordare nella ricerca del documento da esclusiva, di forte impatto: succede al Tg5 di Clemente J. Mimun, che in prima serata manda in onda un filmato delle perizie in cui si mostrano i volti dei bambini: la violazione è palese, l'associazione dei genitori chiede le dimissioni del direttore, che non arriveranno, così come non ci saranno le scuse.

Intanto sui giornali si sviluppano due grandi temi: la colpevolezza o meno degli indagati, la sincerità o meno dei bambini. Sul primo è la cronaca a registrare i fatti: la richiesta di allontanamento delle insegnanti indagate da parte dei genitori, la resistenza della preside alla loro pressione in attesa di una verità giudiziaria, l'arrivo degli ispettori ministeriali, l'arresto il 25 aprile dei 6 indagati e la scarcerazione dopo poche settimane da parte del Tribunale del Riesame. Sul secondo filone si scatena il dibattito perché l'accusa dipende solo dalle parole di bambine fra i 3 e i 5 anni. Ma è un falso problema. Arriva a settembre 2007 una sentenza della Corte di Cassazione a ribadire un concetto importante: "un bambino di quell'età è strutturalmente incapace di riprodurre falsamente i fatti". E soprattutto si scopre, grazie al lavoro di inchiesta del quotidiano la Repubblica ancor prima della sentenza della Cassazione, che gli indizi di accusa sono costruiti attraverso colloqui coi bambini condizionati e guidati verso le ipotesi dell'accusa.

> I ricordi delle bambine si specchiano nelle sollecitazione degli adulti, Ora le assecondano. Ora le deludono. Ne diventano il calco emotivo. Documentano un metodo di indagine e i criteri che la governano. [La Repubblica, 19.9.2007]

I dialoghi fra psichiatra e bambina, riprodotti nel quotidiano, tradiscono palesemente un ascolto orientato ad uno scopo, la selezione delle parole in vista di quello, la pressione verbale per sentirsi dire i nomi e gli episodi sui quali si basa l'impianto accusatorio. Quella scena rivela forse la chiave di lettura più forte di tutto quanto è accaduto, quella che sostiene l'inchiesta del quotidiano romano e che verrà confermata dalla Cassazione.

> Liquidati dalla Cassazione, gli Orchi di Rigano Flaminio non ci lasceranno. Perché, ora, la storia nera della "Olga Rovere", con i bambini non ha più nulla a che vedere. Torna ad essere quel che è stata dall'inizio: affare di soli adulti, incapaci sin qui di muovere un solo passo verso la verità, quale che sia. E per questo degli Orchi irrimediabilmente prigionieri. [ibidem]

La sentenza della Corte di Cassazione in questione è quella di settembre, che conferma la scarcerazione degli imputati, e denuncia apertamente il fatto di aver suggestionato i bambini, come si evince dai video girati dai genitori stessi in cui questi intervistano i loro figli per raccogliere le prove delle violenze, arrivando a chiedere di simulare fra loro atti sessuali. In alcuni casi, come per il benzinaio cingalese Kelum De Silva, l'ipotetico uomo nero, ci sarebbe addirittura il "vuoto pneumatico" in termini probatori.

Il caso non è risolto, ma questa sentenza e ancor prima l'inchiesta dimostrano che la paura collettiva di decine di genitori intorno all'"asilo degli orrori" è infondata, la pista è un'altra, ancora da scoprire. Usiamo questa lettera di un pediatra – scritta prima della sentenza della Cassazione - come lezione da trarre intorno alla vicenda di Rignano Flaminio.

> Vorremmo sommessamente avanzare un dubbio: e se gli "orchi" fossimo noi, adulti "normali"? Pediatri, spesso pronti a chiamare "malattie" anche i più piccoli disturbi, sempre in guardia nel cercare il pericolo e il male anche dove non ci sono; psicologi, disposti a lanciarsi in interpretazioni fantasiose; poliziotti, a volte impazienti di compiere una brillante indagine; giudici, poco consapevoli delle conseguenze che i nostri atti hanno sugli altri; e infine giornalisti, propensi a celebrare processi sulla stampa e in TV. [Un pediatra per amico, 30.6.2007]

## VI.7. Note metodologiche sul contributo dell'informazione

L'analisi del tema prima presentato, ovvero il racconto di come la stampa ha raccontato le diverse forme in cui si articola il rapporto fra infanzia e violenza, è stato accompagnato nel testo da diverse annotazioni in corsivo su possibili aree di miglioramento del lavoro giornalistico. Ciò che unisce tutte quelle annotazioni è *la richiesta rivolta alla stampa di aiutarci a capire alcune dinamiche, alcuni processi, alcuni contesti*: va da sé che questo implica una forte fiducia nel lavoro giornalistico, come contributo a decodificare *un tema – quello dell'intersezione fra infanzia e violenza – la cui semplice notizia lascia molta angoscia in chi legge e chiede di essere meglio spiegato.*

L'analisi dei casi studio ci dice invece *quanto nuoce all'informazione stare troppo a ridosso degli indizi, serializzarsi con l'obbligo di una puntata la giorno, appiattirsi alle dichiarazioni delle parti in causa, alimentare il gioco dell'opinionismo, esentarsi da un lavoro investigativo che, se ben condotto, è in grado di guidare la ricerca della verità e il superamento di false credenze.*

La riflessione più complessiva e meno analitica sul rapporto fra infanzia e informazione consente di precisare alcune considerazioni e soprattutto di integrarle con osservazioni trasversali ai contenuti sulla violenza, in vista della valorizzazione dell'informazione come strumento per una corretta rappresentazione di quel rapporto, per una valida sensibilizzazione della cittadinanza.

*Per quanto l'infanzia sia raramente in prima pagina, è vero che la violenza è oggi un tema centrale della sua rappresentazione nella stampa italiana.* Non pare quindi di dover imputare al mondo dell'informazione una rimozione di questo tema – spesso sgradevole per la crudeltà delle vicende di cui si compone, eppure presente – se mai una riflessione su come viene evidenziato, e su eventuali zone grigie rispetto alla sua fenomenologia.

Un problema che si pone è quello della *coerenza fra i piani.* Si è osservata la carica enfatica e allarmistica dei titoli rispetto agli articoli, l'incoerenza fra informazione e pubblicità, fra cronaca e politica, fra cronaca e spettacoli. In altre parole, le immagini, i modelli di successo e gli stili di vita promossi da un lato stridono a fianco alla cronaca e ad alcune prese di posizione preoccupate di chi vi scrive.

L'analisi di tutta la rassegna stampa curata dall'Osservatorio dimostra che *c'è un'elevata rotazione di firme, ovvero non esiste una specializzazione sull'infanzia o anche solo una continuità sul tema dei singoli giornalisti nelle proprie redazioni.* È banale osservare che questo diminuisce quasi automaticamente la qualità dell'informazione e dimostra quanto poco conti ancora l'infanzia all'interno delle redazioni.

Anche il tema della violenza – lo abbiamo esemplificato col caso del bullismo – va soggetto ad una sindrome che colpisce tutto il giornalismo. Il difetto di un tempo dell'informazione, cioè la carenza di fonti e di riferimenti scientifici rigorosi per la documentazione di vicende o opinioni, sembra oggi superata fino a diventare paradossalmente il suo limite. *Negli articoli è diventato facile trovare cifre ed esperti, sembrano a prima vista il primato del resoconto scientifico.* Ma è un format che non sempre funziona: perché l'esperto ha spesso bisogno di più spazio per spiegare bene le cose, oppure pecca di narcisismo o di interesse personale nel drammatizzare i fenomeni; perché le ricerche non sono tutte uguali anche se sono trattate così, e i numeri bisogna farli parlare perché aiutino a comprendere.

Questo format rischia soprattutto di *illudere il giornalismo di potersi scontare la presa diretta, l'uscita personale, l'inchiesta,* perché la scoperta, il racconto e la spiegazione sono ormai tutte delegate a sondaggi, ricerche, esperti, indizi della scientifica. Lo si nota vistosamente dal fatto che ben poco della conoscenza dell'infanzia raccontata dai giornali la si debba al lavoro investigativo dei giornalisti, ed è evidente dall'uso improprio dei dati, da come le interviste a esperti o testimoni siano prive di contraddittorio perché pure raccolte di dichiarazioni.

Il ricorso alla citazione di ricerche appena pubblicate dissimula un problema ancora vero, *la mancanza nei giornali di una cultura delle fonti.* L'acuto di cronaca - ovvero la forma in cui spesso affiora il tema della violenza sui minori – si presta a due distorsioni opposte, quella dell'allarme generalizzato così come quella della rassicurante distanza di un caso raccontato in modo così dettagliato da sentirlo assolutamente distante. *Eppure su quasi ogni tema - oggi in modo molto accessibile grazie a internet ed alle politiche di comunicazione delle istituzioni - esistono fonti istituzionali e dati rispetto ai quali verificare nello spazio e nel tempo l'eccezionalità o la "normalità" di quanto accaduto.*

*Mentre le firme cambiano spesso gli esperti sono sempre gli stessi,* ovvero si crea un'esperto-dipendenza che non riguarda solo il lettore finale – genitori che sviluppano l'idea perversa di dover sistematicamente ascoltare e seguire l'esperto per decidere cosa fare coi propri figli, anziché parlarci e osservare loro stessi - ma anche le redazioni, in parte vittime dell'algoritmo di Google, ovvero del ricorrere a chi ha più citazioni nei materiali in rete. Il problema del ricorso sistematico all'esperto è che atrofizza il giornalismo - ovvero innesca la fantasia in chi scrive di potersi scontare approfondimenti, analisi e investigazioni in prima persona – e in parte la funzione genitoriale, quando come si è detto cade nell'errore di declassare il proprio sapere, la propria esperienza, per la

soggezione culturale verso lo specialista.

*Fra gli esperti e i testimoni non ci sono mai bambini e ragazzi.* La loro voce è quasi del tutto assente negli articoli ed è impressionante constatare quale produzione di informazioni, analisi, commenti sia stata realizzata senza parlarne mai con loro, senza coinvolgerli, senza averne il punto di vista. Ci sono giusti limiti all'intervista di un minore esplicitati dalla Carta di Treviso, ma ci sono anche diversi modi per raccogliere e raccontare quel punto di vista, la cui assenza pare tradire più che un eccesso di scrupolo la presunzione degli adulti del poterne sempre fare a meno per raccontare l'accaduto.

Bambini e ragazzi sono invece sempre l'oggetto – non il soggetto – di questa informazione. Sui singoli casi si producono migliaia di parole, spesso con l'evidente tentativo da parte dell'informazione di costruire una continuità narrativa, vista forse come presupposto di una continuità di vendite. Il problema è che questo dispositivo ha bisogno di personaggi, mentre fatica assai più a raccontare fenomeni, processi, situazioni. *Ne deriva un'ipervisibilità del singolo, una caratterizzazione in personaggio, una rappresentazione sempre in forma di storie, e il sacrificio di ciò che non è traducibile in un nome, in un volto.* Per esempio, la sproporzione fra quello che si scrive intorno ai casi di bambini scomparsi e quanto si denuncia invece lo sfruttamento sessuale o lavorativo dei minori rende trasparente la difficoltà dell'informazione attuale (per i formati comunicativi scelti) ad essere coerente con la reale urgenza dei fenomeni.

La continuità di attenzione di cui si è detto si produce oggi ricorrendo molto – in televisione ancora di più – all'enfasi investigativa, alle ipotesi sulle dinamiche dei fatti. Il rischio di questo gioco – la trasformazione in fiction della cronaca – è evidente, il lettore è sollecitato costantemente a immaginare il colpevole, a dire la sua nei contesti quotidiani di confronto e scambio. Ci si chiede in altre parole se *questo atteggiamento dei media – televisione in primis – favorisca davvero una cultura della legalità e della giustizia, promuova realmente una maggior sensibilità diffuse alle vicende giudiziarie. O non generi un opinionismo diffuso, non favorisca piuttosto una curiosità collettiva verso il dettaglio, verso l'indizio, senza mai una riflessione seria sui contesti, sulle situazioni generatrici di problemi, sulle responsabilità della collettività*, su quella tragedia della comunità che è sempre e comunque una violenza ad un bambino.

Rispetto ad alcuni sottotemi – il bullismo in primis - si avverte inoltre la percezione di *un certo allarmismo, di una sorta di ansiofilia dell'informazione*. In questo caso il dubbio che viene è se non ci siano interessi ad enfatizzare i toni, ad insistere sulle innumerevoli fonti di minacce di vita quotidiana, per accreditarsi come strumento indispensabile, come fonte aggiornata sui pericoli in corso, come rubrica alla quale scrivere i problemi personali.

Precisiamo che la numerosità delle osservazioni è proporzionale alla fiducia che si ha nel mezzo, di poterlo vedere migliore. *I tempi dell'informazione su carta, i suoi formati comunicativi, la qualità della scrittura continuano a rappresentare un antidoto molto potente alle derive televisive più volte citate, i giornali restano il luogo privilegiato per ricomporre nel quotidiano il senso di un tema – quello del rapporto fra violenza e infanzia – che non può esser lasciato a se stesso, o al solo enunciato di notizia.*

## Capitolo V. Nuove tecnologie e nuove fattispecie di reato

### 1. Cosa sono le immagini di violenze sessuali su bambini e adolescenti?

Negli anni recenti, il fenomeno della produzione e distribuzione di pornografia minorile hanno subito un evidente incremento ed anche l'attenzione dell'opinione pubblica si è spesso focalizzata sui crimini commessi in danno dei minori, nell'ambito dei quali stanno sempre più assumendo un ruolo importante le nuove tecnologie, soprattutto la rete Internet, mezzo che facilita la distribuzione di pornografia minorile e la diffusione di numerose offese a carattere sessuale in danno dei minori (si pensi, ad es., all'adescamento di bambini e bambine che avviene mediate le c.d. chat). Nonostante il fatto che la maggior parte dei Paesi europei abbia criminalizzato il possesso di pornografia minorile, l'utilizzo di mezzi telematici rende difficoltoso e complesso procedere all'individuazione degli autori di tali reati. È tuttavia sempre importante tenere presente che la rete Internet, al momento, è utilizzata come un mezzo per la distribuzione di materiale pedopornografico piuttosto che per la produzione (anche se è vero che si sta sempre diffondendo la fotografia digitale).

Il termine "child pornography" (pornografia infantile) designa le immagini registrate di bambini fatti oggetto di violenza sessuale proprio al fine di produrre tali materiali. L'ONG Save the Children, che opera nell'ambito della tutela dei minori e dei loro diritti, utilizza invece l'espressione "child abuse images" (immagini di abuso sui minori), che sono la registrazione visiva della violenza sessuale su un bambino e costituiscono la prova di un crimine commesso. I minori che appaiono in queste immagini sono sottoposti ad azioni degradanti, abusanti e umilianti di natura criminale: quando sono costretti a posare in scene a sfondo sessuale insieme ad altri individui (i quali possono essere altri bambini), sono oggetto di coercizione e di manipolazione, che segnano inevitabilmente l'equilibrio psico-fisio dei bambini, cagionando gravi – e spesso irreparabili – danni.

In letteratura si registra, in genere, l'assenza di indagini inerenti la natura delle immagini pedopornografiche ed il loro significato per i fruitori. Lanning (1992) delineò l'importante distinzione tra pornografia minorile (intesa come riproduzione sessualmente esplicita dell'immagine di un bambino) ed immagini erotiche raffiguranti bambini (intese come materiale, relativo a bambini, che servono a scopo sessuale per un individuo determinato). Il significato di questa distinzione è enfatizzare le qualità sessuali e potenziali di una serie intera di generi di fotografie. Le implicazioni operative di questa distinzione sono significative, tanto che spesso le stesse agenzie investigative dividono materiale pornografico in tre categorie frequentemente: 1. indicativo - materiale che raffigura bambini vestiti che suggeriscono un interesse sessuale; 2. indecente - materiale che raffigura bambini nudi che suggeriscono un interesse sessuale; 3. osceno - materiale che dipinge bambini in atti sessuali ed espliciti.
Tate (1990) ha invece rilevato che il concetto di materiale pornografico è variato, passando da definizioni più generiche che comprendevano raffigurazioni di bambini nudi e seminudi, ad immagini più esplicite di genitali che raffigurano sesso orale, vaginale ed anale. L'analisi delle caratteristiche delle immagini che vengono, ad oggi, diffuse tramite l'Internet, ha poi recentemente portato alcuni studiosi a distinguere anche tra immagini vere e false (McCabe 2000), il che assume importanza soprattutto in ambito giuridico. Interessante, inoltre, appare anche il progetto di ricerca volto ad identificare non soltanto le caratteristiche delle immagini di pedopornografia generalmente diffuse, soprattutto attraverso la rete Internet, ma anche un ritratto generale di adulti e bambini comunemente coinvolti in tali attività (Prof. Max Taylor 1999, Direttore del **COPINE Project**, Reparto della Psicologia Applicata, University College Cork, Irlanda) Attraverso il Progetto

COPINE venne scoperta l'esistenza di una serie di migliaia di fotografie raffiguranti abusi su almeno 36 bambine: le immagini erano state messe in circolazione nel triennio 1997-2000 e costituivano motivo di grande preoccupazione in quanto era evidente che le violenze fossero ancora in corso. A giugno 2001, gli studiosi presentarono l'analisi svolta al gruppo dell'INTERPOL specializzato in reati contro i minori e richiesero che una forza di polizia indagasse sulle fotografie per identificare le bambine che esse raffiguravano. Nello stesso anno, l' INTERPOL aprì un'indagine: un complicato lavoro investigativo ebbe come risultato finale l'identificazione e l'arresto dell'abusante.

Per quanto riguarda le caratteristiche degli autori di reati di pedopornografia, occorre anzitutto porre in evidenza come la raccolta di materiale di pornografia minorile non possa essere accidentale, ma è il frutto di una scelta intenzionale. È poi importante ricordare che il carattere sessuale o la natura erotica di talune immagini è legata sia alla qualità oggettiva delle stesse sia alla visione di colui che le produce/detiene. D'altra parte, se è vero che le immagini pedopornografiche raccolte dagli adulti con un interesse sessuale per i bambini non sono una categoria omogenea, è pur vero che appare possibile identificare due prospettive diverse. La prima prospettiva concerne la definizione giuridica di pornografia minorile, che varia secondo le diverse legislazioni (il che può portare anche ad evidenti disparità tra un ordinamento e l'altro) e focalizza l'attenzione sugli strumenti legislativi per contrastare tal fenomeno; in tale contesto, è importante rilevare che le caratteristiche dell'internazionalizzazione del fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori e della pedopornografia, nonché dell'utilizzo della rete Internet – strumento internazionale per eccellenza – per la diffusione di dette immagini, ha portato ad un avvicinamento ed una tendenziale armonizzazione delle legislazioni in materia, nonché alla creazione di strategie comuni di contrasto, al fine di rendere più efficace la lotta a tali fenomeni criminosi. La seconda prospettiva è quella attinente all'approccio psicologico, tramite il quale studiare ed identificare diversi generi di immagini pedopornografiche (Taylor, 1999), talune delle quali possono anche non essere considerate pornografiche ai sensi della definizione legale. In questa prospettiva, infatti, possono rientrare nel concetto di immagini pedopornografiche una serie di immagini che passa da ritratti di bambini vestiti, alla nudità dei bambini, a bambini ritratti in pose erotiche, sino alla rappresentazione di atti sessuali di bambini: l'individuazione del "tipo" e delle "caratteristiche" dell'autore di tali reati in danno di minori passa attraverso la focalizzazione dell'attenzione – non sull'illegalità ma – sulla tipologia di immagini selezionate dal raccoglitore. L'individuazione delle caratteristiche dell'autore-fruitore di pornografia minorile partendo dall'analisi delle immagini può essere infatti uno strumento utile anche a livello investigativo.

Anche lo studio e l'analisi delle caratteristiche dei bambini vittime di pornografia minorile è utile a costruire categorie che possono poi essere utilizzate durante le indagini. Il **Victim Identification Project (VIP)** lanciato da COPINE presso lo University College di Cork (Irlanda) rappresenta una delle poche iniziative volte all'analisi dei meccanismi utilizzati nell'identificazione delle vittime raffigurate in immagini pedo-pornografiche. Un importante risultato dello studio è stata la raccolta di dati trans-nazionali, la cui successiva analisi ha permesso di elaborare un modello comparativo che descrive sia le varie modalità di identificazione delle vittime, sia i tipi di intervento e assistenza post-identificazione. Il progetto ha attinto principalmente all'archivio COPINE di immagini pedo-pornografiche, tenuto a scopo di ricerca. Il progetto VIP di COPINE è ormai giunto a conclusione, ma ha rappresentato un contributo fondamentale per trovare risposte a questo problema sociale estremamente complesso.

Il Progetto COPINE ha dunque raccolto – soprattutto attraverso internet – una serie di dati, selezionati e distinti in categorie, contenuti in un database attinente alla pornografia minorile, che distingue:

1 Immagini di tipo indicativo non – erotico, che mostra bambini in biancheria intima, costumi da nuoto, ecc. tratte da fonti commerciali o album di famiglia.
2 Immagini di bambini nudi o semi-nudi in setting nudisti, provenienti da fonti legittime.
3 Immagini erotiche di bambini che mostrano biancheria intima o gradi diversi della nudità.
4 Immagini di bambini in posa, nudi, seminudi o vestiti, nelle quali sono il contesto e l'ambientazione a suggerire l'interesse sessuale.
5 Immagini erotiche di bambini pienamente o parzialmente vestiti o nudi, in pose volutamente provocatorie.
6 Immagini in cui sono mostrati esplicitamente aree genitale del bambino;
7 Immagini di attività sessuale esplicita di bambini consistenti in toccamenti, masturbazione, sesso orale e rapporti tra bambini, senza la presenza di un adulto.
8 Immagini di atti sessuali che ritraggono bambini coinvolti in toccamenti con adulti.
9 Immagini di atti sessuali consistenti in penetrazione, masturbazione o sesso orale tra adulti e bambini.
10 Immagini a carattere sadico/bestialità, che mostrano bambini legati, picchiati, frustati o comunque ne mostrano il dolore, ovvero ritraggono bambini in attività sessuali con animali.

Proprio questa categorizzazione mostra come, spesso, le distinzioni effettuate a livello psicologico non corrispondono alle distinzioni in ambito legale, proprio perché talvolta è il contesto ad essere indicativo di una caratterizzazione sessuale dell'immagine. A livello normativo – con diverse sfumature in base alle differenti definizioni degli Stati - saranno normalmente incluse nella definizione legislativa di pedopornografia soltanto le ultime 4 o 5 categorie sopra menzionate. Diversamente, attraverso l'approccio psicologico, ben può accadere di porre in evidenza come , ad esempio, innocenti fotografie di famiglia di bambini nudi o in biancheria intima, se inserite in un certo contesto o utilizzati inopportunamente, possono rientrare tra le Immagini indicative e dare comunque agli inquirenti un input per procedere in una o nell'altra direzione investigativa. In uno studio sui pedofili, Howitt (1995) sottolinea proprio il fatto che, spesso, qualche genere di fotografia relativamente innocente promuove o sostiene la fantasia sessuale di tali soggetti: è perciò il contesto e l'enfasi ad esso attribuita ad assumere fondamentale rilevanza, piuttosto che il contenuto esplicito di tali fotografie (e ciò è una importante notazione che deve essere tenuta presente anche quando si tratti di definire ed individuare setting artistici in cui siano inseriti bambini).

Occorre poi dare conto del fatto che, negli anni più recenti, sono sempre più diffuse le "false fotografie", ovvero i fotomontaggi, formati usando tecniche di ricostruzione digitale per creare un'immagine che non è una fotografia di una vera persona, o di veri eventi (così, ad es., la testa di un bambino può essere sovrapposta al corpo di un adulto, oppure il suo corpo può essere "rimodellato" assumendo caratteristiche di semi-adulto, oppure un gioco tenuto in mano da un bambino può essere sostituito con un oggetto erotico e con il corpo di un uomo). In tali casi, la persona o l'evento mostrato non esistono e, pertanto, darebbe possibile affermare che non esiste una vittima reale di queste forme di **pedopornografia "virtuale".** È invece vero il contrario, cioè che anche queste ipotesi sono forme di vittimizzazione dei minori: occorre infatti tenere conto – come sottolineato anche da McCabe e Gregory (1998) - che i pedofili utilizzano spesso immagini pornografiche per adescare altri bambini ed impiegarli in fotografie o film, perciò il fatto che il bambino o la situazione ritratta e mostrata per adescare esista o meno diviene in un certo senso irrilevante, perché comunque facilita la vittimizzazione reale di altri bambini. Per questo, Wasserman (1996) ritiene utile una revisione delle legislazioni nel senso di ricomprendere anche le immagini virtuali tra quella pedopornografia punita ai sensi di legge: il nostro ordinamento, come vedremo, sulla base delle indicazioni internazionali, ha recentemente provveduto a parificare la pornografia minorile (reale) alla pedopornografia virtuale attraverso le disposizioni della Legge 38/2006.

Occorre infine ricordare altri fattori che possono concorrere a dare il senso di estensione o gravità del fenomeno, quali: 1. l'ampiezza della raccolta di materiale e la qualità della sua organizzazione. 2. la presenza di materiale privato o di recente produzione. 3. l'età del bambino raffigurato (Taylor, 1999 evidenzia che l'età dei bambini impiegati per la produzione di pedopornografia è sempre più ridotta).

Tra le recenti iniziative intraprese per contrastare il fenomeno della diffusione via Internet di immagini pedopornografiche, merita menzione il già segnalato **Progetto Stop-It (www.stop-it.org)**. Dal 2002 tale progetto, seguito dalla ONG Save the Children Italia, attraverso una stretta collaborazione con le Forze dell'Ordine e altri attori del settore istituzionale, privato ed associativo, ha quale obbiettivo la lotta allo sfruttamento sessuale a danno dei minori su Internet e tramite Internet, attraverso attività di diversa natura: attività operative, attività di networking e advocacy sia a livello nazionale che internazionale, attività di informazione e sensibilizzazione. Stop-It è co-finanziato dalla Commissione Europea attraverso il programma Safer Internet Action Plan ed è il nodo italiano di INHOPE (Association of Internet Hotline Providers in Europe - www.inhope.org), la rete internazionale delle hotline, fondato sull'articolo 34 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che sancisce il diritto alla protezione del minore da qualsiasi forma di sfruttamento sessuale.
Dai dati raccolti dal Progetto Stop-It emerge un incremento costante dei reati inerenti alla diffusione di materiale pedopornografico attraverso la rete Internet (ed un crescente utilizzo di *file sharing* e *spam*), che dunque riconferma come lo **strumento Internet** sia fondamentale per lo scambio e la diffusione di materiale pedopornografico. L'abbinamento di Internet al **telefono cellulare**, inoltre, con possibilità di invio di foto e messaggi di testo, ampia le possibilità di un minore di essere esposto a materiale pedopornografico o essere adescato tramite tale mezzi di comunicazione. Per quanto concerne, in particolare, anche **l'adescamento dei minori**, è noto che ad oggi, la maggior parte delle famiglie italiane possiede un PC e la connessione internet: numerosissimi sono i minori che utilizzano il PC direttamente da casa, dalla propria camera, sfruttando ogni strumento offerto dalla rete internet (**utilizzo di chat, community, scambio di foto e filmati**, etc) "navigando in rete" spesso senza capacità critica ed in assenza di adeguata supervisione degli adulti. In questo contesto, pertanto, il rischio di contatti pericolosi è sempre molto alto: il potenziale abusante avvicina con messaggi il minore ed entra in confidenza con lui attraverso lo scambio di file di interesse giovanile (musica, filmati, etc), per poi passare sovente – con il consolidamento della relazione "segreta" – all'invio di materiale pornografico esplicito e alla richiesta di un incontro (talvolta sotto la minaccia di rendere pubblica tale relazione segreta o foto compromettenti inviate dallo stesso minore). Importanza fondamentale, anche in questa fase, assume il telefono cellulare, strumento maggiormente celabile ai genitori e adulti. Dal progetto Stop-It sorge così l'esigenza di una maggiore consapevolezza dei rischi cui le nuove tecnologie espongono bambini e bambini e invitano le istituzioni ad un'opera di sensibilizzazione ed i genitori ad una presa di coscienza della pericolosità di taluni comportamenti lascivi e ad una maggiore supervisione dei minori durante l'utilizzo delle nuove tecnologie.
Tra le nuove prospettive a livello internazionale, concernenti soprattutto le attività di studio e contrasto al fenomeno dello sfruttamento e dell'abuso sessuale dei minori, va poi ricordata l'attività di **INTERPOL** e le prospettiva del **database ICSE**.

**INTERPOL** è infatti un'organizzazione operante nel contrasto all'abuso ed allo sfruttamento sessuale dei minori. Il coinvolgimento di INTERPOL nell'investigazione in merito ai reati sessuali in danno di bambini ha preso avvio nel 1989 a seguito della Convenzione di New York sui Diritti del fanciullo, che ha posto in evidenza l'importanza delle azioni di prevenzione e contrasto di ogni attività che limiti o offenda i diritti dei bambini. Per contribuire a tali attività, INTERPOL sta lavorando con molti partner, attraverso un indirizzo globale che risulti più efficace nel contrasto a

queste forme di criminalità che sono oggi sempre più trasnazionali. La sezione specializzata di INTERPOL che si occupa di crimini contro i minori lavora su quattro aree diverse: sfruttamento commerciale e traffico di bambini; offese di carattere sessuale; crimini violenti contro bambini e pornografia minorile.

INTERPOL ed i suoi 186 paesi membri anno identificato tre aree di particolare interesse:
1. l'Internet presenta il pericolo delle chat line, ove i bambini possono essere contattati da adulti (cosa che può facilitare un incontro reale)
2. l'Internet permette di vedere, acquistare, scambiare immagini, film o video pedopornografici
3. un trend emergente offerto da Internet è poi quello dei website in cui i soggetti vengono attirati da giovani ragazze spesso vestite ma in cui, una volta entrati, è possibile ottenere immagini esplicite di bambini abusati sessualmente o ottenere accesso alle immagini pornografiche ritraesti le ragazze o riversare in essi proprie fotografie pedopornografiche, oppure avere indicazioni su come poter abusare fisicamente delle bambine ritratte.

In tale contesto è importante ricordare che uno studio della Commissione europea intrapreso dai paesi membri del G8, insieme ad INTERPOL ed Europol, ha portato alla creazione del database ICSE (**International Child Sexual Exploitation Database**). Per rendere l'idea dell'importanza di tale strumento, che potrà portare ad una grande svolta nel sistema di contrasto alla pedopornografia ed allo sfruttamento sessuale dei minori, basti accennare al Caso VICO (che vuole dire Vietnam e la Cambogia, due dei paesi dove il predatore ha commesso i suoi crimini). L'archivio di VICO contiene approssimativamente 200 immagini, lui è visto con almeno 12 bambini/vittime diversi - ragazzi che sembrano variare da sette a 13 anni di età e provenire dal sud Est asiatico. Attraverso l'analisi delle immagini, INTERPOL è stata capace di determinare taluni alberghi dove accaddero gli abusi, il giorno e la fascia oraria degli stessi, ma il contatto con tali strutture non portò a risultati concreti. Inoltre, sebbene nelle immagini ritraesti il perpetrator la sua faccia fosse stata alterata per prevenire l'identificazione, fu possibile invertire la modifica effettuata e il volto del soggetto divenne conosciuto e diffuso tra le sezioni specializzate di INTERPOL in 20 paesi, poi nelle Agenzie investigative nazionali, ma senza un risultato positivo. Il caso di VICO tratta di un criminale che abusa di bambini dal 2002 e non è stato ancora fermato, nonostante sforzi di polizia intensivi.

L'utilizzo da parte di INTERPOL di uno strumento informatico innovativo come il database suddetto può dunque permettere di raccogliere, codificare innumerevoli immagini, connetterle tra loro e renderle disponibili ad unità specializzate che potranno così utilizzare una nuova arma nel contrasto a tali crimini. Nel 2003, il database ICSE di INTERPOL conteneva 350,000 immagini (e 102 erano i bambini liberati in 18 paesi diversi): ad oggi, l'archivio contiene circa 500,000 immagini (535 sono i bambini aiutati in 29 paesi). La realizzazione di ICSE sta avanzando a buon velocità e ben tre paesi - Canada, Germania ed il Regno Unito – sono connessi dalla fine di 2007 per pilotare la versione di prova del database e, durante 2008, aderiranno ad essi numerosi paesi del G8.

## 2. Il quadro normativo nazionale

Per quanto concerne la legislazione nazionale italiana, i reati sessuali e di sfruttamento sessuale a danno di minori, nell'ultimo decennio, sono stati oggetto di numerose riforme e di innovazione attraverso le seguenti leggi:

1. **la Legge n. 66 del 15 febbraio 1996, "Norme contro la violenza sessuale"**, che nasce da un profondo cambiamento sociale e culturale nella società italiana, perché

per la prima volta i reati sessuali vengono considerati reati contro la persona e non contro la morale;

2. **la 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"**, che recepisce alcune delle principali indicazioni emerse in occasione del Congresso di Stoccolma contro lo sfruttamento sessuale.

3. **la Legge 6 febbraio 2006, n. 38 "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo internet"** che introduce numerose nuove fattispecie criminose e disciplina il reato di pornografia su internet, adeguando così la norma alle disposizioni contenute nella Decisione Quadro 2004/68/GAI (Giustizia ed Affari Interni) del Consiglio dell'Unione Europea, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile.

Le leggi 66/1996 e 269/1998 costituiscono le principali fonti normative in materia di contrasto all'abuso ed allo sfruttamento sessuale dei minori, nonché alla pedopornografia, poiché hanno apportato rilevanti modificazioni ed innovazioni al codice penale, non ultime anche quelle inerenti alla collocazione sistematica dei crimini suddetti, inseriti tra i "Delitti contro la libertà individuale". Attraverso tali leggi, il legislatore si è posto come obbiettivo quello di creare le basi normative per garantire ai minori un'efficace tutela contro ogni forma di sfruttamento e violenza sessuale, a tutela del loro sviluppo fisico, psicologico, spirituale e sociale.

La rapidissima evoluzione dei fenomeni criminosi che riguardano lo sfruttamento sessuale e, in particolare, la pedopornografia, nonché l'utilizzo sempre più frequente di nuove forme di comunicazione e scambio di materiale pedopornografico (internet, cellulari., etc.), hanno però reso insufficiente il sistema di tutela creato dalla legislazione suddetta, che è divenuto inefficace nel fornire risposte immediate e adeguate, sul piano sia repressivo sia preventivo.

La legge 38/2006 costituisce, al contempo, la necessaria risposta del legislatore alla diffusione di nuove forme di reato in danno di minori ed l'adeguamento della normativa interna ad impegni assunti, anche recentemente, in sede comunitaria. Occorre, infatti, ricordare che in materia, oltre all'azione comune 97/154/GAI del 24 febbraio 1997, ed alla decisione 2000/375/GAI del 29 maggio 2000, entrambe del Consiglio d'Europa, il 22 dicembre 2003, è stata formulata l'importante Decisione Quadro 2004/68/GAI del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile.

Mediante il recente intervento attuato con la legge 38/2006 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 38 del 15 febbraio 2006 ed entrata in vigore il 2 marzo 2006), il legislatore ha anzitutto mostrato un forte orientamento alla **tutela degli infradiciottenni**, peraltro richiesto esplicitamente dagli strumenti normativi internazionali, prima fra tutti la Convenzione ONU di New York del 1989 sui diritti dei fanciulli, che si applica a tutti gli individui di età inferiore ai 18 anni., ma anche con le indicazioni emerse durante il Congresso mondiale di Yokohama.

## 3. Il rafforzamento attuato dalla legge n. 38/2006.

Per quanto concerne gli **atti sessuali con minori**, l'età del consenso sessuale, che nell'ordinamento italiano è generalmente di 14 anni, è stata elevata dai 16 ai 18 anni dalla legge 38/2006 nel caso in cui a compiere l'atto sessuale sia l'ascendente, il genitore, anche adottivo, o il di lui convivente, o il tutore che abusino dei poteri connessi alla loro posizione. In questo caso, pur prescindendosi da una posizione autoritativa di tipo formale e pubblicistico, si punisce

la condotta di colui che approfitta della propria posizione di supremazia derivante dal vincolo parentale o familiare o dall'autorità privata quale quella tutoria, per carpire un consenso (in realtà inesistente, perché derivante da soggetto ancora incapace di acconsentire ad atti sessuali).

L'ordinamento italiano, punisce inoltre il reato di **prostituzione minorile** (art. 600 bis c.p.) che si configura per chiunque compia atti sessuali con un minore di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni, in cambio di denaro o di altra utilità economica. Prima dell'approvazione della legge 38/06 la soglia d'età era di 16 anni.

Per quanto riguarda i reati di **pedopornografia**, la legge 38/2006, oltre ad introdurre nuove ipotesi di condotte criminose (come l'induzione a partecipare ad esibizioni pornografiche, o la diffusione e l'offerta di materiale pornografico), sostituisce il termine "sfruttamento" della 269/1998 con "utilizzazione" (così chiarendo, tra l'altro, che si tratta di fattispecie a dolo generico anziché dolo specifico). La novella legislativa si mostra opportuna, perché il termine "sfruttamento" si prestava ad equivoci, rendendo possibili interpretazioni, affacciatesi in dottrina e in giurisprudenza, fondate su un concetto di "sfruttamento" elaborato con riferimento alla prostituzione, che presuppongono, ai fini della sussistenza del reato, l'esistenza di un fine lucrativo o commerciale (per le quali, pertanto, la produzione del materiale pornografico con minori effettuata per "uso personale" non fosse punibile). In particolare, viene punito chi, utilizzando minori di anni 18, realizza esibizioni pornografiche o produce materiale pornografico o induce minori di anni 18 a partecipare ad esibizioni pornografiche, nonché chi distribuisce, pubblicizza, diffonde o offre o detiene il materiale pornografico prodotto utilizzando minori di anni 18 o divulga notizie finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori di anni 18.
Con la riforma dell'art. 600 ter, comma 1 c.p. non si è invece definito il **concetto di pornografia**, confermando la scelta già compiuta con la legge 269/1998 di mantenere il riferimento alla pornografia come elemento elastico della fattispecie, definito attraverso un concetto extragiuridico ed individuato nel caso concreto. Tale decisione ha destato perplessità in quanto una definizione di pornografia minorile è necessaria per stabilire i confini tra lecito ed illecito (nonché per rendere coerente la normativa con i principi di tassatività e determinatezza della fattispecie costituzionalmente previsti, ed evitare eccessiva discrezionalità nell'applicazione della legge). Occorre in proposito ricordare che mediante la legge 11 marzo 2002, n. 46, l'Italia ha ratificato il Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione e la pornografia rappresentante bambini , che all'art. 2c definisce la pornografia minorile come "Qualsiasi rappresentazione con qualsiasi mezzo, di un bambino dedito ad attività sessuali esplicite, concrete o simulate o qualsiasi rappresentazione degli organi sessuali ai fini soprattutto sessuali".

L'articolo 4 della legge 38/2006 introduce, dopo l'articolo 600 quater del codice penale, l'art. **600 quater.1,** che costituisce uno degli aspetti più innovativi ma anche più controversi della normativa, manifestandone il massimo rigore, coerente alla decisione quadro del Consiglio d'Europa. Mentre la precedente disciplina prevedeva la punibilità delle fattispecie di pornografia minorile soltanto nelle ipotesi in cui il materiale fosse prodotto mediante l'utilizzazione di persone minori degli anni diciotto, la legge 38/2006 ha stabilito che per "pedopornografia" vada inteso anche "...il materiale pornografico rappresenta immagini virtuali realizzate utilizzando immagini di minori di anni 18 o parti di esse" precisando che per "immagini virtuali" si intendono "immagini realizzate con tecniche di elaborazione grafica non associate in parte o del tutto a situazioni reali, la cui qualità di rappresentazione fa apparire come vere situazioni non reali". In altri termini, la legge criminalizza anche la c.d. **pornografia**

**virtuale**, ovvero il materiale pornografico che rappresenti o ritragga visivamente una persona reale che sembra essere un bambino oppure immagini realistiche di un bambino inesistente.
La punibilità delle immagini virtuali è criticata in dottrina, sia per l'indeterminatezza che in tal modo verrebbe ad assumere la fattispecie, sia per la difficile individuazione del bene giuridico tutelato, ovvero per il rischio che la sfera della punibilità comprenda condotte prive di una reale offensività che pertanto, pur se moralmente riprovevoli, non sono in grado di giustificare l'applicazione della sanzione penale ed anzi rientrano nella libertà di pensiero.
D'altra parte, è stato rilevato che la novella incriminazione riveste i contorni del reato-ostacolo ed è sostanzialmente diretta ad impedire la produzione e la diffusione di materiale pedopornografico, ancorché virtuale, sulla base del presupposto che anch'esso possa incentivare comportamenti devianti e generatori, a loro volta, di nuove condotte lesive del bene giuridico finale dell'integrità fisica e psichica dei minori. In tale prospettiva, il bene giuridico tutelato è stato individuato nella protezione dell'immagine del minore, a prescindere dalla riconducibilità delle immagini pornografiche ad uno specifico individuo. Inoltre, le nuove condotte criminose, offendono il sentimento collettivo di sicurezza e realizzano, indipendentemente dagli esiti della loro manifestazione, un turbamento dell'organizzazione sociale. Infine, si ricorda che eventuali dubbi di costituzionalità potrebbero essere fugati dall'art. 31, comma 2, Cost., il quale stabilisce che «la Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù favorendo gli istituti necessari a tale scopo» e la protezione non esige che il danno si sia già prodotto.

Un'altra importante innovazione introdotta dalla legge 38/2006 consiste nell'aver eliminato **l'alternatività tra pene detentive e pene pecuniarie** (sia per il reato di prostituzione minorile, sia per i reati di cessione, offerta e detenzione di materiale pornografico minorile), così eliminando il rischio che, attraverso l'applicazione della sola pena pecuniaria, venisse mercificata anche la sanzione.

Per quanto attiene le **pene accessorie** a carico degli autori di questi reati tanto odiosi, **l'art. 609 nonies c.p.** prevede la perdita della potestà genitoriale quando la qualità di genitore è elemento costitutivo del reato o circostanza aggravante del reato; l'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela ed alla curatela, la perdita del diritto agli alimenti e l'esclusione dalla successione della persona offesa. La nuova normativa 38/2006 ha inoltre introdotto un'ulteriore previsione, quella dell'interdizione perpetua da qualunque incarico nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché da ogni ufficio o servizio in istituzioni o altre strutture frequentate prevalentemente da minori.

## 4. Le novità normative di natura procedurale introdotte dalla legge 38/2006

Tra le novità introdotte dalla Legge 38/2006 si registrano importanti modiche al sistema procedurale, talune di ordine più generale, altre attinenti al sistema di indagine ed alle **attività di contrasto poste in essere dalle Forze dell'Ordine**. In estrema sintesi esse sono:

- **L'ampliamento delle ipotesi di intercettazione**. Il legislatore del 2006, in materia di attività di ricerca della prova, modificando l'art. 266 c.p.p., ha reso possibili le intercettazioni anche nei procedimenti per il reato di distribuzione, divulgazione, diffusione o pubblicizzazione di materiale pornografico minorile virtuale (art. 600-ter comma 3 c.p.), per il quale, senza l'espressa previsione, il quantum edittale di pena non l'avrebbe permesso. Inoltre, l'innalzamento delle sanzioni di alcuni reati ha determinato la possibilità di ricorrere alle intercettazioni in casi in cui, prima della riforma, non era "quantitativamente" possibile (come per il reato di diffusione di pornografia minorile o di notizie finalizzate all'adescamento e allo sfruttamento,

mentre la detenzione di pornografia minorile di cui all'art. 600-quater, non è intercettabile neanche se ricorre l'aggravante ad effetto speciale dell'ingente quantità).

- Le **modifiche in materia di acquisizione della prova.** L'art. 14 della legge 38/2006, allo scopo di tutelare i minori, riconoscendoli come soggetti "deboli" del procedimento penale, permette anche per i reati relativi alla pornografia virtuale di non effettuare l'esame di testimoni infrasedicenni che abbiano già reso dichiarazioni in dibattimento o in incidente probatorio nel contraddittorio con la persona contro cui le dichiarazioni devono essere utilizzate; oppure di testimoni infrasedicenni le cui dichiarazioni sono contenute in verbali di prove di altro procedimento. Inoltre, la legge 38/2006 ha stabilito che la norma che permette l'assunzione, nelle forme dell'incidente probatorio, della testimonianza del minore di anni 16 anche al di fuori delle ipotesi di urgenza o indifferibilità imposte dal codice di rito sia applicabile anche nei procedimenti per i reati relativi alla pornografia virtuale. Inoltre, grazie alla modifica dell'art. 398 comma 5 bis c.p.p., anche la testimonianza dell'infrasedicenne in un procedimento per produzione di materiale pornografico virtuale (ritraente minori) potrà svolgersi, per ordine del giudice, al di fuori del Tribunale e, in assenza di valide alternative, a casa del minore stesso.
- **Le modifiche in tema di esecuzione ritardata di atti di indagine.** Grazie alla legge 38/2006 (art. 16), anche per i procedimenti per i delitti relativi alla pornografia virtuale, "quando è necessario per acquisire rilevanti elementi probatori ovvero la individuazione o cattura dei responsabili" gli ufficiali di polizia giudiziaria possono omettere o ritardare atti di propria competenza, dandone avviso, anche solo oralmente, al Pubblico ministero, e comunque trasmettendogli rapporto motivato entro quarantotto ore. Per gli stessi motivi, il pubblico ministero, con decreto motivato, può "ritardare l'esecuzione dei provvedimenti che applicano una misura cautelare, del fermo dell'indiziato di delitto, dell'ordine di esecuzione di pene detentive o del sequestro".
- **Le operazioni sotto copertura.** L'art. 16 comma 3 della legge 38/2006 estende il campo di applicazione delle disposizioni di cui all'art. 14 l. 3 agosto 1998, n. 269, che regolano l'attività degli "infiltrati" ai fini di contrasto dello sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale in danno di minori. In virtù di queste norme speciali, gli ufficiali di polizia giudiziaria delle strutture specializzate per la repressione dei delitti sessuali o per la tutela dei minori, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, possono "procedere all'acquisto simulato di materiale pornografico e alle relative attività di intermediazione, nonché partecipare alle iniziative turistiche" organizzate con finalità di sfruttamento sessuale dei minori. E l'attività degli "infiltrati" è prevista anche nell'esercizio dei compiti di polizia delle telecomunicazioni: il personale addetto può utilizzare indicazioni di copertura, anche per attivare siti nelle reti, realizzare o gestire aree di comunicazione o scambio su reti o sistemi telematici, ovvero per partecipare ad esse. Il personale in questione può anche, per le stesse finalità, procedere all'acquisto e all'intermediazione per l'acquisto di materiale pornografico a mezzo Internet. A questi strumenti si sono aggiunte le facoltà previste dalla l. n. 146 del 2006: nelle indagini per i delitti in questione "non sono punibili" gli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti alle strutture specializzate o alla Direzione investigativa antimafia, i quali, anche per interposta persona, danno rifugio o comunque prestano assistenza agli associati, acquistano, ricevono, sostituiscono od occultano denaro, armi, documenti, stupefacenti, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto o mezzo per commettere il reato o altrimenti ostacolano l'individuazione della loro provenienza o ne consentono

l'impiego. Negli stessi casi, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria possono utilizzare documenti, identità o indicazioni di copertura anche per attivare o entrare in contatto con soggetti e siti nelle reti di comunicazione, informandone il pubblico ministero.

- **La procedibilità d'ufficio**. Per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 38/2006 le ipotesi di procedibilità d'ufficio sono state estese ai casi in cui il reato di violenza sessuale è commesso nei confronti di persona che al momento del fatto non ha compiuto gli anni diciotto e nei casi in cui la violenza sessuale (semplice o aggravata) e gli atti sessuali su minorenne sono commessi dall'ascendente, dal genitore anche adottivo o dal di lui/lei convivente, dal tutore ovvero da altra persona cui il minore è affidato per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, vigilanza o di custodia o che abbia con esso una relazione di convivenza.
- **L'esclusione dell'applicabilità della pena su richiesta delle parti** (art. 444 c.p.p., c.d. patteggiamento) nelle seguenti ipotesi:
  - Utilizzo di minori di anni 18 per la realizzazione di esibizioni pornografiche o produzione di materiale pornografico;
  - Induzione di minore di anni diciotto a partecipare ad esibizioni pornografiche;
  - Commercio di materiale pornografico realizzato utilizzando minori di anni 18;
  - Distribuzione, divulgazione, diffusione o pubblicizzazione del suddetto materiale o di informazioni finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori di anni 18;
  - Offerta o cessione, anche a titolo gratuito, di un'ingente quantità del suddetto materiale
  - Detenzione di ingente quantità di suddetto materiale;
  - Produzione o commercio di materiale pornografico "virtuale".
  - Organizzazione o propaganda di viaggi finalizzati allo sfruttamento della prostituzione minorile;
  - Violenza sessuale su minore di anni diciotto;
  - Violenza sessuale aggravata su minore di anni diciotto;
  - Violenza sessuale di gruppo su minore di anni diciotto;
  - Atti sessuali su minori di anni quattordici;
  - Induzione, favoreggiamento, sfruttamento della prostituzione di minore di anni 18;
  - Atti sessuali con minore di anni 16 in cambio di denaro o di altra utilità economica

- **L'ampliamento delle ipotesi di arresto obbligatorio e facoltativo in flagranza di reato.** La legge 38/2006 ha esteso la ipotesi di arresto obbligatorio ai casi di utilizzo di minori degli anni diciotto, per la realizzazione di esibizioni pornografiche o produzione di materiale pedopornografico **anche di natura virtuale** ovvero induzione di minori di anni diciotto a partecipare ad esibizioni pornografiche. Per quanto concerne le ipotesi di **arresto facoltativo**, la legge 38/06 ha inoltre esteso tale facoltà alle ipotesi di offerta, cessione o detenzione di materiale pornografico raffigurante minori, nel caso in cui il **materiale pedopornografico prodotto sia di natura virtuale.**

## 5. Le attività di contrasto e di repressione dei nuovi reati

Come si è già avuto modo di esporre, l'art. 20 della legge 38/2006, con modifica dell'art. 17 della legge 269/1998, istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, che potrà offrire un supporto alle attività di contrasto attraverso la facilitazione degli scambi di informazioni tra tutte le Amministrazioni che hanno specifici compiti di repressione dei reati e di tutela e protezione delle vittime. In tale prospettiva, la creazione della Banca dati rappresenterà indubbiamente una risorsa fondamentale. Ai fini della repressione dei reati, organismo di coordinamento cui spettano compiti anche sul versante operativo è il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet, con il compito di raccogliere le segnalazioni, provenienti anche dagli organi di polizia stranieri e da soggetti pubblici e privati.
Il legislatore, ha inoltre preso atto che l'attività di contrasto alla pedofilia telematica deve essere attuata ad ampio raggio e quindi comprendere anche il sistema dei traffici finanziari internazionali legati al commercio sulla rete del materiale pedofilo. In tale prospettiva, fondamentale risulta la prevista **collaborazione della Banca d'Italia che, attraverso l'Ufficio italiano cambi** (Uic), sarà coinvolta nelle indagini (art. 14 quinques). In particolare, il Centro nazionale trasmetterà all'Uic le informazioni sui siti sotto inchiesta, i loro gestori, i beneficiari dei pagamenti. Dall'Ufficio le informazioni si diffonderanno poi alle banche, agli istituti di moneta elettronica, a Poste italiane e agli intermediari finanziari che svolgono servizi di pagamento. La Polizia, inoltre, potrà informare direttamente le società di gestione delle carte di credito, o gli stessi istituti, sul fatto che un loro cliente sta svolgendo transazioni finanziarie su materiale pedopornografico. L'agenzia bancaria o le società di gestione potranno revocare l'autorizzazione al titolare denunciato. L'interconnessione investigativa tra strutture del ministero dell'Interno e della Banca d'Italia è molto simile a quella già in vigore da qualche tempo per il riciclaggio del denaro sporco, sia di provenienza mafiosa sia terroristica, anche perché spesso nella gestione finanziaria della pedofilia telematica ci sono spesso attività di riciclaggio. Potranno così acquisirsi gli elementi informativi e i dati statistici relativi alle attività di prevenzione e contrasto della pornografia minorile, realizzati nel territorio nazionale, nonché ai protocolli operativi di prevenzione e contrasto dei fenomeni di recidiva.
Anche per quanto concerne la collaborazione tra il Centro nazionale ed i **fornitori di servizi Internet**, notevoli sono le novità apportate dalla legge 38/2006, che stabilisce attribuisce a tali soggetti il compito di comunicare al Centro la notizia della presenza di imprese o soggetti che diffondono, distribuiscono o commerciano anche in via telematica di materiale pornografico (art. 14-ter). Viene prevista anche una sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione degli obblighi suddetti. La legge 38/2006 stabilisce altresì che i fornitori di connettività alla rete Internet, al fine di impedire l'accesso ai siti segnalati dal Centro, sono obbligati ad utilizzare gli strumenti di filtraggio e le relative soluzioni tecnologiche conformi ai requisiti individuati con decreto del Ministro delle comunicazioni, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie e sentite le associazioni maggiormente rappresentative dei fornitori di connettività della rete Internet. In riferimento a tale disposizione, con Decreto 8 gennaio 2007, il Ministero delle Comunicazioni ha stabilito i "*Requisiti tecnici degli strumenti di filtraggio che i fornitori di connettività alla rete Internet devono utilizzare, al fine di impedire, con le modalità previste dalle leggi vigenti, l'accesso ai siti segnalati dal Centro nazionale per il contrasto alla pedopornografia*".

Per quanto concerne le **attività di contrasto** svolte dal Ministero dell'Interno, va ricordato che il **Dipartimento della pubblica sicurezza** opera:

- attraverso le **sezioni minori** presso le squadre mobili di ogni questura, istituite in applicazione dell'art.17 della legge 269/1998 ("Norme contro lo sfruttamento della

prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù");

- attraverso la **Polizia postale e delle comunicazioni** che svolge, tra l'altro, un'intensa attività investigativa per combattere il fenomeno della pedofilia via internet.

E' proprio il Servizio di **Polizia postale e delle Comunicazioni** che ha il compito di contrastare la pedopornografia online. L'attività di contrasto al crimine informatico da parte del Servizio di polizia postale e delle comunicazioni necessita di analisi e di ricerca per sviluppare sempre nuove strategie investigative. Tale attività, viene svolta **dall'Unità di analisi sul crimine informatico (U.A.C.I)** attivata nell'ambito del **Servizio polizia postale e delle comunicazioni** e, per la particolare area di interesse, richiede talvolta l'apporto di alcune competenze scientifiche (tecnologiche, psicologiche e giuridiche) altamente sofisticate, non sempre disponibili all'interno dell'amministrazione. A tal proposito è stato costituito nel 2001, un **Comitato scientifico di consulenza della polizia postale e delle comunicazioni**, composto da esponenti del mondo universitario e dell'I.C.T., che offrono saltuariamente la loro consulenza gratuita nella realizzazione di progetti e in alcune sperimentazioni scientifiche[1]. L'Unità è composta da personale tecnico e investigativo. La sua funzione è quella di affiancare gli investigatori della polizia postale e delle comunicazioni nelle indagini sui crimini ad alta tecnologia, progettando nuove tecniche investigative e tracciando profili psicologici e comportamentali degli autori di tali crimini. Le principali attività della struttura sono: 1) ricerche e studi sul fenomeno della criminalità informatica in collaborazione con Università, Aziende ed Istituzioni; 2) sperimentazione di nuove tecniche investigative in materia di computer crime; 3) progettazione di percorsi di formazione sulla sicurezza informatica e computer crime in collaborazione con Università e aziende; 4) divulgazione di informazioni e risultati di ricerche in contesti scientifici; 5) assistenza psicologica degli investigatori che si occupano di computer crime (pedofilia).

La **Sezione U.A.C.I. (Unità Analisi Crimini Informatici)** sta conducendo studi relativi ai fenomeni di abuso sessuale dei minori. In merito, vengono riportati gli aspetti salienti che si ricavano dai i **dati statistici tratti dal periodo settembre 2006 – luglio 2007:**

[1] Questa la composizione del Comitato. Presidente: prefetto Alessandro Pansa; Presidenti Onorari: prefetto Luciano Rosini e prefetto Pasquale Piscitelli; Vicepresidente: dirigente superiore, dottor Domenico Vulpiani. Componenti: Fulvio Berghella, esperto di sicurezza informatica, Euros; Danilo Bruschi, esperto di sicurezza informatica, Università degli studi di Milano; Roberta Bruzzone, psicologa esperta di cybercriminologia, Icaa; Stefano Chiccarelli, esperto di sicurezza informatica, soc. Tenovis; Giuseppe Corasaniti, sostituto procuratore del Tribunale di Roma; Corrado Giustozzi, esperto di sicurezza informatica; Giuseppe Italiano, esperto di informatica dell'Università di Tor Vergata Daniele La Barbera, Psichiatra, esperto di psicotecnologie dell'Università di Palermo; Alessandro Lega, esperto di sicurezza informatica; Luigi Vincenzo Mancini, esperto di informatica dell'Università La Sapienza di Roma; Andrea Monti, esperto di diritto penale dell'informatica; George Palermo, psichiatra e criminologo, Usa; Luciano Pucci, esperto di sicurezza informatica; Marc Rogers, psicologo, esperto di cybercriminologia alla Purdue University, Usa; Marco Strano, psicologo, esperto di cybercriminologia della Polizia di Stato; Francesco Verdoliva, magistrato a Salerno; Don Fortunato Di Noto, presidente associazione Meter; Emilio Tosi, avvocato, professore di diritto privato dell'informatica dell'Università Bicocca di Milano; Ennio Lucarelli (Predidente ISED); Marco Agalbato del Forum di Roma; Salvatore Tomei (consulente del Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni incaricato alla realizzazione CNAIPIC "Centro Nazionale Anticrimine Informatico per la Protezione Infrastrutture Critiche); Roberto Masotti (Direttore Corporate Security - Società Interbancaria per l'Automazione -CED Borsa SpA); Balduino Simone (Direttore del Centro Addestramento Polizia di Stato di Cesena); Andrea Rigoni ( Symantec - Responsabile Global Government Consulting EMEA ); Unità di analisi sul crimine informatico (Computer Crime Analysis Unit).

- i dati più recenti che emergono dalle analisi mostrano un profilo del pedofilo online desunto che appare nel 92,86 **%** dei casi al maschile, nel 5,36 % al femminile;
- la fascia d'età prevalente si situa tra i 21 ed i 30 anni (25.78%) . Segue la fascia tra i 31 ed i 40 anni (23.44%);
- lo stato civile maggiormente rappresentato è single (36.61%), seguito dallo status di sposato (31.25%);
- il titolo di studio è equamente distribuito tra licenza media (38.09%) e diploma superiore (38.09%);
- per ciò che concerne i figli, questi sono usualmente assenti (87.79%) o, se ci sono, sempre nella maggior parte dei casi, sono maggiorenni (88,55%).

Per quanto concerne il settore del contrasto alla pedopornografia sulla rete internet, è da sottolineare l'intensa attività del **Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni**, che ha condotto numerose investigazioni in ambito nazionale ed internazionale ed in proposito ha sviluppato attività di approfondimento e di analisi dei fenomeni criminali analizzati, sia per quanto concerne il profilo degli autori dei reati che quello dei minori vittime di adescamento.
Già nella prima parte della Relazione dedicata alla presentazione dell'attività di cooperazione europea e internazionale di cui è artefice la Polizia italiana, abbiamo illustrato la presenza dell'Italia nelle maggiori sedi di studio e di indagine anche grazie all'adozione di sofisticati strumenti hardware e software come il software CETS (Child exploitation tracking system – Sistema di tracciamento contro la pedopornografia), che rappresenta oggi il principale sistema operativo per combattere il fenomeno della pedopornografia in Rete. Lo sviluppo tecnologico e di competenze raggiunto dalle nostre forze di polizia è esemplificato molto chiaramente da i numeri delle indagini: ad un anno dall'entrata in vigore della legge i siti monitorati furono 6.168, nel 2006 sono stati 38.372 e nei primi sei mesi del 2007 il monitoraggio ha riguardato 12.254 siti.

Per quanto concerne l'attività di contrasto delle Forze dell'Ordine, occorre ricordare che nel biennio di riferimento si evidenziano una pluralità di vaste operazioni in abito nazionale ed internazionale che hanno portato all'arresto di numerose persone

Tra le ultime, recentissime, operazioni di **Polizia di Stato**, ricordiamo:

- **22 ottobre 2007 -** La Polizia ha scoperto una rete internazionale di pedofili on line: gli agenti hanno interrotto la **diffusione in internet di file video pornografici prodotti attraverso lo sfruttamento sessuale di minorenni**, in alcuni casi anche di 10 anni. L'operazione, denominata "**trinity**', tocca diverse regioni (tra cui il Lazio, Sicilia, Marche, Puglia, Emilia Romagna, Toscana, Liguria, Lombardia, Campania, Umbria, Calabria, Piemonte, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, e Veneto) e trae origine da un'attività di intelligence della polizia tedesca iniziata 10 anni fa che, nell'ambito della collaborazione internazionale tramite l'intervento dell'Interpool, ha interessato la polizia italiana. L'indagine, coordinata dalla Procura della Repubblica di Palermo, ha preso avvio circa un anno fa, quando è stata individuata una bacheca elettronica a carattere pedofilo, i cui link indirizzavano a server ubicati in Germania. Dalla bacheca era possibile scaricare i video illegali, per la visione dei quali era indispensabile l'utilizzo di uno specifico software. La polizia tedesca, tramite l'Interpool, ha girato la segnalazione alla polizia postale italiana. Gli investigatori hanno così identificato 43 utenti italiani, sette società e 36 privati, che avevano scaricato il materiale pedopornografico: sono stati rinvenuti e sequestrati numerosi

computer, cellulari, videocamere, macchine fotografiche e migliaia di supporti informatici (Cd, Dvd, *pen drive*), ritenuti particolarmente utili non soltanto per confermare quanto già emerso nel corso delle indagini, ma anche per un ulteriore sviluppo investigativo da parte della polizia postale.

- **08 ottobre 2007** - Il Nucleo Investigativo Telematico (Nit) della Procura di Siracusa ha annunciato che, a seguito di una segnalazione dall'Associazione Telefono Arcobaleno, ha avviato indagini su scala internazionale, in collaborazione con le autorità tedesche per acquisire informazioni su video pedopornografici che risultavano presenti su un server tedesco. Si tratta, in particolare, di **abusi sessuali filmati e trasmessi dal sito internet di cui sono vittime dei bambini** tra gli 8 e i 9 anni, con caratteristiche mediterranee che parlano in lingua italiana. Proprio le caratteristiche europee della piccola vittima confermano che la domanda di materiale pedopornografico e la dimensione della pedofilia online ha la sua radice in Europa e vede l'Italia fra i Paesi produttori e consumatori di materiale pedopornografico.

Altre operazioni segnalate dal Ministero dell'Interno in risposta alla ricognizione effettuata per la presente relazione sono:

- **agosto 2006:** la Polizia ha arrestato un produttore su larga scala di video pedo-pornografici. L'arresto è stato eseguito dal personale della Squadra mobile di Ferrara e del compartimento Polizia postale di Bologna. I video, immessi in internet, sono di origine belga. Durante la perquisizione è stato sequestrato denaro proveniente dall'attività delittuosa, nonché materiale informatico e l'attrezzatura per filmare gli abusi;
- nel periodo **febbraio-aprile 2007** la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato ha realizzato un dispositivo di carattere investigativo, che ha tenuto conto delle esperienze maturate dalle Sezioni specializzate nei reati in danno di minori delle Squadre Mobili della Questure, al fine di contrastare, in particolare, i reati di violenza sessuale in danno di minori, corruzione di minorenni, sfruttamento della prostituzione minorile, riduzione in schiavitù di soggetti minori, reati inerenti alla pedo-pornografia e maltrattamenti in famiglia in danno di minori. Il **Progetto**, denominato **"DAVIDE"**, ha consentito di conseguire importanti risultati sotto il profilo del contrasto ai reati in argomento e di verificare l'andamento dei fenomeni in argomento in un preciso arco temporale, al fine di avere una dettagliata campionatura da analizzare;
- **maggio 2007** : una vasta operazione internazionale anti pedofilia online è stata messa in atto dalla polizia postale di Catania. Le indagini hanno preso l'avvio dopo la scoperta, su un sito tedesco, del filmato di una bambina in tenera età e di altri piccoli di diversa nazionalità, segnalato dall'associazione Meter di don Fortunato Di Noto. Gli agenti italiani hanno condotto le indagini in collaborazione con la procura di Kotburg, in Germania. L'operazione, denominata "**Max**", è scaturita in particolare dal filmato con una bimba: in circa 14 ore il video è stato scaricato oltre 2.600 volte da altrettanti utenti in tutto il mondo, tutti denunciati alle procure dei diversi Paesi. In Italia le forze dell'ordine hanno eseguito perquisizioni in 31 città nei confronti di 53 persone indagate per detenzione di materiale pedo-pornografico. La polizia postale, in collaborazione con quella tedesca, sta cercando di risalire alla persona che ha messo in rete il filmato e, in collaborazione con l'Interpol, sono cominciate anche indagini per scoprire chi è la bambina vittima delle sevizie e il luogo dove sono state compiute. Alcuni dei 53 italiani hanno ammesso le loro responsabilità, per altre persone sono in corso indagini per stabilire chi della famiglia avesse accesso al computer di casa. Tre degli indagati erano stati già in passato denunciati per reati analoghi. Le perquisizioni hanno riguardato computer di ditte e uffici pubblici e la polizia non esclude che ci possano essere altri

indagati che avrebbero scaricato materiale pedofilo dai pc in uffici pubblici. Secondo gli investigatori esiste una buona possibilità che tutti gli indagati detengano materiale pedo-pornografico. Nell'ambito dell'operazione Max due uomini sono stati arrestati, uno a Roma e l'altro a Catania: nelle loro abitazioni è stato trovato un ingente quantitativo di materiale pedopornografico, migliaia di file che ritraevano bambini dai 6 ai 10 anni violentati e seviziati.

Anche le operazioni di servizio condotte dall'Arma dei Carabinieri per il contrasto allo sfruttamento sessuale della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori nel biennio 2005/2007 hanno portato a numerosi arresti:

- **17 gennaio 2006** - I Carabinieri dei Comando Provinciale di Reggio Calabria e delle Compagnie di Melito Porto Salvo (RC) e Milazzo (ME) hanno arrestato - in esecuzione di o.c.c. - 7 persone, responsabili di associazione per delinquere finalizzata allo sfruttamento della prostituzione, nonché alla produzione e detenzione di materiale pedopornografico.
- **L'Operazione "ICEBREAKER"** - Frutto della partecipazione dell'Arma dei Carabinieri al Gruppo di lavoro **sull'Analisys Work Files (AWF) "TWINS", creato presso l'Ufficio Europeo di Polizia - Europol** per il contrasto della **pedopornografia via Internet**. L'attività investigativa è stata avviata nell'agosto del 2004 sulla base dell'individuazione di un cittadino italiano che, avvalendosi dei c.d. "spazi web gratuiti", aveva creato un Sito internet, il cui nome non era in alcun modo riconducibile alla pedofilia, attraverso il quale divulgava sulla Rete materiale pedopornografico, avvalendosi di sofisticate tecniche di copertura. In particolare, l'accesso al materiale messo a disposizione sul Sito avveniva mediante sistemi criptati e password, mentre i singoli files contenenti immagini pedopornografiche erano stati denominati con semplici sigle numeriche, in modo tale da renderli individuabili solo a chi era a conoscenza di tale traffico.
  Il successivo sviluppo delle indagini ha consentito di:
  – identificare tutti i soggetti che prelevavano il materiale illecito dal Sito italiano, appurando che tale condotta non era episodica, bensì riconducibile all'appartenenza dell'indagato ad ambiti criminali organizzati a livello internazionale, dediti alla pornografia minorile;
  – accertare che i soggetti coinvolti in tale attività illecita, a loro volta, agivano creando sulla Rete internet delle "comunità virtuali" a carattere segreto, utilizzando uno strumento telematico noto come BBS (acronimo di *Bulletin Board of System).* Al riguardo, il soggetto identificato in Italia si è fatto accreditare presso tali BBS mettendo a disposizione il materiale pedopornografico pubblicato sul sito da lui stesso creato.
  La proposta di attivare un progetto investigativo in ambito Europol è stata avanzata nel febbraio 2005 dal Comando Provinciale CC di Roma nel corso di un Meeting di esperti sul citato AWF "TWINS". La guida dell'iniziativa, alla quale hanno aderito immediatamente gran parte degli Stati membri, è stata pertanto affidata all'Arma. Nello sviluppo delle indagini, estese in 13 Paesi europei[2], è stata richiesta la collaborazione anche di Paesi extra-europei, i cui tempi per la cooperazione sono risultati tuttavia più lunghi. Grazie alle procedure di cooperazione internazionale di polizia, sono stati complessivamente individuati circa 200 obiettivi in tutta Europa,

---

2 Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Olanda, Polonia, Regno Unito, Rep. Slovacca, Svezia, Portogallo e Ungheria A questi si aggiunge anche l'Islanda che, pur non facendo parte dell'U.E, ha siglato un accordo bilaterale di cooperazione con Europol.

collegati all'indagato italiano, che sono stati contemporaneamente oggetto di perquisizione in un primo "giorno d'azione comune" *(day of action),* che ha avuto luogo il 14 giugno 2005. In Italia sono state eseguite 56 perquisizioni che hanno interessato gran parte del Territorio nazionale[2]. L'operazione, nel complesso, ha consentito l'incriminazione di 61 persone indagate, 25 delle quali tratte in arresto il giorno delle perquisizioni. Il 21 settembre 2005 è stata data esecuzione alla seconda fase, nel corso della quale il Comando Provinciale di Roma ha eseguito, nella Capitale e in Catania, 4 perquisizioni a carico di altrettanti soggetti responsabili di detenzione di materiale pedopornografico, sequestrando copioso materiale informatico utile al prosieguo delle indagini, mentre in altri cinque Stati europei (Olanda, Svezia, Regno Unito, Francia e Danimarca) sono state effettuate, dalle F.P. dei quel Paesi, ulteriori 82 perquisizioni domiciliari e tratte in arresto 23 persone. L'Operazione, che ha riscosso unanime apprezzamento da parte di autorità di governo in Italia e all'estero, è citata tra le attività di cooperazione internazionale più significative nel Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia 2005.

- **L'Operazione "FLASHPOINT"** - Il 15 febbraio 2007, il Comando Provinciale di Roma ha dato esecuzione ad un'ordinanza di custodia cautelare in carcere, nonché a 25 decreti di perquisizione locale emessi dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti di altrettante persone ritenute responsabili **del reato di detenzione e divulgazione di materiale pedopornografico**. I provvedimenti, eseguiti dai Comandi territoriali di Roma, Parma, Como, Treviso, Gorizia, Reggio Emilia, Ancona, Cagliari, Matera, Palermo, Genova, Salerno, Savona, Milano e Bolzano, saranno estesi anche in Slovenia, Svizzera e Romania per un totale di 40 perquisizioni. L'indagine è stata sviluppata, su iniziativa del Nucleo Operativo del Comando Provinciale di Roma, nell'ambito dell'**Analysis Work File "TWINS" di Europol,** progetto finalizzato al **coordinamento delle attività info-investigative di contrasto alla pornografia minorile on line**. L'attività investigativa che è stata condotta anche attraverso intercettazioni telematiche di una "comunità virtuale", a carattere segreto, nota come BBS (acronimo di *Bulletin Board of* System), attraverso la quale il materiale illecito veniva diffuso impiegando sofisticate tecniche di criptazione, costituisce lo sviluppo di analoga indagine (Operazione "ICEBREAKER"), condotta dal medesimo Reparto nel 2004 e 2005.

## 6. Le nuove prospettive in ambito nazionale

### *6.1. Dal DDL recante "Misure di sensibilizzazione e prevenzione, nonché repressione dei delitti contro la persona e nell'ambito della famiglia, per l'orientamento sessuale, l'identità di genere ed ogni altra causa di discriminazione" al "Pacchetto Sicurezza"*

Il Consiglio dei ministri nella seduta del 22 dicembre 2006 approvò il DDL "**Misure di sensibilizzazione e prevenzione, nonché repressione dei delitti contro la persona e nell'ambito della famiglia, per l'orientamento sessuale, l'identità di genere ed ogni altra causa di discriminazione",** presentato dal Ministro delle Politiche per la Famiglia, con il Ministro della Giustizia e il Ministro per i diritti e le Pari Opportunità.
Il d.d.l. si propone di compiere un passo avanti nell'attuazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione ed anche di rispondere alle molteplici sollecitazioni internazionali (dalla Carta dei diritti fondamentali UE ad ultimo, del Piano 2006 del Consiglio d'Europa contro la violenza alle

---

[2] Tutte le Regioni ad eccezione di Molise, Basilicata, Sardegna e Valle d'Aosta.

donne,con particolare riferimento alla violenza domestica). Lo schema propone tre livelli integrati di intervento in tutti i casi di violenza: misure di sensibilizzazione e prevenzione contro la violenza in famiglia, di genere e contro le discriminazioni; riconoscimento di diritti alle vittime di violenza; tutela penale delle vittime di violenza, ampliamento della tutela processuale, sia penale che civile. Sotto quest'ultimo profilo si devono segnalare le disposizioni contenute negli articoli che vanno dal 10 al 22, contenenti innovazioni volte a rafforzare anche la tutela dei minori contro la violenza.
Il DDL ha un asse normativo prioritario volto alla riforma dei reati di violenza familiare, ma contiene complessivamente molte norme che sono rilevanti per la lotta contro gli abusi sessuali sui minori:

- All'**art. 8** vengono definiti i livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali in favore delle persone e delle famiglie vittime dei delitti di cui agli articoli 572 c.p."maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli", 600 bis "prostituzione minorile", 600 ter "pornografia minorile", 609 bis "violenza sessuale", 609 quater "atti sessuali con minorenni", 609 quinquies "corruzione di minorenne", e 609 octies "violenza sessuale di gruppo".
- All'**art. 10** è prevista un'aggravante nel caso in cui il reato di "maltrattamenti contro familiari e conviventi" sia commesso contro minori di anni 14.
- **L'articolo 12 comma 1** prevede l'inescusabilità dell'ignoranza dell'età della persona offesa inferiore ai 14 anni sancita dall'articolo 609-sexies per i delitti di cui agli articoli 600 "Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù", 600bis "Prostituzione minorile", 600ter "Pornografia minorile", 601 "Tratta di persone" e 602 "Acquisto e alienazione di schiavi".
- **L'articolo 12 comma 4** introduce un'aggravante per la violenza sessuale commessa "nei confronti di persona della quale il colpevole sia l'ascendente, il genitore anche adottivo, il tutore". Oggi l'articolo prevede questo tipo di aggravante solo per il caso in cui la vittima sia un minore di anni 16.
- **L'articolo 12 comma 5** introduce un'aggravante per la violenza sessuale commessa "nei confronti di persona che non ha compiuto gli anni diciotto, quando il colpevole sia persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore è affidato o che abbia, con quest'ultimo, una relazione di convivenza.
- **L'articolo 12 comma 6** introduce per il reato di "Atti sessuali con minorenne" un limite per la concessione dell'attenuante che non deve eccedere i due terzi della pena. Ai fini della concedibilità dell'attenuante il giudice dovrebbe inoltre valutare, oltre all'intensità del dolo e alla materialità del fatto, le modalità della condotta criminosa, il danno arrecato alla parte offesa e le condizioni psicofisiche della vittima.
- **L'articolo 12 comma 7** introduce alcune integrazioni al reato di "corruzione di minorenne" (art. 609 quinquies c.p.). In particolare, tale fattispecie di reato dovrebbe includere anche il comportamento di chi mostri materiale pornografico a persona minore degli anni quattordici, al fine di indurla a compiere o a subire atti sessuali. Inoltre, per tali reati, la pena verrebbe aumentata fino alla metà quando il colpevole sia l'ascendente, il genitore anche adottivo, o il di lui convivente, il tutore ovvero altra persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore sia affidato o che abbia, con quest'ultimo, una relazione di stabile convivenza.
- **L'articolo 12 comma 8** introduce una nuova fattispecie di reato, l'adescamento di minore, a cui soggiace "chiunque, allo scopo di sedurre, abusare o sfruttare sessualmente un minore di anni sedici, intrattiene con lui, anche attraverso l'utilizzazione della rete Internet o di altre reti o mezzi di comunicazione, una relazione tale da carpire la fiducia del minore medesimo".
- **L'articolo 12 comma 8** afferma che nei casi di violenza sessuale aggravata, atti sessuali con minore di anni dieci, corruzione di minorenne commessa dall'ascendente dal genitore

anche adottivo, o il di lui convivente, dal tutore ovvero da altra persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore sia stato affidato o che abbia, con quest'ultimo, una relazione di stabile convivenza, violenza sessuale di gruppo aggravata, le circostanze attenuanti non possano essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto alle aggravanti e le diminuzioni di pena si operano sulla pena risultante dall'aumento conseguente alle medesime aggravanti.

- **L'articolo 15** raddoppia i termini di prescrizione, che dunque diventano il doppio del massimo della pena edittale, per i reati di prostituzione minorile, pornografia minorile, violenza sessuale su minori di anni quattordici, violenza sessuale nei confronti di persona della quale il colpevole sia l'ascendente, il genitore anche adottivo, il tutore, atti sessuali su minorenne, violenza sessuale di gruppo, adescamento di minorenne.

Per quanto riguarda le modifiche del codice di procedura penale:

- **L'articolo 16 comma 1 lettera d** introduce l'arresto obbligatorio per i reati di violenza sessuale,atti sessuali con minorenne se aggravati e violenza sessuale di gruppo.
- **L'articolo 16 comma 1 lettera e** rende possibile effettuare con incidente probatorio l'assunzione della testimonianza del minore ultrasedicenne, nonché della parte offesa anche maggiorenne.
- **L'articolo 16 comma 1 lettera g** estende il ricorso a modalità protette all'audizione del minore ultrasedicenne, allorché il giudice ne ravvisi la necessità o l'opportunità in relazione alle esigenze di tutela delle persone coinvolte. Amplia inoltre i reati per cui possono essere utilizzate tali modalità, aggiungendo i maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli, la violenza sessuale di gruppo, la corruzione di minorenne e l'adescamento di minorenne.
- **L'articolo 16 comma 1 lettera h** integra l'elenco dei delitti per cui può essere utilizzato per l'assunzione della testimonianza attraverso lo specchio unidirezionale e l'impianto citofonico (aggiungendo i maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli, la violenza sessuale di gruppo, la corruzione di minorenne e l'adescamento di minorenne).
- **L'articolo 17** prevede che il Pubblico Ministero proceda con il giudizio immediato per i reati di violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo, qualora sussistano i presupposti fissati dalla legge. Viene innalzato a centoventi giorni dalla notizia di reato il tempo massimo entro il quale il Pm deve trasmettere la richiesta di giudizio immediato alla cancelleria del giudice.
- **L'articolo 19** prevede che per i delitti di maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, violenza sessuale di gruppo e atti persecutori commessi in danno di minori o nell'ambito familiare, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche attraverso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, possa intervenire in giudizio come ente rappresentativo di interessi lesi dal reato.

Come è noto, il DDL non ha concluso il vaglio da parte delle Commissioni parlamentari competenti, tuttavia alcune norme hanno trovato collocazione all'interno del cosiddetto "Pacchetto sicurezza 2007" elaborato dal Governo. Nel nuovo testo, infatti, si registrano importanti novità con riguardo alla tutela delle donne e dei minori, con una particolare attenzione alla tutela dallo sfruttamento sessuale attuato attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie.

*6.2. Il "Pacchetto sicurezza 2007"*

L'articolato insieme di norme che costituisce il "pacchetto sicurezza" trova collocazione in quattro distinti disegni di legge:

1. Disposizioni in materia di sicurezza urbana.
2. Disposizioni in tema di reati di grave allarme sociale e di certezza della pena.
3. Adesione al Trattato di Prum. Istituzione della Banca Dati Nazionale del DNA e del Laboratorio Centrale per la Banca Dati Nazionale del DNA.
4. Misure di contrasto alla criminalità organizzata. Delega al Governo per l'emanazione di un Testo Unico delle disposizioni in materia di misure di prevenzione. Disposizioni in materia di patrocinio a spese dello Stato e per il potenziamento degli uffici giudiziari.

Il Disegno di legge **"Disposizioni in tema di reati di grave allarme sociale e certezza della pena"**, ha l'obiettivo di fornire risposte adeguate al bisogno di sicurezza quotidiano dei cittadini. Si è così deciso di modificare le norme ereditate dai passati governi per intervenire sui reati che destano massimo allarme, muovendosi su due fronti: sul piano sostanziale, con l'introduzione di nuovi reati per tutelare i soggetti deboli, e su quello processuale.
Tra le nuove misure legislative di contrasto alla criminalità inserite dal ddl concernenti la tutela di donne e minori, è anzitutto previsto un nuovo articolo del codice penale (609 undecies) che introduce il reato di "**adescamento di minorenni**". Si applica all'utilizzo di Internet e delle altre reti di comunicazione, dagli sms ai videomessaggi trasmessi con il cellulare, finalizzato all'abuso o sfruttamento a scopo sessuale di minori di 16 anni. Si tratta di un'importante innovazione fortemente voluta dal Ministro delle politiche per la famiglia, Rosy Bindi, per rafforzare la vigilanza e la prevenzione degli abusi sessuali nei confronti dei minori. Questo tipo di adescamento, conosciuto anche con il termine **"grooming"**, è molto insidioso proprio per le sue modalità apparentemente amichevoli, che consentono a chi abusa di superare gradualmente le resistenze del minore attraverso una vera e propria manipolazione psicologica. Il metodo puó variare, ma il fine è sempre lo stesso: carpire la fiducia della potenziale vittima presentandosi come amico o offrendo altri vantaggi, fino a convincerla della normalità dei rapporti sessuali tra adulti e minori. Viene inoltre prevista una aggravante specifica se la **violenza sessuale** è commessa da una persona che ha relazioni affettive o di convivenza o matrimonio con la vittima. Maggiore tutela viene riconosciuta anche per le vittime di **maltrattamenti**: chiunque maltratta una persona della famiglia o convivente è punito con la reclusione fino a 6 anni, con una aggravante specifica per chi commette reato a danno di minore di 14 anni. Il provvedimento, peraltro, non si limita all'aspetto sanzionatori: l'obiettivo è anche quello di garantire che i magistrati e il Tribunale di sorveglianza, prima di decidere sull'eventuale concessione di benefici ai detenuti, indaghino in modo approfondito sulla propensione a delinquere ulteriormente e tengano in considerazione la partecipazione o meno a percorsi riabilitativi. Pertanto, sono previsti anche specifici programmi di riabilitazione per chi è stato condannato per violenza o sfruttamento di natura sessuale ai danni di minorenni e viene stabilito che le **misure alternative** o eventuali **altri benefici** possano essere concessi solo dopo il superamento di tali percorsi. Dal punto di vista procedurale sono ampliate le possibilità di utilizzo dell'**incidente probatorio**, per facilitare l'assunzione della testimonianza di minorenni o della persona offesa da reati quali il maltrattamento in famiglia o gli abusi. Si prevede infine, espressamente, la **custodia cautelare per minorenni** indagati o imputati di furto in appartamento o con strappo.
Il Disegno di legge intitolato "**Disposizioni in materia di sicurezza urbana**" contiene norme più stringenti contro la criminalità urbana, prevedendo strumenti nuovi per combattere quei reati che più di altri contribuiscono al senso di insicurezza dei cittadini. Specifica attenzione viene posta alla tutela dei minorenni, punendo con più severità coloro che li sfruttano, mettendo a rischio la loro integrità personale, fisica e psichica, e coloro che li rendono partecipi di attività criminose. Per

contrastare questi fenomeni il disegno di legge punta innanzitutto a sanzionare in modo severo chi costringe i minori a pratiche avvilenti a sfondo economico. Viene così introdotta, anzitutto, una nuova fattispecie di reato, concernenente l'**impiego di minori nell'accattonaggio**. In particolare, viene punita con la reclusione fino a 3 anni la condotta di chi si avvale di un minore di 14 anni per mendicare o permette che il minore mendichi o che altri se ne avvalga per mendicare. Viene inoltre introdotta la **perdita della potestà genitoriale** e l'**interdizione perpetua da qualsiasi ufficio** attinente all'amministrazione di sostegno, tutela e curatela nel caso in cui i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù, tratta di persone, acquisto o alienazione di schiavi siano commessi da genitori. Per contrastare, poi, la diffusione della partecipazione di giovanissimi ad azioni criminali gravi si punta su un'azione decisa nei confronti dei correi maggiorenni, in modo da creare una sorta di "cintura sanitaria" intorno ai minori: vengono previste specifiche **circostanze aggravanti** per i maggiorenni, qualora il **reato venga commesso con la partecipazione di un minore di anni 18**. Anche rispetto alla **violenza familiare su donne straniere** si registra una particolare attenzione: le donne straniere che denunciano violenze familiari o vittime di violenze familiari sulle quali è in corso un'indagine possono ricevere dal questore un permesso di soggiorno per motivi di protezione umanitaria. L'autorizzazione è legata a un percorso di integrazione che affianca la donna vittima di violenza.

Tra le novità recenti, non è possibile non far cenno al fatto che il **Dipartimento per i diritti e le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri** ha recentemente promosso una **campagna** volta ad **incentivare la prevenzione e il contrasto di tutte le forme di violenza sessuale e di genere** - sulle donne, i minori, i disabili, gli anziani, le persone di diverso orientamento sessuale e gli immigrati - **e della tutela e reinserimento delle vittime**. Il comunicato (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 284 del 6 dicembre 2007) detta le regole per la presentazione di progetti finalizzati ad azioni che possano usufruire dei finanziamenti previsti dal Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere, le cui risorse destinate per l'anno in corso ammontano a 2.150.000 euro. Verranno privilegiati i progetti che prevedano interventi integrati, che coinvolgano cioè soggetti pubblici e del privato sociale, come i servizi sanitari, i servizi sociali, le forze dell'ordine, i servizi educativi e i consulenti legali e psicologici; inoltre sono sostenute campagne rivolte a sviluppare e sperimentare strumenti metodologici, formativi e valutativi; sperimentare standard e procedure per i processi inter-organizzativi e inter-settoriali; sensibilizzare e informare attraverso giornate di studio e seminari di approfondimento per affrontare le complessità del fenomeno della violenza di genere.
Il finanziamento sopra decritto è reso possibile dalla legge 27.12.2006, n. 296 **(Legge finanziaria 2007),** che ha previsto l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per i diritti e le pari opportunità di un fondo denominato "**Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere**", destinato in quota parte all'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere e in quota parte ad un Piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere. In particolare, il Piano d'azione nazionale rappresenta lo strumento per elaborare e sviluppare la strategia nazionale di prevenzione e contrasto della violenza, nonché di protezione, tutela e reinserimento delle vittime. Gli assi strategici della politica nazionale sono:

- la prevenzione ed il contrasto della violenza sessuale e di genere a danno di adulte, minori, persone di diverso orientamento sessuale, disabili e migranti;
- l'individuazione delle varie forme di violenza, la valutazione del loro impatto sociale, economico e culturale e lo sviluppo dei meccanismi di informazione e sensibilizzazione sul fenomeno e la sua complessità;
- la protezione delle vittime anche attraverso interventi normativi se necessari;
- la sensibilizzazione e l'informazione sull'uguaglianza e il contrasto delle discriminazioni.

- Particolare priorità è data all'integrazione tra le azioni dei vari soggetti pubblici e privati a livello locale in materia di prevenzione e contrasto alla violenza sotto tre profili d'intervento:
- misure di sensibilizzazione e prevenzione contro la violenza sessuale e di genere e le discriminazioni;
- misure per la tutela, la protezione delle vittime che prevedono interventi anche a favore dei minori attraverso una rete di servizi dotati di personale specializzato e in grado di affrontare sia problemi immediati che problemi di medio e lungo termine;
- misure per il reinserimento sociale ed economico delle vittime attraverso una rete di servizi dotati di personale specializzato e in grado di affrontare sia problemi immediati che problemi di medio e lungo termine.

In tale contesto, è infine opportuno ricordare che la Legge 24 Dicembre 2007, n. 244 (**Legge Finanziaria 2008)** prevede un ulteriore fondo di 20 milioni di euro per lo sviluppo e l'implementazione del Piano nazionale contro la violenza alle donne (art.103) ed autorizza per l'anno 2008 la spesa di 1,5 milioni di euro al fine di sostenere e potenziare le attività di ascolto, consulenza e assistenza promosse dall'ente morale «S.O.S. - Il Telefono Azzurro ONLUS» a tutela dei minori in situazioni di disagio, abuso o maltrattamento.

## 7. Gli orientamenti giurisprudenziali

E' passato troppo poco tempo dall'entrata in vigore della legge n.38/2006 per poter effettuare un'analisi degli orientamenti maturati dalla giurisprudenza, è comunque sembrato interessante verificare quali siano le prime novità prodotte e passare in rassegna alcuni significative pronunce della Suprema Corte di Cassazione.

Con Sentenza n. 20303 del 14 giugno 2006, la Cassazione, Sezione Penale, esamina il contenuto dell'**art. 600 ter c.p. "Pornografia minorile"**[3] e dell'**art. 600 quater "Detenzione di materiale pornografico"**[4] alla luce della nuova legge, affermando che mentre il reato previsto dall'art. 600 ter c.p. è integrato quando la condotta del soggetto che sfrutta il minore per fini pornografici abbia una consistenza tale da implicare concreto pericolo di diffusione del materiale pornografico prodotto (come affermato dalla famosa sentenza n. 13/2000 delle SSUU), per la configurabilità del reato

---

[3] Art. 600-ter.Pornografia minorile(1)
Chiunque, utilizzando minori degli anni diciotto, realizza esibizioni pornografiche o produce materiale pornografico ovvero induce minori di anni diciotto a partecipare ad esibizioni pornografiche è punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da € 25.822 a €258.228.(2)
Alla stessa pena soggiace chi fa commercio del materiale pornografico di cui al primo comma.
Chiunque, al di fuori delle ipotesi di cui al primo e al secondo comma, con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga o pubblicizza il materiale pornografico di cui al primo comma, ovvero distribuisce o divulga notizie o informazioni finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori degli anni diciotto, é punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da lire cinque milioni a lire cento milioni.
Chiunque, al di fuori delle ipotesi di cui ai commi primo, secondo e terzo, offre o cede ad altri, anche a titolo gratuito, il materiale pornografico di cui al primo comma, è' punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa da €1.549 a €5.164.(2) Nei casi previsti dal terzo e dal quarto comma la pena è' aumentata in misura non eccedente i due terzi ove il materiale sia di ingente quantità.(2)
(1)Art. inserito ex l. 3/8/1998 n.269; (2)Commi inseriti ex l. 6/2/2006 n. 38

[4] Art. 600-quater. Detenzione di materiale pornografico(1)(2). Chiunque, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 600-ter, consapevolmente si procura o detiene materiale pornografico realizzato utilizzando minori degli anni diciotto, è' punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa non inferiore a €1.549. La pena è' aumentata in misura non eccedente i due terzi ove il materiale detenuto sia di ingente quantità. (1)Art. inserito ex l. 3/8/1998 n.269; (2) Art. sostituito ex l. 6/2/2006 n.38

previsto dall'art. 600 quater non occorre che sussista tale pericolo, essendo sufficiente la consapevole detenzione del suddetto materiale. Tale ultimo reato, dunque, è integrato qualora il soggetto abbia cognizione della natura pedopornografica del materiale prodotto mediante lo sfruttamento sessuale di minori di anni 18, sfruttamento che avviene quando il minore sia stato utilizzato a qualsiasi fine, non necessariamente al lucro, perchè sfruttare i minori vuoi 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 di tutela quanto più ancora in formazione e non ancora strutturata.

È poi importante ricordare la Sentenza della Cassazione penale n. 33470 del 5 ottobre 2006 perché compie un'ampia disamina dei riferimenti di legge che motivano la repressione di reati in materia di **prostituzione minorile**. Richiamando la Legge 269 del 1998, in particolare quanto contenuto nel prologo (ovverosia che è 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"), la Cassazione sottolinea che in tale modo, il Legislatore ha inteso dare corpo ai principi della Convenzione sui diritti del fanciullo di New York (ratificata con L. n. 176 del 1991) nonché alla dichiarazione finale della Conferenza mondiale di Stoccolma adottata il 31 agosto 1996. Aderendo alla citata Convenzione, l'Italia - per cui la tutela della gioventù è inserita nell'art. 31 Cost., comma 2 - si è impegnata a proteggere i fanciulli contro ogni forma di sfruttamento e di violenza sessuale ed, in particolare, ad adottare le necessarie misure per prevenire ed impedire: a) l'induzione o coercizione di un bambino per coinvolgerlo in qualunque attività sessuale illegale; b) lo sfruttamento dei bambini nella prostituzione o in altre pratiche sessuali illegali; c) lo sfruttamento dei bambini in spettacoli e materiali pornografici.
Tali direttive giustificano una tutela penale più pregnante per i fanciulli, rispetto agli adulti, perché i primi sono soggetti manipolabili, inadeguati ad autodeterminarsi, facilmente influenzabili ed inducibili ad atti sessuali che possono avere ricadute negative, anche non emendabili, sul loro futuro sviluppo psicofisico. Questa particolare tutela del minore, per quanto concerne le attività di prostituzione, è demandata all'art. **600 bis c.p.** che non ha inteso proteggere ogni persona dedita alla prostituzione, ma solo una fascia di soggetti deboli perchè naturalmente immaturi in ragione della loro età; per questo è lecito concludere che, nell'ambito della repressione penale contro la prostituzione, la nuova ipotesi di reato rappresenti una fattispecie del tutto innovativa. Con l'art. 600 bis c.p., il Legislatore non si è limitato a trasformare la prostituzione minorile da circostanza aggravate (quale era L. n. 75 del 1958, ex art. 4, n. 2) in reato autonomo, ma ha elaborato una inedita fattispecie di reato (conf. Cass. Sezione 3 sentenze 28854/2003, 17717/2002).
Il bene protetto dalla norma non è più la moralità pubblica, ma la tutela del libero sviluppo del minore, che può essere messo a repentaglio da qualsiasi tipo di mercificazione del suo corpo; le condotte punibili sono state oggetto di rielaborazione in quanto non più individuate con la casistica della L. n. 75 del 1958, ma ristrette alla induzione, favoreggiamento, sfruttamento. Inoltre, per la prima volta il Legatore, per cercare di eliminare ogni forma di prostituzione minorile, ha introdotto una inedita fattispecie di reato sottoponendo a sanzione penale anche il cliente; anche questo è un indice forte per concludere che la nuova ipotesi di reato non sia una riformulazione della precedente. Sul punto va rilevato che una nozione di prostituzione minorile è desumibile dal protocollo della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo che, all'art. 2, definisce il fenomeno come l'impiego di un bambino (cioè di un soggetto inferiore agli anni diciotto) in attività sessuali in cambio di una remunerazione o di qualunque altra forma di ricompensa.
La Corte, dunque, rileva che nel concetto di **induzione alla prostituzione minorile** di cui all'art. 600 bis c.p., comma 1, sia da includere anche l'attività persuasiva posta in essere con riguardo ad un solo cliente perchè pure tale condotta sia idonea a produrre alla personalità non ancora strutturata del minore i danni che la legge intende evitare. Di conseguenza, non è necessario che il soggetto

passivo sia avviato ad avere rapporti a pagamento con una pluralità indiscriminata di persone, essendo sufficiente che il soggetto convinca il minore a fare mercimonio del suo corpo.
Relativamente al reato di **pornografia minorile** previsto dall'art. 600 ter c.p., la Cass. conferma la decisione delle Sezioni Unite (le quali avevano deciso con riferimento alla originaria formulazione della norma con sentenza 13/2000 già citata), che hanno escluso che tra i requisiti costitutivi della fattispecie sia annoverabile il fine di lucro, ma hanno precisato come sia elemento necessario che dalla strumentalizzazione dei minori derivi il pericolo concreto della diffusione del materiale. Una serie di elementi dai quali desumere correttamente che il materiale sia destinato ad essere immesso nel mercato della pedofilia sono: il concreto collegamento dell'agente con altri soggetti pedofili potenziali destinatali del prodotto pornografico; la disponibilità di strumenti tecnici idonei a diffondere le immagini in cerchie vaste di destinatari; l'utilizzo contemporaneo di più minori; la trasmissione su internet di almeno una foto pornografica. Tali elementi di fatto sono altamente sintomatici per ritenere sussistente il pericolo, qualificato dal requisito della concretezza, che le immagini siano destinate alla diffusione.

Da porre in evidenza anche la sentenza della Cassazione, Sezione III, del 12.07.2007 n° 27252 che afferma:
"mentre l'introduzione dell'art. **600ter c.p.**, nel Codice Penale (L. 3 agosto 1998, n. 269), si caratterizzava per la lotta allo "sfruttamento" dei minori per finalità di pornografia, la L. n. 38 del 2006 ha inteso eliminare le difficoltà ricostruttive e valutative connesse alla rigidità dell'originaria formulazione ed ampliare la sfera di tutela e lo ha fatto sostituendo al comma 1, il termine "sfrutta" con quello di "utilizza", aggiungendo al comma 3, il verbo "diffonde".... Il risultato è una norma che nel suo complesso mira a sanzionare non soltanto le attività commerciali o comunque a sfondo economico che si relazionano a condotte pornografiche coinvolgenti minori, ma anche le condotte che comunque danno origine a materiale pornografico in cui sono utilizzate persone minori di età".
La Corte ritiene, in sostanza, che il reato previsto dall'art. 600 ter c.p., intenda fissare per i minori **una tutela anticipata rispetto ai rischi connessi a documentazione di carattere pornografico, sanzionando, indipendentemente da finalità di lucro o di vantaggio, anche la mera "utilizzazione" e la mera "induzione" a partecipare**: si tratta, infatti, di azioni di per sé degradanti e connotate da profondo disvalore, oltre che pericolose per la successiva eventuale diffusione che il materiale cosi prodotto o raccolto può conoscere. La Corte sottolinea altresì che il suddetto **reato comprenda anche le azioni compiute da minori e tra minori**, allorché sussistano tutti gli altri elementi costitutivi della fattispecie: pertanto, mentre per i rapporti sessuali, che rappresentano in sé una fisiologica espressione della personalità, il legislatore ha inteso evitare l'intervento penale in caso di rapporti tra due minori che presentano condizioni personali simili, del tutto diversa è la situazione in caso di condotte che presuppongono sia una offesa alla dignità del minore coinvolto in realizzazioni pornografiche sia una evidente situazione di sproporzione nella posizione di forza dei soggetti coinvolti. Con la stessa pronuncia, infine, la Corte ricorda poi l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui l'iniziale o parziale consenso della persona in favore di rapporti sessuali non legittima condotte che vadano oltre, per modalità o intensità, il consenso prestato, così che in campo sessuale non può invocarsi la presunzione del consenso ed assumono carattere illecito gli atti compiuti al di fuori della sfera di reciproca accettazione (tra le altre, si vedano Sezione Terza Penale, sentenza n. 16292 del 7 marzo - 12 maggio 2006, Mansi, RV. 234171, e sentenza n. 25727 del 24 febbraio - 9 giugno 2004, Guzzardi, RV. 228687). Anche tale principio, connaturato alla tutela della, dignità e libertà della persona, trova applicazione anche con riferimento alle condotte poste in essere da persone minori di età, ovviamente con riferimento ai limiti di età previsti per la persona offesa e nei casi in cui venga accertata la capacità dell'autore del reato di comprendere il disvalore del fatto (art. 98 c.p.)

Infine, una recentissima Sentenza della Corte di Cassazione, Sezione III Penale, del 20 settembre 2007 (dep. 12 novembre 2007), n. 41570, nel confermare il dettato normativo dell'art. 600 quater c.p., che sanziona chi si procura o detiene materiale pedopornografico, evidenzia altresì un'interpretazione nuova dell'art. 14 della legge 269/1998 sulle attività di contrasto L'articolo in questione prevede che gli ufficiali di polizia giudiziaria delle strutture specializzate per la repressione dei delitti sessuali o per la tutela dei minori, ovvero di quelle istituite per il contrasto dei delitti di criminalità organizzata, possano, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria e al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti di cui agli articoli 600-bis, primo comma, 600-ter, commi primo, secondo e terzo, e 600-quinquies del codice penale, procedere all'acquisto simulato di materiale pornografico e alle relative attività di intermediazione.
La Suprema Corte conferma i contenuti dell'articolo, precisando inoltre che ove dette indagini siano state espletate anche per violazioni dell'art. 600 quater c.p. (che sanziona chi si procura o detiene materiale pedopornografico), rimangono utilizzabili tutti quegli elementi raccolti sulla base delle predette attività che possano permettere di acquisire la notizia criminis, in particolare per iscrivere il soggetto intercettato nel registro degli indagati. L'importante, afferma la Cassazione è che il prosieguo delle indagini sia di stampo "tradizionale", magari mediante perquisizioni e sequestri. Si tratta di un'interpretazione certamente importante che appare in linea con l'orientamento del legislatore, il quale con l'approvazione della legge n.38/2006 ha inteso ampliare e rafforzare l'azione di repressione anche contro coloro che si procurano e detengono materiale pedopornografico:
"Appare, invero, a questa Corte che qualsiasi espressione della propria personalità e libertà possa essere considerata lecita e costituzionalmente garantita nella misura in cui la sua esplicazione non comporti danno per altre persone: specialmente se si tratti di soggetti incapaci di difendersi e impossibilitati ad operare delle liberi scelte. Anche perché è indubbio che tutta l'attività organizzata ai fini della produzione, diffusione e messa in commercio di certe immagini (...) esiste e si perpetua solo perché vi è a monte una domanda: un pubblico, cioè, di consumatori che intende acquistarle e detenerle. Pertanto, il comportamento di chi accede ai siti e versa gli importi richiesti per procurarsi il prodotto è altrettanto pregiudizievole di quello dei produttori. Ed è questa la ragione, per la quale, del tutto legittimamente, il legislatore punisce anche quelle condotte che concorrono a procurare una grave lesione alla libertà sessuale e individuale dei minori coinvolti."
La Sentenza appare di interesse anche perché attualizza la complessità del sistema di repressione dei reati di pedopornografia, che ormai vede pienamente in prima linea anche l'Arma dei Carabinieri. La Cassazione, infatti, si sofferma su chi sia deputato a norma della L. 269/1998, a condurre attività di indagine e di contrasto , chiarendo che non solo la Polizia Postale, ma anche altri soggetti che ricoprono le funzioni di polizia giudiziaria, come i Carabinieri, possono dare il via a operazioni sotto copertura: "Del pari infondata la lagnanza, secondo la quale l'attività di contrasto era stata affidata ai Carabinieri piuttosto che alla polizia postale: appunto perché, come si evince dalla normativa competente, la possibilità data alla polizia postale di svolgere indagini deve dirsi estensiva, piuttosto che limitativa, rispetto ai poteri di ricorrere alle forze ordinarie di p.g.".

In una diversa prospettiva, interessante appare anche la Sentenza n. 24561 del 17 luglio 2006, nella quale la Cassazione Penale affronta problemi processuali inerenti la comminazione delle pene.
A questo proposito, la Cassazione ha ricordato che vanno affermati i seguenti principi:
a) secondo la disciplina vigente, prima della legge 38/2006, tra i delitti ostativi alla sospensione dell'esecuzione della pena detentiva breve, individuati dall'art. 656 Cpp., comma 9 (attraverso il rinvio all'art. 4 bis dell'ordinamento penitenziario, legge 354/75) è compreso quello di associazione per delinquere finalizzata alla commissione delle varie fattispecie di violenza sessuale, ma non sono inclusi i delitti di violenza sessuale commessi al di fuori del vincolo associativo;
b) dopo l'entrata in vigore della legge 38/2006, che ha modificato la legge sull'ordinamento penitenziario, nel catalogo dei delitti ostativi alla predetta sospensione della esecuzione della pena

detentiva breve, sono inclusi anche quelli di violenza sessuale di cui agli articoli 609 bis, 609 ter, 609 quater, 609 octies Cp;

c) le disposizioni che individuano i delitti ostativi alle misure alternative alla detenzione e quelle che *per relationem* individuano i delitti ostativi alla sospensione della esecuzione della pena detentiva, non hanno natura di norma penale sostanziale e quindi non soggiacciono al principio di irretroattività stabilito dall'articolo 2 Cp e dall'articolo 25, comma 2, Costituzione: pertanto, le modifiche legislative alle disposizioni predette, si applicano a tutti i rapporti esecutivi non ancora esauriti al momento della entrata in vigore della novella legislativa.

PAGINA BIANCA

# APPENDICE STATISTICA

Fonti:

Istat - Statistiche giudiziarie penali
Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza
Ministero dell'Interno - Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato
Ministero della Giustizia -Dipartimento Giustizia Minorile
Ministero di Giustizia - Direzione Nazionale Antimafia

## 1. Delitti denunciati, denunce e persone denunciate per alcune tipologie di delitto per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale

**Tavola 1.1 - Alcune tipologie di delitti denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. ITALIA - Anni 1996-2004**

| | Anni | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Delitti | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Prostituzione minorile | - | - | 9 | 108 | 136 | 198 | 173 | 190 | 201 |
| Pornografia minorile | - | - | 21 | 82 | 406 | 1.767 | 1.370 | 758 | 726 |
| Detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori | - | - | 0 | 24 | 97 | 154 | 425 | 394 | 537 |
| Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori | - | - | 0 | 1 | 1 | 4 | 4 | 2 | 3 |
| Tratta e commercio di schiavi minori per avviarli alla prostituzione | - | - | - | - | - | 4 | 1 | 4 | 6 |
| Alienazione ed acquisto di schiavi minori per prostituzione e prelievo di organi | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 2 |
| Violenza sessuale | 3.304 | 3.269 | 4.185 | 4.448 | 3.389 | 4.047 | 4.334 | 4.319 | 4.344 |
| Violenza sessuale di gruppo | 13 | 70 | 82 | 110 | 130 | 177 | 185 | 209 | 227 |
| Atti sessuali con minorenne | 160 | 390 | 585 | 445 | 499 | 720 | 784 | 735 | 748 |

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie penali

**Tavola 1.2 - Denunce per le quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale secondo alcune tipologie di delitto. ITALIA - Anni 1996-2004**

| Delitti | Anni | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Prostituzione minorile | - | - | 9 | 105 | 125 | 169 | 155 | 171 | 180 |
| Pornografia minorile | - | - | 21 | 81 | 404 | 1.752 | 1.360 | 746 | 710 |
| Detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori | - | - | 0 | 16 | 79 | 105 | 333 | 253 | 370 |
| Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori | - | - | 0 | 1 | 1 | 4 | 4 | 2 | 3 |
| Tratta e commercio di schiavi minori per avviarli alla prostituzione | - | - | - | - | - | - | 1 | 4 | 6 |
| Alienazione ed acquisto di schiavi minori per prostituzione e prelievo di organi | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 2 |
| Violenza sessuale | 3.086 | 3.047 | 3.982 | 4.231 | 3.238 | 3.798 | 4.098 | 4.079 | 4.090 |
| Violenza sessuale di gruppo | 12 | 63 | 79 | 103 | 122 | 163 | 172 | 199 | 212 |
| Atti sessuali con minorenne | 155 | 366 | 452 | 313 | 334 | 457 | 484 | 451 | 450 |

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie penali

**Tavola 1.3 - Persone denunciate per le quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale secondo alcune tipologie di delitto. ITALIA - Anni 1996-2004**

| Delitti | Anni | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Prostituzione minorile | - | - | 3 | 211 | 117 | 409 | 351 | 314 | 394 |
| Pornografia minorile | - | - | 0 | 12 | 46 | 138 | 230 | 278 | 330 |
| Detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori | - | - | 0 | 7 | 8 | 30 | 132 | 183 | 365 |
| Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori | - | - | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Tratta e commercio di schiavi minori per avviarli alla prostituzione | - | - | - | - | - | - | 3 | 2 | 76 |
| Alienazione ed acquisto di schiavi minori per prostituzione e prelievo di organi | - | - | - | - | - | - | - | 0 | 1 |
| Violenza sessuale | 2.238 | 2.296 | 3.088 | 2.949 | 1.977 | 2.665 | 3.064 | 3.115 | 3.019 |
| Violenza sessuale di gruppo | 23 | 134 | 152 | 122 | 187 | 362 | 293 | 408 | 393 |
| Atti sessuali con minorenne | 131 | 339 | 341 | 235 | 165 | 280 | 293 | 324 | 276 |

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie penali

**Tavola 1.4 - Denunce, delitti denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale e persone denunciate per alcune tipologie di delitto. ITALIA. Anni 2000-2004**

| Delitti | Denunce | | | Delitti denunciati | | | Persone denunciate | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | per un solo delitto | per più delitti | totale | totale | di cui di autore ignoto | % autore ignoto | totale | di cui minorenni | % minorenni |
| | | | | **Anno 2000** | | | | | |
| Prostituzione minorile | 91 | 34 | 125 | 136 | 72 | 52,9 | 117 | 5 | 4,3 |
| Pornografia minorile | 387 | 17 | 404 | 406 | 376 | 92,6 | 46 | 0 | - |
| Detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori | 79 | 0 | 79 | 97 | 71 | 73,2 | 8 | 0 | - |
| Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | - | 1 | 0 | - |
| Tratta e commercio di schiavi minori per avviarli alla prostituzione | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Alienazione ed acquisto di schiavi minori per prostituzione e prelievo di organi | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Violenza sessuale | 2.292 | 946 | 3.238 | 3.389 | 1.649 | 48,7 | 1.977 | 184 | 9,3 |
| Violenza sessuale di gruppo | 61 | 61 | 122 | 130 | 56 | 43,1 | 187 | 57 | 30,5 |
| Atti sessuali con minorenne | 284 | 50 | 334 | 499 | 178 | 35,7 | 165 | 14 | 8,5 |

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie penali

**Tavola 1.4 - (segue)**

| Delitti | Denunce | | | Delitti denunciati | | | Persone denunciate | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | per un solo delitto | per più delitti | totale | totale | di cui di autore ignoto | % autore ignoto | totale | di cui minorenni | % minorenni |
| | | | | **Anno 2001** | | | | | |
| Prostituzione minorile | 85 | 84 | 169 | 198 | 69 | 34,8 | 409 | 4 | 1,0 |
| Pornografia minorile | 1.708 | 44 | 1.752 | 1.767 | 1.658 | 93,8 | 138 | 6 | 4,3 |
| Detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori | 105 | 0 | 105 | 154 | 75 | 48,7 | 30 | 1 | 3,3 |
| Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori | 4 | 0 | 4 | 4 | 4 | - | 0 | 0 | - |
| Tratta e commercio di schiavi minori per avviarli alla prostituzione | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Alienazione ed acquisto di schiavi minori per prostituzione e prelievo di organi | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Violenza sessuale | 2.480 | 1.318 | 3.798 | 4.047 | 1.520 | 37,6 | 2.665 | 152 | 5,7 |
| Violenza sessuale di gruppo | 74 | 89 | 163 | 177 | 52 | 29,4 | 362 | 90 | 24,9 |
| Atti sessuali con minorenne | 380 | 77 | 457 | 720 | 211 | 29,3 | 280 | 38 | 13,6 |

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie penali

**Tavola 1.4 - (segue)**

| Delitti | Denunce | | | Delitti denunciati | | | Persone denunciate | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | per un solo delitto | per più delitti | totale | totale | di cui di autore ignoto | % autore ignoto | totale | di cui minorenni | % minorenni |
| | | | | **Anno 2002** | | | | | |
| Prostituzione minorile | 73 | 82 | 155 | 173 | 59 | 34,1 | 351 | 2 | 0,6 |
| Pornografia minorile | 1.269 | 91 | 1.360 | 1.370 | 1.187 | 86,6 | 230 | 27 | 11,7 |
| Detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori | 333 | 0 | 333 | 425 | 223 | 52,5 | 132 | 5 | 3,8 |
| Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori | 4 | 0 | 4 | 4 | 4 | - | 0 | 0 | - |
| Tratta e commercio di schiavi minori per avviarli alla prostituzione | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | - | 3 | 0 | - |
| Alienazione ed acquisto di schiavi minori per prostituzione e prelievo di organi | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Violenza sessuale | 2.581 | 1.517 | 4.098 | 4.334 | 1.535 | 35,4 | 3.064 | 164 | 5,4 |
| Violenza sessuale di gruppo | 77 | 95 | 172 | 185 | 56 | 30,3 | 293 | 90 | 30,7 |
| Atti sessuali con minorenne | 408 | 76 | 484 | 784 | 216 | 27,6 | 293 | 26 | 8,9 |

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie penali

**Tavola 1.4 - (segue)**

| Delitti | Denunce | | | Delitti denunciati | | | Persone denunciate | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | per un solo delitto | per più delitti | totale | totale | di cui di autore ignoto | % autore ignoto | totale | di cui minorenni | % minorenni |
| | | | | **Anno 2003** | | | | | |
| Prostituzione minorile | 80 | 91 | 171 | 190 | 51 | 26,8 | 314 | 4 | 1,3 |
| Pornografia minorile | 623 | 123 | 746 | 758 | 528 | 69,7 | 278 | 18 | 6,5 |
| Detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori | 251 | 2 | 253 | 394 | 97 | 24,6 | 183 | 3 | 1,6 |
| Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori | 2 | 0 | 2 | 2 | 2 | 100,0 | 0 | 0 | - |
| Tratta e commercio di schiavi minori per avviarli alla prostituzione | 2 | 2 | 4 | 4 | 2 | 50,0 | 2 | 0 | 0,0 |
| Alienazione ed acquisto di schiavi minori per prostituzione e prelievo di organi | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 100,0 | 0 | 0 | - |
| Violenza sessuale | 2.559 | 1.520 | 4.079 | 4.319 | 1.518 | 35,1 | 3.115 | 147 | 4,7 |
| Violenza sessuale di gruppo | 78 | 121 | 199 | 209 | 61 | 29,2 | 408 | 121 | 29,7 |
| Atti sessuali con minorenne | 367 | 84 | 451 | 735 | 177 | 24,1 | 324 | 50 | 15,4 |

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie penali

**Tavola 1.4 - (segue)**

| Delitti | Denunce | | | Delitti denunciati | | | Persone denunciate | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | per un solo delitto | per più delitti | totale | totale | di cui di autore ignoto | % autore ignoto | totale | di cui minorenni | % minorenni |
| | | | | **Anno 2004** | | | | | |
| Prostituzione minorile | 68 | 112 | 180 | 201 | 51 | 25,4 | 394 | 8 | 2,0 |
| Pornografia minorile | 560 | 150 | 710 | 726 | 451 | 62,1 | 330 | 33 | 10,0 |
| Detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori | 366 | 4 | 370 | 537 | 69 | 12,8 | 365 | 7 | 1,9 |
| Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori | 2 | 1 | 3 | 3 | 2 | 66,7 | 1 | 0 | 0,0 |
| Tratta e commercio di schiavi minori per avviarli alla prostituzione | 2 | 4 | 6 | 6 | 2 | 33,3 | 76 | 0 | 0,0 |
| Alienazione ed acquisto di schiavi minori per prostituzione e prelievo di organi | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 50,0 | 1 | 0 | 0,0 |
| Violenza sessuale | 2.644 | 1.446 | 4.090 | 4.344 | 1.560 | 35,9 | 3.019 | 174 | 5,8 |
| Violenza sessuale di gruppo | 94 | 118 | 212 | 227 | 65 | 28,6 | 393 | 163 | 41,5 |
| Atti sessuali con minorenne | 393 | 57 | 450 | 748 | 202 | 27,0 | 276 | 26 | 9,4 |

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie penali

**Tavola 1.5 - Persone condannate secondo alcune tipologie di delitto. ITALIA - Anni 1996-2004**

| Delitti | Anni | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Prostituzione minorile | - | - | 0 | 0 | 0 | 20 | 27 | 49 | 95 |
| Pornografia minorile | - | - | 0 | 0 | 0 | 26 | 37 | 76 | 121 |
| Detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori | - | - | 0 | 0 | 0 | 15 | 43 | 102 | 170 |
| Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori | - | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Atti sessuali con minorenne | 4 | 25 | 54 | 85 | 102 | 126 | 156 | 139 | 180 |
| Violenze sessuali | 1.227 | 1.256 | 1.277 | 1.165 | 1.125 | 1.260 | 1.320 | 1.283 | 1.454 |
| Violenza sessuale di gruppo | 0 | 1 | 7 | 21 | 31 | 52 | 46 | 56 | 76 |

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie penali

**Tavola 1.6 - Minorenni denunciati alle Procure per i minorenni per età, sesso e alcune tipologie di delitto. ITALIA - Anni 1996-2004**

| Delitti | Età (in anni) | | | | | Totale minorenni | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | meno di 14 | 14 | 15 | 16 | 17 | maschi | femmine | totale |
| **Anno 1996** | | | | | | | | |
| Violenze sessuali | 86 | 48 | 56 | 72 | 67 | 324 | 5 | 329 |
| Atti sessuali con minorenne | 11 | 4 | 4 | 6 | 13 | 35 | 3 | 38 |
| Pornografia minorile, ecc... | - | - | - | - | - | - | - | - |
| **Anno 1997** | | | | | | | | |
| Violenze sessuali | 116 | 83 | 80 | 78 | 96 | 439 | 14 | 453 |
| Atti sessuali con minorenne | 15 | 5 | 14 | 18 | 16 | 65 | 3 | 68 |
| Pornografia minorile, ecc... | - | - | - | - | - | - | - | - |
| **Anno 1998** | | | | | | | | |
| Violenze sessuali | 117 | 75 | 85 | 111 | 131 | 507 | 12 | 519 |
| Atti sessuali con minorenne | 20 | 5 | 8 | 13 | 13 | 57 | 2 | 59 |
| Pornografia minorile, ecc... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Anno 1999** | | | | | | | | |
| Violenze sessuali | 120 | 79 | 98 | 89 | 141 | 508 | 19 | 527 |
| Atti sessuali con minorenne | 12 | 12 | 8 | 7 | 13 | 52 | 0 | 52 |
| Pornografia minorile, ecc... | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 4 | 0 | 4 |

**Tavola 1.6 - Segue**

| Delitti | Età (in anni) | | | | | Totale minorenni | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | meno di 14 | 14 | 15 | 16 | 17 | maschi | femmine | totale |
| | | | | **Anno 2000** | | | | |
| Violenze sessuali | 113 | 97 | 82 | 99 | 98 | 476 | 13 | 489 |
| Atti sessuali con minorenne | 19 | 12 | 9 | 12 | 9 | 61 | 0 | 61 |
| Pornografia minorile, ecc... | 1 | 2 | 3 | 4 | 0 | 10 | 0 | 10 |
| | | | | **Anno 2001** | | | | |
| Violenze sessuali | 168 | 146 | 130 | 109 | 99 | 638 | 14 | 652 |
| Atti sessuali con minorenne | 33 | 22 | 21 | 18 | 13 | 105 | 2 | 107 |
| Pornografia minorile, ecc... | 4 | 3 | 2 | 5 | 4 | 18 | 0 | 18 |
| | | | | **Anno 2002** | | | | |
| Violenze sessuali | 178 | 134 | 107 | 92 | 77 | 582 | 6 | 588 |
| Atti sessuali con minorenne | 45 | 19 | 16 | 15 | 11 | 106 | 0 | 106 |
| Pornografia minorile, ecc... | 1 | 5 | 7 | 17 | 16 | 46 | 0 | 46 |
| | | | | **Anno 2003** | | | | |
| Violenze sessuali | 183 | 110 | 106 | 95 | 88 | 576 | 6 | 582 |
| Atti sessuali con minorenne | 37 | 31 | 24 | 21 | 20 | 130 | 3 | 133 |
| Pornografia minorile, ecc... | 0 | 5 | 10 | 9 | 9 | 27 | 6 | 33 |
| | | | | **Anno 2004** | | | | |
| Violenze sessuali | 212 | 146 | 133 | 114 | 133 | 731 | 7 | 738 |
| Atti sessuali con minorenne | 26 | 15 | 15 | 9 | 13 | 78 | 0 | 78 |
| Pornografia minorile, ecc... | 4 | 12 | 15 | 24 | 17 | 71 | 1 | 72 |

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie penali

**Tavola 1.7 - Minorenni denunciati alle Procure presso i Tribunali per i minorenni secondo il delitto più grave, il sesso e la nazionalità. ITALIA - Anno 2004**

| Delitti | Italiani | | Stranieri | | Totale | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | totale | femmine | totale | femmine | totale | femmine |
| Contro la persona | 8.195 | 1.204 | 1.280 | 109 | 9.475 | 1.313 |
| *di cui* | | | | | | |
| *Violenze sessuali* | 592 | 4 | 146 | 3 | 738 | 7 |
| *Atti sessuali con minorenne* | 71 | 0 | 7 | 0 | 78 | 0 |
| *Pornografia minorile ecc…* | 67 | 0 | 5 | 1 | 72 | 1 |
| Contro la famiglia, moralità pubblica e buon costume | 154 | 33 | 36 | 11 | 190 | 44 |
| Contro il patrimonio | 14.267 | 1.994 | 8.753 | 2.570 | 23.020 | 4.564 |
| Contro l'economia e la fede pubblica | 4.581 | 345 | 1.500 | 217 | 6.081 | 562 |
| Contro lo Stato, altre istituzioni e ordine pubblico | 1.640 | 299 | 359 | 62 | 1.999 | 361 |
| Altri delitti | 639 | 36 | 125 | 14 | 764 | 50 |
| **Totale** | **29.476** | **3.911** | **12.053** | **2.983** | **41.529** | **6.894** |

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie penali

## 2. Delitti commessi, vittime e persone denunciate per i reati introdotti dalla legge n. 66 del 1996

**Tavola 2.1 - Delitti commessi su minorenni e denunciati all' Autorità giudiziaria per reati introdotti dalla legge n. 66/1996 (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies C.P.). ITALIA - Secondo semestre 2005**

| Tipologie di reato | Numero delitti commessi | Delitti commessi con presunti autori noti: riferiti al periodo — *di cui in stato di libertà* | riferiti al periodo — *di cui in stato di arresto* | riferiti a periodi precedenti — *di cui in stato di libertà* | riferiti a periodi precedenti — *di cui in stato di arresto* | totale delitti con presunti autori noti |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Violenze sessuali di cui: | 575 | *214* | *70* | *77* | *17* | 378 |
| *Atti sessuali a minorenni* | *197* | *88* | *21* | *18* | *3* | *130* |
| *Corruzione di minorenne* | *66* | *21* | *1* | *6* | *0* | *28* |

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

**Tavola 2.2 - Delitti commessi su minorenni e denunciati all' Autorità giudiziaria per reati introdotti dalla legge n. 66/96 (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies C.P.). ITALIA - Anno 2006**

| Tipologie di reato | Numero delitti commessi | Delitti commessi con presunti autori noti | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | riferiti al periodo | | riferiti a periodi precedenti | | totale delitti con presunti autori noti |
| | | *di cui in stato di libertà* | *di cui in stato di arresto* | *di cui in stato di libertà* | *di cui in stato di arresto* | |
| Violenze sessuali | 1.312 | *583* | *220* | *103* | *15* | 921 |
| Atti sessuali a minorenni | 368 | *199* | *43* | *23* | *9* | 274 |
| Corruzione di minorenne | 130 | *68* | *6* | *11* | *2* | 87 |

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

**Tavola 2.3 - Delitti commessi su minorenni e denunciati all' Autorità giudiziaria per reati introdotti dalla legge n. 66/1996 (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies C.P.). ITALIA - Primo trimestre 2007**

| Tipologie di reato | Numero delitti commessi | Delitti commessi con presunti autori noti | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | riferiti al periodo | | riferiti a periodi precedenti | | totale delitti con presunti autori noti |
| | | *di cui in stato di libertà* | *di cui in stato di arresto* | *di cui in stato di libertà* | *di cui in stato di arresto* | |
| Violenze sessuali di cui: | 292 | *123* | *38* | *42* | *22* | 225 |
| *Atti sessuali a minorenni* | *94* | *43* | *7* | *18* | *9* | *77* |
| *Corruzione di minorenne* | *34* | *18* | *1* | *9* | *0* | *28* |

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

**Tavola 2.4 - Delitti e persone denunciate all'Autorità Giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di finanza per violenza sessuale. ITALIA - Anni 1996-2003**

| Anni | Violenza sessuale contro minori di 14 anni | | | Violenza sessuale contro maggiori di 14 anni | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | delitti | persone denunciate | *di cui minori* | delitti | persone denunciate | *di cui minori* |
| 1996 | 305 | 348 | *24* | 846 | 824 | *51* |
| 1997 | 470 | 475 | *39* | 1.112 | 1.107 | *75* |
| 1998 | 586 | 606 | *46* | 1.260 | 1.158 | *60* |
| 1999 | 512 | 546 | *45* | 1.392 | 1.378 | *70* |
| 2000 | 689 | 703 | *70* | 1.647 | 1.508 | *47* |
| 2001 | 723 | 747 | *81* | 1.724 | 1.587 | *84* |
| 2002 | 739 | 814 | *128* | 1.814 | 1.778 | *98* |
| 2003 | 794 | 1.240 | *87* | 1.950 | 1.852 | *79* |

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie penali

**Tavola 2.5 - Minori vittime di violenze sessuali per i reati introdotti dalla legge 66/96 secondo la classe di età (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies C.P.). ITALIA - Anni 2003-2005**

| | 2003 | | | | 2004 | | | | 2005 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tipologie di reato | 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 |
| Violenza sessuale (art. 609 bis e ter C.P.) | 253 | 257 | 153 | 663 | 236 | 273 | 162 | 671 | 183 | 194 | 165 | 542 |
| Atti sessuali con minorenne (art. 609 quater C.P.) | 16 | 26 | 5 | 47 | 24 | 27 | 18 | 69 | 42 | 43 | 13 | 98 |
| Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies C.P.) | 10 | 9 | 1 | 20 | 9 | 14 | 2 | 25 | 20 | 8 | 3 | 31 |
| Violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies C.P.) | 15 | 3 | 1 | 19 | 0 | 9 | 8 | 17 | 4 | 10 | 14 | 28 |
| **Totale** | **294** | **295** | **160** | **749** | **269** | **323** | **190** | **782** | **249** | **255** | **195** | **699** |

Fonte: Ministero dell'Interno - Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato

N.B. I dati non sono esaustivi del fenomeno in quanto la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, riporta i dati tratti da alcune delle segnalazioni più significative che gli Uffici territoriali hanno inviato al Servizio Centrale Operativo

**Tavola 2.6 - Minori vittime di violenze sessuali per i reati introdotti dalla legge 66/96 secondo la cittadinanza (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies C.P.). ITALIA - Anni 2003-2005**

| Cittadinanza | 2003 vittime | 2003 in % sul totale | 2003 in % su stranieri | 2004 vittime | 2004 in % sul totale | 2004 in % su stranieri | 2005 vittime | 2005 in % sul totale | 2005 in % su stranieri |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Italiana | 677 | 90,4 | - | 654 | 83,6 | - | 607 | 86,8 | - |
| Straniera | 64 | 8,5 | 100,0 | 79 | 10,1 | 100,0 | 89 | 12,7 | 100,0 |
| *di cui:* | | | | | | | | | |
| *Albanese* | *11* | *1,5* | *17,2* | *0* | *0,0* | *0,0* | *2* | *0,3* | *2,2* |
| *Ex-Jugoslava* | *1* | *0,1* | *1,6* | *4* | *0,5* | *5,1* | *2* | *0,3* | *2,2* |
| *Marocchina* | *6* | *0,8* | *9,4* | *8* | *1,0* | *10,1* | *7* | *1,0* | *7,9* |
| *Rumena* | *20* | *2,7* | *31,3* | *22* | *2,8* | *27,8* | *19* | *2,7* | *21,3* |
| *altre estere* | *26* | *3,5* | *40,6* | *45* | *5,8* | *57,0* | *59* | *8,4* | *66,3* |
| Ignota | 8 | 1,1 | 12,5 | 49 | 6,3 | 62,0 | 3 | 0,4 | 3,4 |
| **Totale** | **749** | **100,0** | **-** | **782** | **100,0** | **-** | **699** | **100,0** | **-** |

Fonte: Ministero dell'Interno - Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato

N.B. I dati non sono esaustivi del fenomeno in quanto la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, riporta i dati tratti da alcune delle segnalazioni più significative che gli Uffici territoriali hanno inviato al Servizio Centrale Operativo

**Tavola 2.7 - Minori vittime di violenze sessuali per i reati introdotti dalla legge 66/96 per regione (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies C.P.) - Anni 2003-2005**

| Regioni | 2003 | 2004 | 2005 | Totale 2003-2005 | Tasso medio annuo dei minori vittime di violenze sessuali (anni 2003-2005) per 100.000 minori res. |
|---|---|---|---|---|---|
| Piemonte | 36 | 52 | 29 | 117 | 6,2 |
| Valle d'Aosta | 14 | 0 | 2 | 16 | 28,1 |
| Lombardia | 140 | 169 | 112 | 421 | 9,5 |
| Trentino-Alto Adige | 7 | 6 | 11 | 24 | 4,4 |
| Veneto | 44 | 44 | 52 | 140 | 6,2 |
| Friuli-Venezia Giulia | 8 | 18 | 20 | 46 | 9,1 |
| Liguria | 29 | 37 | 37 | 103 | 16,7 |
| Emilia-Romagna | 49 | 44 | 64 | 157 | 9,0 |
| Toscana | 48 | 42 | 62 | 152 | 10,0 |
| Umbria | 3 | 4 | 4 | 11 | 2,9 |
| Marche | 20 | 7 | 8 | 35 | 5,0 |
| Lazio | 41 | 46 | 28 | 115 | 4,4 |
| Abruzzo | 15 | 8 | 15 | 38 | 5,9 |
| Molise | 1 | 0 | 3 | 4 | 2,4 |
| Campania | 105 | 75 | 97 | 277 | 7,3 |
| Puglia | 53 | 67 | 36 | 156 | 6,5 |
| Basilicata | 6 | 6 | 17 | 29 | 8,7 |
| Calabria | 23 | 28 | 29 | 80 | 6,7 |
| Sicilia | 97 | 96 | 62 | 255 | 8,3 |
| Sardegna | 10 | 33 | 11 | 54 | 6,6 |
| **Italia** | **749** | **782** | **699** | **2.230** | **7,5** |

Fonte: Ministero dell'Interno - Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato

N.B. I dati non sono esaustivi del fenomeno in quanto la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, riporta i dati tratti da alcune delle segnalazioni più significative che gli Uffici territoriali hanno inviato al Servizio Centrale Operativo

**Tavola 2.8 - Segnalazioni all'Autorità giudiziaria per i reati introdotti dalla legge n. 66/96 (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies C.P.). ITALIA - Anni 2003-2005**

| | 2003 | | 2004 | | 2005 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Tipologie di reato | segnalazioni | *di cui risolte* | segnalazioni | *di cui risolte* | segnalazioni | *di cui risolte* |
| Violenza sessuale (art. 609 bis e ter C.P.) | 496 | *474* | 527 | *507* | 468 | - |
| Atti sessuali a minorenni (art. 609 quater C.P.) | 39 | *39* | 55 | *52* | 87 | - |
| Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies C.P.) | 16 | *16* | 32 | *31* | 24 | - |
| Violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies C.P.) | 14 | *14* | 18 | *18* | 26 | - |
| **Totale** | **565** | ***543*** | **632** | ***608*** | **605** | **-** |

Fonte: Ministero dell'Interno - Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato

N.B. I dati non sono esaustivi del fenomeno in quanto la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, riporta i dati tratti da alcune delle segnalazioni più significative che gli Uffici territoriali hanno inviato al Servizio Centrale Operativo

**Tavola 2.9 - Persone denunciate all' Autorità giudiziaria per reati introdotti dalla legge n. 66/96 (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies C.P.). ITALIA - Anni 2003-2005**

| Tipologie di reato | 2003 | | | 2004 | | | 2005 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | persone denunciate | *di cui in stato di libertà* | *di cui in stato di arresto* | persone denunciate | *di cui in stato di libertà* | *di cui in stato di arresto* | persone denunciate | *di cui in stato di libertà* | *di cui in stato di arresto* |
| Violenza sessuale (art. 609 bis e ter C.P.) | 564 | *320* | *244* | 597 | *342* | *255* | 509 | *330* | *179* |
| Atti sessuali a minorenni (art. 609 quater C.P.) | 44 | *19* | *25* | 59 | *32* | *27* | 99 | *59* | *40* |
| Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies C.P.) | 18 | *15* | *3* | 35 | *19* | *16* | 25 | *21* | *4* |
| Violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies C.P.) | 40 | *21* | *19* | 42 | *16* | *26* | 59 | *17* | *42* |
| **Totale** | **666** | ***375*** | ***291*** | **733** | ***409*** | ***324*** | **692** | ***427*** | ***265*** |

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

N.B. I dati non sono esaustivi del fenomeno in quanto la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, riporta i dati tratti da alcune delle segnalazioni più significative che gli Uffici territoriali hanno inviato al Servizio Centrale Operativo

**Tavola 2.10 - Persone denunciate all' Autorità giudiziaria per reati introdotti dalla legge n. 66/96 (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies C.P.) secondo la cittadinanza e lo stato di arresto. ITALIA - Anni 2003-2005**

| | 2003 | | | | | 2004 | | | | | 2005 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | *di cui in stato di:* | | % sul | % in stato | | *di cui in stato di:* | | % sul | % in stato | | *di cui in stato di:* | | % sul | % in stato |
| Cittadinanza | totale | *libertà* | *arresto* | totale | di arresto | totale | *libertà* | *arresto* | totale | di arresto | totale | *libertà* | *arresto* | totale | di arresto |
| Italiana | 590 | *339* | *251* | 88,6 | 42,5 | 638 | *354* | *284* | 87,0 | 44,5 | 554 | *361* | *193* | 80,1 | 34,8 |
| Straniera | 76 | *36* | *40* | 11,4 | 52,6 | 95 | *55* | *40* | 13,0 | 42,1 | 138 | *66* | *72* | 19,9 | 52,2 |
| *di cui:* | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Albanese* | *16* | *6* | *10* | *2,4* | *62,5* | *7* | *3* | *4* | *1,0* | *57,1* | *12* | *7* | *5* | *1,7* | *41,7* |
| *Marocchina* | *11* | *8* | *3* | *1,7* | *27,3* | *22* | *13* | *9* | *3,0* | *40,9* | *13* | *6* | *7* | *1,9* | *53,8* |
| *Rumena* | *11* | *4* | *7* | *1,7* | *63,6* | *9* | *3* | *6* | *1,2* | *66,7* | *31* | *19* | *12* | *4,5* | *38,7* |
| *Tunisina* | *3* | *1* | *2* | *0,5* | *66,7* | *6* | *1* | *5* | *0,8* | *83,3* | *11* | *3* | *8* | *1,6* | *72,7* |
| *altre estere* | *35* | *17* | *18* | *5,3* | *51,4* | *51* | *35* | *16* | *7,0* | *31,4* | *71* | *31* | *40* | *10,3* | *56,3* |
| **TOTALE** | **666** | ***375*** | ***291*** | **100,0** | **43,7** | **733** | ***409*** | ***324*** | **100,0** | **44,2** | **692** | ***427*** | ***265*** | **100,0** | **38,3** |

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

N.B. I dati non sono esaustivi del fenomeno in quanto la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, riporta i dati tratti da alcune delle segnalazioni più significative che gli Uffici territoriali hanno inviato al Servizio Centrale Operativo

**Tavola 2.11 - Persone denunciate all' Autorità giudiziaria per i reati introdotti dalla legge n. 66/96 (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies C.P.) secondo il tipo di relazione con la vittima. ITALIA - Anni 2003-2005**

| Relazione con la vittima | 2003 persone denunciate | 2003 in % sul totale | 2004 persone denunciate | 2004 in % sul totale | 2005 persone denunciate | 2005 in % sul totale |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Intraspecifica *(autore che conosce la vittima)* | 605 | 90,8 | 606 | 82,7 | 538 | 77,7 |
| Extraspecifica *(autore che non conosce la vittima)* | 61 | 9,2 | 127 | 17,3 | 154 | 22,3 |
| **Totale** | **666** | **100,0** | **733** | **100,0** | **692** | **100,0** |

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

N.B. I dati non sono esaustivi del fenomeno in quanto la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, riporta i dati tratti da alcune delle segnalazioni più significative che gli Uffici territoriali hanno inviato al Servizio Centrale Operativo

**Tavola 2.12 - Persone denunciate all' Autorità giudiziaria per reati introdotti dalla legge n. 66/96 (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies C.P.) in ambito di relazione intraspecifica tra autore e vittima. ITALIA - Anni 2003-2005**

| Relazione intraspecifica | 2003 | | | | 2004 | | | | 2005 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | persone denunciate | % sul tot. di tipo relazione | % sul tot. relaz. intrasp. | % sul totale violenze | persone denunciate | % sul tot. di tipo relazione | % sul tot. relaz. intrasp. | % sul totale violenze | persone denunciate | % sul tot. di tipo relazione | % sul tot. relaz. intrasp. | % sul totale violenze |
| **Familiare** | **566** | **100,0** | **93,5** | **85,0** | **574** | **100,0** | **94,7** | **78,3** | **488** | **100,0** | **90,7** | **70,5** |
| *di cui:* | | | | | | | | | | | | |
| *Conoscente* | *334* | *59,0* | *55,1* | *50,2* | *322* | *56,1* | *53,1* | *43,9* | *230* | *47,1* | *42,8* | *33,2* |
| *Cognato* | *1* | *0,2* | *0,2* | *0,2* | *-* | *-* | *-* | *-* | *2* | *0,4* | *0,4* | *0,3* |
| *Convivente genitore* | *32* | *5,7* | *5,3* | *4,8* | *41* | *7,1* | *6,8* | *5,6* | *33* | *6,8* | *6,1* | *4,8* |
| *Cugino* | *4* | *0,7* | *0,7* | *0,6* | *7* | *1,2* | *1,2* | *1,0* | *2* | *0,4* | *0,4* | *0,3* |
| *Fratello* | *12* | *2,1* | *2,0* | *1,8* | *6* | *1,0* | *1,0* | *0,8* | *11* | *2,3* | *2,0* | *1,6* |
| *Genitore* | *118* | *20,8* | *19,5* | *17,7* | *142* | *24,7* | *23,4* | *19,4* | *140* | *28,7* | *26,0* | *20,2* |
| *Nonno* | *22* | *3,9* | *3,6* | *3,3* | *22* | *3,8* | *3,6* | *3,0* | *26* | *5,3* | *4,8* | *3,8* |
| *Partner* | *5* | *0,9* | *0,8* | *0,8* | *1* | *0,2* | *0,2* | *0,1* | *5* | *1,0* | *0,9* | *0,7* |
| *Suocero* | *0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *4* | *0,8* | *0,7* | *0,6* |
| *Tutore/Affidatario* | *-* | *-* | *-* | *-* | *1* | *0,2* | *0,2* | *0,1* | *1* | *0,2* | *0,2* | *0,1* |
| *Zio* | *38* | *6,7* | *6,3* | *5,7* | *32* | *5,6* | *5,3* | *4,4* | *34* | *7,0* | *6,3* | *4,9* |
| **Scolastico** | **24** | **100,0** | **4,0** | **3,6** | **9** | **100,0** | **1,5** | **1,2** | **28** | **311,1** | **5,2** | **4,0** |
| *di cui:* | | | | | | | | | | | | |
| *Insegnante* | *15* | *62,5* | *2,5* | *2,3* | *4* | *44,4* | *0,7* | *0,5* | *18* | *64,3* | *3,3* | *2,6* |
| *Dipendente scuola* | *9* | *37,5* | *1,5* | *1,4* | *5* | *55,6* | *0,8* | *0,6* | *10* | *35,7* | *1,9* | *1,4* |
| **Sociale** | **15** | **100,0** | **2,5** | **2,3** | **23** | **100,0** | **3,8** | **3,1** | **22** | **95,7** | **4,1** | **3,2** |
| *di cui:* | | | | | | | | | | | | |
| *Allenatore sportivo* | *3* | *20,0* | *0,5* | *0,5* | *6* | *26,1* | *1,0* | *0,8* | *5* | *22,7* | *0,9* | *0,7* |
| *Baby sitter* | *1* | *6,7* | *0,2* | *0,2* | *3* | *13,0* | *0,5* | *0,4* | *2* | *9,1* | *0,4* | *0,3* |
| *Datore di lavoro* | *2* | *13,3* | *0,3* | *0,3* | *1* | *4,3* | *0,2* | *0,1* | *3* | *13,6* | *0,6* | *0,4* |
| *Dipendente centro sporti* | *1* | *6,7* | *0,2* | *0,2* | *3* | *13,0* | *0,5* | *0,4* | *0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* |
| *Dipendente istituto min* | *3* | *20,0* | *0,5* | *0,5* | *6* | *26,1* | *1,0* | *0,8* | *5* | *22,7* | *0,9* | *0,7* |
| *Medico curante* | *5* | *33,3* | *0,8* | *0,8* | *1* | *4,3* | *0,2* | *0,1* | *4* | *18,2* | *0,7* | *0,6* |
| *Sacerdote-Religioso* | *-* | *-* | *-* | *-* | *3* | *13,0* | *0,5* | *0,4* | *3* | *13,6* | *0,6* | *0,4* |

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

N.B. I dati non sono esaustivi del fenomeno in quanto la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, riporta i dati tratti da alcune delle segnalazioni più significative che gli Uffici territoriali hanno inviato al Servizio Centrale Operativo

## 3. Minorenni segnalati e presi in carico dagli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni

**Tavola 3.1 - Minorenni vittime di abuso sessuale segnalati dall'Autorità giudiziaria agli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni secondo il genere. ITALIA - Anno 2006**

| Genere | Valore assoluto | In % sul totale |
|---|---|---|
| Maschi | 44 | 29,7 |
| Femmine | 104 | 70,3 |
| **Totale** | **148** | **100,0** |

Fonte: Ministero della Giustizia -Dipartimento Giustizia Minorile

**Tavola 3.2 - Minorenni vittime di abuso sessuale segnalati dall'Autorità giudiziaria agli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni secondo la cittadinanza. ITALIA - Anno 2006**

| Cittadinanza | Valore assoluto | In % sul totale |
|---|---|---|
| Italiani | 140 | 94,6 |
| Stranieri | 8 | 5,4 |
| **Totale** | **148** | **100,0** |

Fonte: Ministero della Giustizia -Dipartimento Giustizia Minorile

**Tavola 3.3 - Minorenni vittime di abuso sessuale segnalati dall'Autorità giudiziaria agli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni secondo la fonte da cui sono pervenute le segnalazioni. ITALIA - Anno 2006**

| Fonti | Valore assoluto | In % sul totale |
|---|---|---|
| Autorità giudiziaria competente | 139 | 93,9 |
| Forze dell'ordine | 8 | 5,4 |
| Altro USSM | 1 | 0,7 |
| **Totale** | **148** | **100,0** |

Fonte: Ministero della Giustizia -Dipartimento Giustizia Minorile

**Tavola 3.4 - Minorenni vittime di abuso sessuale assistiti dagli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni. ITALIA - Anno 2006**

| | Valore assoluto | In % sul totale |
|---|---|---|
| Minori assistiti | 130 | - |
| *di cui presi in carico* | 22 | 16,9 |

Fonte: Ministero della Giustizia -Dipartimento Giustizia Minorile

**Tavola 3.5 - Minorenni vittime di abuso sessuale assistiti dagli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni secondo la tipologia di assistenza. ITALIA - Anno 2006**

| Tipologia di assistenza | Valore assoluto | In % sul totale |
|---|---|---|
| In completa autonomia | 12 | 9,2 |
| In collaborazione con Enti Territoriali o altri Enti | 118 | 90,8 |
| **Totale** | **130** | **100,0** |

Fonte: Ministero della Giustizia -Dipartimento Giustizia Minorile

**Tavola 3.6 - Reati a sfondo sessuale denunciati alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni per tipologia di reato ed età del minore. ITALIA - Anno 2006**

| Tipologie di reato | Età del minore | | | | | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | meno di 14 anni | 14 anni | 15 anni | 16 anni | 17 anni | |
| Violenze sessuali | 251 | 182 | 157 | 140 | 169 | 899 |
| Atti sessuali con minorenne | 36 | 21 | 19 | 14 | 17 | 107 |
| Corruzione di minorenne | 2 | 4 | 2 | 3 | - | 11 |
| Pornografia minorile, prostitutuzione minorile, ecc... | 5 | 14 | 19 | 27 | 22 | 87 |
| **Totale** | **294** | **221** | **197** | **184** | **208** | **1.104** |

Fonte: Ministero della Giustizia -Dipartimento Giustizia Minorile

**Tavola 3.7 - Reati a sfondo sessuale a carico dei minori entrati nei Centri di Prima Accoglienza secondo la cittadinanza, il genere e la tipologia di reato. ITALIA - Anno 2006**

| | Italiani | | Stranieri | | Totale | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Tipologie di reato | maschi | femmine | maschi | femmine | maschi | femmine |
| Violenze sessuali | 5 | 0 | 23 | 0 | 28 | 0 |
| Atti sessuali con minorenne | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| **Totale** | **5** | **0** | **24** | **0** | **29** | **0** |

Fonte: Ministero della Giustizia -Dipartimento Giustizia Minorile

**Tavola 3.8 - Reati a sfondo sessuale a carico dei minori presenti negli Istituti penali per minorenni secondo la cittadinanza, il genere e la tipologia di reato. ITALIA - dati al 30 giugno 2006**

| | Italiani | | Stranieri | | Totale | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Tipologie di reato | maschi | femmine | maschi | femmine | maschi | femmine |
| Violenza sessuale | 2 | 1 | 5 | 0 | 7 | 1 |
| Violenza sessuale di gruppo | 5 | 0 | 7 | 0 | 12 | 0 |
| Prostituzione minorile | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| Pornografia minorile | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Riduzione in schiavitù | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Acquisto e alienazione di schiavi | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Tratta di persone | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| **Totale** | **8** | **1** | **13** | **4** | **21** | **5** |

Fonte: Ministero della Giustizia -Dipartimento Giustizia Minorile

## 4. I minori coinvolti nella tratta di esseri umani

**Tavola 4.1 – Numero procedimenti, numero indagati e vittime secondo l'articolo 600 C.P. (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù) e la Direzione distrettuale antimafia. Dal 07/09/2003 al 31/12/2006**

| Direzioni distrettuali antimafia | N° procedimenti pendenti per autori: noti | ignoti | totale | N° indagati | N° vittime | *di cui minori* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ancona | 4 | 0 | 4 | 11 | 4 | *2* |
| Bari | 13 | 0 | 13 | 60 | 14 | *3* |
| Bologna | 35 | 11 | 46 | 75 | 115 | *19* |
| Brescia | 21 | 1 | 22 | 114 | 49 | *6* |
| Cagliari | 9 | 0 | 9 | 43 | 14 | *1* |
| Caltanissetta | 5 | 0 | 5 | 97 | 106 | *0* |
| Campobasso | 7 | 0 | 7 | 40 | 46 | *0* |
| Catania | 3 | 0 | 3 | 23 | 0 | *0* |
| Catanzaro | 15 | 1 | 16 | 97 | 7 | *2* |
| Firenze | 10 | 3 | 13 | 42 | 30 | *0* |
| Genova | 17 | 1 | 18 | 57 | 9 | *3* |
| L'aquila | 10 | 2 | 12 | 57 | 11 | *2* |
| Lecce | 7 | 0 | 7 | 30 | 8 | *0* |
| Messina | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Milano | 38 | 9 | 47 | 81 | 67 | *6* |
| Napoli | 55 | 7 | 62 | 177 | 113 | *22* |
| Palermo | 3 | 0 | 3 | 8 | 4 | *0* |
| Perugia | 6 | 1 | 7 | 59 | 43 | *1* |
| Potenza | 2 | 0 | 2 | 45 | 1 | *0* |
| Reggio Calabria | 9 | 0 | 9 | 19 | 7 | *1* |
| Roma | 140 | 20 | 160 | 350 | 197 | *75* |
| Salerno | 4 | 0 | 4 | 68 | 6 | *1* |
| Torino | 1 | 0 | 1 | 2 | 4 | *0* |
| Trento | 10 | 2 | 12 | 35 | 22 | *0* |
| Trieste | 14 | 1 | 15 | 93 | 10 | *3* |
| Venezia | 20 | 3 | 23 | 48 | 26 | *9* |
| **Totale** | **458** | **62** | **520** | **1.731** | **913** | ***156*** |

Fonte: Ministero di Giustizia - Direzione Nazionale Antimafia

**Tavola 4.2 – Vittime secondo l'articolo 600 c.p. (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù) e la Direzione distrettuale antimafia. Dal 07/09/2003 al 31/12/2006**

| | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Direzioni distrettuali antimafia | n° vittime | *di cui minorenni* | n° vittime | *di cui minorenni* | n° vittime | *di cui minorenni* | n° vittime | *di cui minorenni* |
| Ancona | 1 | *1* | 1 | *1* | 2 | *0* | 0 | *0* |
| Bari | 0 | *0* | 7 | *3* | 7 | *0* | 0 | *0* |
| Bologna | 3 | *1* | 25 | *4* | 47 | *7* | 40 | *7* |
| Brescia | 8 | *1* | 12 | *1* | 11 | *2* | 18 | *2* |
| Cagliari | 0 | *0* | 3 | *1* | 1 | *0* | 10 | *0* |
| Caltanissetta | 16 | *0* | 39 | *0* | 35 | *0* | 16 | *0* |
| Campobasso | 0 | *0* | 8 | *0* | 32 | *0* | 6 | *0* |
| Catania | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Catanzaro | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 7 | *2* |
| Firenze | 0 | *0* | 5 | *0* | 22 | *0* | 3 | *0* |
| Genova | 0 | *0* | 1 | *0* | 0 | *0* | 8 | *3* |
| L'aquila | 0 | *0* | 0 | *0* | 2 | *2* | 9 | *0* |
| Lecce | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 8 | *0* |
| Messina | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Milano | 3 | *0* | 26 | *3* | 26 | *3* | 12 | *0* |
| Napoli | 10 | *5* | 15 | *4* | 58 | *8* | 30 | *5* |
| Palermo | 0 | *0* | 4 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Perugia | 0 | *0* | 8 | *0* | 2 | *1* | 33 | *0* |
| Potenza | 0 | *0* | 1 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Reggio Calabria | 1 | *0* | 1 | *1* | 0 | *0* | 5 | *0* |
| Roma | 20 | *9* | 82 | *41* | 46 | *14* | 49 | *11* |
| Salerno | 0 | *0* | 1 | *1* | 5 | *0* | 0 | *0* |
| Torino | 0 | *0* | 4 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Trento | 2 | *0* | 10 | *0* | 2 | *0* | 8 | *0* |
| Trieste | 2 | *1* | 5 | *1* | 0 | *0* | 3 | *1* |
| Venezia | 5 | *4* | 5 | *1* | 7 | *1* | 9 | *3* |
| **Totale** | **71** | ***22*** | **263** | ***62*** | **305** | ***38*** | **274** | ***34*** |

Fonte: Ministero di Giustizia - Direzione Nazionale Antimafia

**Tavola 4.3 – Numero procedimenti, numero indagati e vittime secondo l'articolo 601 C.P. (Tratta di persone) e la Direzione distrettuale antimafia. Dal 07/09/2003 al 31/12/2006**

| Direzioni distrettuali antimafia | N° procedimenti pendenti per autori: noti | ignoti | totale | N° indagati | N° vittime | *di cui minori* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ancona | 2 | 0 | 2 | 8 | 8 | *0* |
| Bari | 3 | 0 | 3 | 26 | 6 | *0* |
| Bologna | 18 | 7 | 25 | 49 | 56 | *8* |
| Brescia | 10 | 0 | 10 | 37 | 17 | *4* |
| Cagliari | 7 | 1 | 8 | 32 | 13 | *1* |
| Caltanissetta | 4 | 0 | 4 | 99 | 106 | *0* |
| Campobasso | 4 | 0 | 4 | 11 | 34 | *0* |
| Catania | 1 | 0 | 1 | 19 | 0 | *0* |
| Catanzaro | 1 | 1 | 2 | 26 | 0 | *0* |
| Firenze | 7 | 0 | 7 | 35 | 13 | *1* |
| Genova | 9 | 0 | 9 | 39 | 0 | *0* |
| L'aquila | 5 | 0 | 5 | 32 | 0 | *0* |
| Lecce | 4 | 1 | 5 | 23 | 23 | *0* |
| Messina | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Milano | 5 | 0 | 5 | 16 | 9 | *0* |
| Napoli | 11 | 2 | 13 | 53 | 51 | *8* |
| Palermo | 1 | 0 | 1 | 5 | 0 | *0* |
| Perugia | 1 | 0 | 1 | 7 | 3 | *0* |
| Potenza | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Reggio Calabria | 3 | 1 | 4 | 8 | 1 | *0* |
| Roma | 28 | 4 | 32 | 104 | 35 | *2* |
| Salerno | 1 | 0 | 1 | 10 | 5 | *0* |
| Torino | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Trento | 4 | 0 | 4 | 22 | 11 | *0* |
| Trieste | 3 | 0 | 3 | 11 | 2 | *1* |
| Venezia | 6 | 1 | 7 | 20 | 10 | *2* |
| **Totale** | **138** | **18** | **156** | **692** | **403** | **27** |

Fonte: Ministero di Giustizia - Direzione Nazionale Antimafia

**Tavola 4.4 – Vittime secondo l'articolo 601 c.p. (Tratta di persone) e la Direzione distrettuale antimafia. Dal 07/09/2003 al 31/12/2006**

| | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Direzioni distrettuali antimafia | n° vittime | *di cui minorenni* | n° vittime | *di cui minorenni* | n° vittime | *di cui minorenni* | n° vittime | *di cui minorenni* |
| Ancona | 0 | *0* | 8 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Bari | 0 | *0* | 3 | *0* | 3 | *0* | 0 | *0* |
| Bologna | 1 | *0* | 21 | *2* | 23 | *5* | 11 | *1* |
| Brescia | 6 | *2* | 0 | *0* | 4 | *1* | 7 | *1* |
| Cagliari | 0 | *0* | 3 | *1* | 1 | *0* | 9 | *0* |
| Caltanissetta | 16 | *0* | 39 | *0* | 35 | *0* | 16 | *0* |
| Campobasso | 0 | *0* | 0 | *0* | 23 | *0* | 11 | *0* |
| Catania | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Catanzaro | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Firenze | 0 | *0* | 0 | *0* | 12 | *1* | 1 | *0* |
| Genova | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| L'aquila | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Lecce | 0 | *0* | 19 | *0* | 4 | *0* | 0 | *0* |
| Messina | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Milano | 2 | *0* | 6 | *0* | 0 | *0* | 1 | *0* |
| Napoli | 1 | *1* | 0 | *0* | 39 | *3* | 11 | *4* |
| Palermo | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Perugia | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 3 | *0* |
| Potenza | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Reggio Calabria | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 1 | *0* |
| Roma | 2 | *0* | 21 | *1* | 5 | *0* | 7 | *1* |
| Salerno | 0 | *0* | 0 | *0* | 5 | *0* | 0 | *0* |
| Torino | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Trento | 0 | *0* | 4 | *0* | 2 | *0* | 5 | *0* |
| Trieste | 1 | *1* | 0 | *0* | 0 | *0* | 1 | *0* |
| Venezia | 1 | *0* | 0 | *0* | 2 | *0* | 7 | *2* |
| **Totale** | **30** | ***4*** | **124** | ***4*** | **158** | ***10*** | **91** | ***9*** |

Fonte: Ministero di Giustizia - Direzione Nazionale Antimafia

**Tavola 4.5 – Numero procedimenti, numero indagati e vittime secondo l'articolo 602 C.P. (Acquisto e alienazione di schiavi) e la Direzione distrettuale antimafia. Dal 07/09/2003 al 31/12/2006**

| Direzioni distrettuali antimafia | N° procedimenti pendenti per autori: noti | ignoti | totale | N° indagati | N° vittime | *di cui minori* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ancona | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Bari | 2 | 0 | 2 | 2 | 3 | *0* |
| Bologna | 0 | 2 | 2 | 0 | 4 | *0* |
| Brescia | 1 | 0 | 1 | 2 | 1 | *1* |
| Cagliari | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | *0* |
| Caltanissetta | 1 | 0 | 1 | 4 | 16 | *0* |
| Campobasso | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Catania | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | *0* |
| Catanzaro | 1 | 0 | 1 | 26 | 0 | *0* |
| Firenze | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Genova | 4 | 0 | 4 | 7 | 0 | *0* |
| L'aquila | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | *1* |
| Lecce | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Messina | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Milano | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Napoli | 4 | 1 | 5 | 31 | 4 | *1* |
| Palermo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Perugia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Potenza | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Reggio Calabria | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | *0* |
| Roma | 17 | 2 | 19 | 54 | 26 | *2* |
| Salerno | 1 | 0 | 1 | 53 | 0 | *0* |
| Torino | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Trento | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* |
| Trieste | 2 | 0 | 2 | 7 | 0 | *0* |
| Venezia | 1 | 0 | 1 | 5 | 1 | *0* |
| **Totale** | **38** | **5** | **43** | **201** | **56** | ***5*** |

Fonte: Ministero di Giustizia - Direzione Nazionale Antimafia

**Tavola 4.6 – Vittime secondo l'articolo 602 c.p. (Acquisto e alienazione di schiavi) e la Direzione distrettuale antimafia. Dal 07/09/2003 al 31/12/2006**

| | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Direzioni distrettuali antimafia | n° vittime | *di cui minorenni* | n° vittime | *di cui minorenni* | n° vittime | *di cui minorenni* | n° vittime | *di cui minorenni* |
| Ancona | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Bari | 0 | *0* | 3 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Bologna | 1 | *0* | 3 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Brescia | 1 | *1* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Cagliari | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Caltanissetta | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 16 | *0* |
| Campobasso | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Catania | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Catanzaro | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Firenze | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Genova | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| L'aquila | 0 | *0* | 0 | *0* | 1 | *1* | 0 | *0* |
| Lecce | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Messina | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Milano | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Napoli | 1 | *1* | 2 | *0* | 0 | *0* | 1 | *0* |
| Palermo | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Perugia | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Potenza | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Reggio Calabria | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Roma | 0 | *0* | 6 | *0* | 15 | *1* | 5 | *1* |
| Salerno | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Torino | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Trento | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Trieste | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* |
| Venezia | 0 | *0* | 0 | *0* | 0 | *0* | 1 | *0* |
| **Totale** | **3** | ***2*** | **14** | ***0*** | **16** | ***2*** | **23** | ***1*** |

Fonte: Ministero di Giustizia - Direzione Nazionale Antimafia

## 5. L'impiego di minori in attività di accattonaggio

**Tavola 5.1 - Impiego di minori in attività di accattonaggio (art. 671 C.P.) per regione - Anni 2003-2005**

| | 2003 | | 2004 | | 2005 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Regioni | denunce | persone denunciate | denunce | persone denunciate | denunce | *di cui persone arrestate* | persone denunciate |
| Piemonte | 29 | 22 | 35 | 22 | 33 | *0* | n.d. |
| Valle d'Aosta | 0 | 0 | 6 | 5 | 2 | *0* | n.d. |
| Lombardia | 122 | 114 | 117 | 103 | 90 | *0* | n.d. |
| Trentino-Alto Adige | 4 | 4 | 3 | 3 | 0 | *0* | n.d. |
| Veneto | 56 | 43 | 53 | 49 | 22 | *0* | n.d. |
| Friuli-Venezia Giulia | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 | *0* | n.d. |
| Liguria | 37 | 32 | 20 | 20 | 21 | *0* | n.d. |
| Emilia-Romagna | 41 | 35 | 33 | 33 | 27 | *0* | n.d. |
| Toscana | 31 | 30 | 32 | 31 | 18 | *0* | n.d. |
| Umbria | 18 | 15 | 17 | 13 | 15 | *0* | n.d. |
| Marche | 6 | 6 | 15 | 15 | 4 | *0* | n.d. |
| Lazio | 63 | 62 | 53 | 52 | 42 | *2* | n.d. |
| Abruzzo | 5 | 5 | 7 | 7 | 7 | *0* | n.d. |
| Molise | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 | *0* | n.d. |
| Campania | 73 | 71 | 20 | 20 | 33 | *0* | n.d. |
| Puglia | 27 | 21 | 56 | 49 | 77 | *4* | n.d. |
| Basilicata | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | *0* | n.d. |
| Calabria | 21 | 21 | 6 | 6 | 5 | *0* | n.d. |
| Sicilia | 12 | 12 | 47 | 46 | 48 | *0* | n.d. |
| Sardegna | 16 | 16 | 15 | 15 | 4 | *0* | n.d. |
| **Italia** | **570** | **518** | **540** | **494** | **455** | ***6*** | **n.d.** |

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

n.d = non disponibile

## 6. Pedopornografia e internet

**Tavola 6.1 - L'attività investigativa sulla pedofilia in internet - Anni 1998-2007**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 1° semestre 2007 | **Totale** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Indagati sottoposti a provvedimenti restrittivi | 4 | 4 | 35 | 25 | 29 | 9 | 21 | 21 | 18 | 16 | **182** |
| Persone denunciate in stato di libertà | 8 | 136 | 255 | 210 | 552 | 712 | 769 | 471 | 370 | 193 | **3.676** |
| Perquisizioni | 8 | 111 | 164 | 238 | 606 | 725 | 525 | 550 | 360 | 162 | **3.449** |
| Siti web monitorati | 4.554 | 6.168 | 15.125 | 24.325 | 23.940 | 50.964 | 25.446 | 59.044 | 38.372 | 12.254 | **260.192** |
| Siti web attestati e oscurati in Italia | 7 | 13 | 23 | 2 | 22 | 58 | 26 | 1 | 2 | 10 | **164** |

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza