

PARTE I — LA PREVENZIONE ED IL CONTRASTO DELL'ABUSO E DELLO SFRUTTAMENTO SESSUALE IN ITALIA

3. Coinvolgimento della società civile, degli operatori dei media, del turismo e del settore bancario a partecipare all'elaborazione e attuazione di politiche di prevenzione e ad emanare norme di autodisciplina;
4. Definizione di procedure di tutela del minore coinvolto in procedimenti giudiziari civili, penali e minorili in quanto vittima, autore o testimone di violenze;
5. Definizione di linee di sostegno terapeutico, consulenza legale e informazione per gli adulti non abusanti/maltrattanti più prossimi al minore vittima, in quanto potenzialmente protettivi.
6. Creazione di una banca dati per la raccolta di statistiche sui reati sessuali ai danni di bambini; di tutte le linee guida e protocolli realizzati a livello regionale e territoriale in materia di prevenzione e protezione dei bambini dalla violenza.
7. Ricerca ed analisi comparativa per la definizione di comuni linguaggi, strumenti e strategie.
8. Definizione dei requisiti minimi nazionali dei servizi di prevenzione e protezione dall'abuso.
9. Definizione delle procedure operative specifiche di presa in carico dei casi per tipologia di maltrattamento.
10. Monitoraggio sull'applicazione e l'aggiornamento delle linee guida da parte delle Regioni che le hanno adottate.

Dunque, il Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori è stato realizzato tenendo in debito conto gli ambiti di intervento sopra descritti, oltre a rappresentare il frutto di un processo di concertazione che ha visto coinvolti, in prima persona, i rappresentanti delle Amministrazioni Centrali chiamate a promuoverne l'attuazione anche a livello regionale e locale.

Il Piano è costituito da priorità di azione e obiettivi specifici, anche in coerenza con la struttura del citato Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza, in virtù del quale si è anche inteso adottare un processo partecipato tra i rappresentanti delle Amministrazioni Centrali chiamate a promuoverne l'attuazione anche a livello regionale e locale. Tale processo, avviato al momento della programmazione dello strumento, intende accompagnare l'attuazione del Piano anche nella fase successiva di monitoraggio degli interventi previsti. Nel corso dell'anno 2013, la redazione del Piano

Capitolo 1 – Gli organismi ad hoc istituiti per la tutela dell'infanzia

è stata gestita all'Istituto degli Innocenti di Firenze (in virtù della Convenzione vigente con il Dipartimento per le Pari Opportunità), per garantirne una sua attualizzazione ed implementazione, anche alla luce dell'entrata in vigore della legge n. 172/2012 di ratifica della Convenzione di Lanzarote. Tale proposta di Piano ha, in ogni caso, puntualmente recepito le indicazioni fornite dai soggetti coinvolti in sede di preventiva consultazione e ne riflette gli esiti.

Ad oggi, dunque, il Piano riflette non solo gli esiti di tale consultazione, ma anche gli interventi ritenuti di fondamentale importanza alla luce dell'entrata in vigore della legge n. 172/2012 di ratifica della Convenzione di Lanzarote.

Il Piano tiene conto anche degli esiti del lavoro di monitoraggio e ricognizione effettuato in occasione della stesura dell'ultima relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 269/98 e delle successive normative in materia di abuso e sfruttamento sessuale. Infine, tenuto conto del tempo trascorso dal primo Piano nazionale su questi temi, nel declinare le linee strategiche di azione qui evidenziate si è ritenuto utile fare riferimento a quanto delineato in documenti di livello europeo e internazionale che definiscono standard e buone prassi di intervento per la prevenzione, l'assistenza alle vittime e il contrasto dei crimini. In particolare, si tratta di raccomandazioni, linee guida e atti di indirizzo che dovranno ispirare anche la fase attuativa delle linee di azione tratteggiate dal Piano.

Così costruito, il Piano è stato reso disponibile per effettuare ulteriori processi di consultazione con soggetti – istituzionali e non – che, a vario titolo, si occupano oggi della prevenzione e del contrasto al fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, al fine di poterne garantire la presentazione al Governo ed avviarne l'effettiva attuazione sul territorio.

Ciò premesso e considerato, in occasione della riunione plenaria del 2014, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha nuovamente presentato la proposta di Piano ai membri dell'Osservatorio con prospettiva di nuove condivisioni e proposte.

Per quanto concerne la struttura del Piano, esso è caratterizzato da quattro aree strategiche, che rappresentano le direttrici di intervento sulle quali sviluppare azioni coordinate tra le diverse Amministrazioni interessate:

1. Prevenzione
2. Protezione delle vittime
3. Contrasto dei crimini
4. Monitoraggio del fenomeno

Per ciascuna area sono stati individuati specifici obiettivi ed azioni connesse. Gli obiettivi, suddivisi in schede singole, sono stati individuati attraverso un'attenta riflessione sugli impegni presi dall'Italia in ambito internazionale ed europeo su alcune

PARTE I — LA PREVENZIONE ED IL CONTRASTO DELL'ABUSO E DELLO SFRUTTAMENTO SESSUALE IN ITALIA

previsioni specifiche presenti nella normativa nazionale e da tradurre in azioni concrete.

In particolare, riprendendo alcuni dei contenuti rintracciabili all'interno delle diverse schede in cui il piano è articolato, esso prevede, ad esempio, la realizzazione di specifiche attività di formazione rivolte ai minori ed agli operatori e attività di sensibilizzazione destinate al grande pubblico, azioni di contrasto al turismo sessuale e alla pedopornografia diffusa sulla Rete Internet, l'implementazione delle tecniche di ascolto del minore e, contestualmente, un'attività di monitoraggio tesa anche alla realizzazione delle specifiche *Linee guida che individuano i livelli essenziali delle attività di protezione e sostegno educativo a favore dei minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale* (previste nell'ambito del III Piano biennale per l'infanzia e l'adolescenza). Tale attività, nello specifico, sarà uno degli sviluppi fondamentali legati all'azione di monitoraggio degli esiti dei progetti pilota di tutela psicofisica dei minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale, che sono stati oggetto di finanziamento da parte del Dipartimento per le Pari opportunità attraverso l'Avviso pubblico bandito nel settembre del 2011.

Al tempo stesso, il Piano riserva un'attenzione particolare a specifici interventi da porre in essere con l'obiettivo di dare rilievo e contrastare fenomeni relativamente nuovi, spesso legati all'utilizzo che i minori fanno oggi delle nuove tecnologie. Ci si riferisce, ad esempio, alla diffusione di immagini pedopornografiche su internet e, conseguentemente, alla necessità di perfezionare e rendere efficaci le tecniche di identificazione delle vittime di questi reati.

È per tale ragione che gli interventi previsti dal piano includono più volte la promozione di un utilizzo sicuro tra i più giovani di Internet e delle altre tecnologie di comunicazione, allo scopo di contrastare la diffusione di contenuti illegali – in particolare la pedopornografia – su Internet e, al contempo, di favorire la produzione di conoscenza sul tema della protezione dei soggetti più deboli, maggiormente vulnerabili. In questo contesto, per diffondere una cultura della sicurezza in rete, un ruolo centrale è svolto, appunto, dalla sensibilizzazione delle figure educative (in primo luogo genitori e insegnanti) oltre che dei ragazzi stessi.

Per quanto riguarda invece il profilo del contrasto del fenomeno, il Piano intende far fronte al fenomeno della diffusione su internet di immagini pedopornografiche attraverso la promozione di iniziative ed interventi che favoriscano l'identificazione delle vittime, attività di primaria importanza ma caratterizzata da non poche difficoltà che riguardano l'azione di coordinamento dei vari sistemi di tutela per identificare e proteggere le vittime.

La metodologia adottata nella stesura del Piano, al fine di agevolare la realizzazione delle azioni previste ed il loro successivo monitoraggio, prevede che

Capitolo 1 – Gli organismi ad hoc istituiti per la tutela dell'infanzia

ciascuna scheda contenga, oltre all'area strategica di riferimento ed all'obiettivo da raggiungere, il dettaglio delle azioni da intraprendere ed i soggetti da coinvolgere, istituzionali e non. A questi ultimi, nella declinazione delle stesse azioni, spetterà la segnalazione di informazioni specifiche quali: i tempi di realizzazione previsti, gli eventuali accordi per la loro realizzazione e le relative risorse messe a disposizione.

Così costruito, il Piano nazionale – il cui primo ed unico esempio precedente è stato realizzato nel 2002 riportando un mero elenco della normativa in vigore al tempo – si propone come uno strumento operativo fondamentale in materia di tutela dell'infanzia da fenomeni scabrosi come l'abuso e lo sfruttamento sessuale, in modo da consentire ai meccanismi complementari di prevenzione del fenomeno e tutela delle vittime che il Piano stesso prevede di affiancare gli importanti strumenti legislativi per il contrasto del fenomeno di cui l'Italia si è di recente dotata.

a) La Banca Dati dell'Osservatorio

La riunione plenaria del dicembre 2014 ha rappresentato l'occasione per illustrare ai membri dell'Osservatorio la banca dati sui fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale di recente realizzazione, mostrandone concretamente la struttura ed i contenuti attraverso il supporto del personale tecnico che ne ha curato la stessa realizzazione.

Come è noto, infatti, l'articolo 17, comma 1-bis, della legge 3 agosto 1998, n. 269, così come modificato dalla legge 6 febbraio 2006, n. 38, autorizza l'istituzione presso l'Osservatorio di una banca dati per raccogliere, con l'apporto dei dati forniti dalle altre amministrazioni centrali, tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno.

Attraverso la realizzazione della banca dati, l'Osservatorio potrà pervenire, attraverso il monitoraggio delle attività svolte da tutte le Pubbliche Amministrazioni, ad una lettura completa ed approfondita del fenomeno, la cui percezione risulta spesso falsata dalla frammentarietà e disomogeneità del patrimonio informativo esistente, finalizzata all'elaborazione di strategie mirate per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori nonché per il sostegno alle vittime.

Le informazioni attualmente raccolte rispondono infatti per lo più alle specifiche finalità istituzionali di ciascuna Amministrazione, tali da rendere difficile l'impostazione di una strategia comune, ma soprattutto non consentono lo scambio di esperienze ed il confronto tra le autorità preposte sia a livello nazionale che europeo.

Il Dipartimento per le Pari Opportunità ha il compito di organizzare e integrare in modo sistematico il patrimonio informativo e informatizzato delle diverse Amministrazioni, centrali e locali, permettendo una visione d'insieme ed una

PARTE I—LA PREVENZIONE ED IL CONTRASTO DELL'ABUSO E DELLO SFRUTTAMENTO SESSUALE IN ITALIA

conoscenza più approfondita del fenomeno di interesse, consentendo all'Osservatorio di disporre di uno strumento fondamentale sia per conoscere e valutare i risultati delle azioni e degli interventi effettuati, sia per migliorare l'efficacia delle iniziative di prevenzione e di contrasto da implementare.

L'elemento fortemente innovativo di questo nuovo strumento è rappresentato dal cambio di prospettiva che si propone di assumere rispetto ai sistemi informativi già esistenti: si intende infatti spostare il focus di attenzione dagli autori del reato e dal reato stesso al minore vittima, facendo di esso il principale soggetto di analisi.

Ciò premesso, il Dipartimento per le Pari Opportunità intende poi recepire pienamente le indicazioni fornite in merito dal Garante per la protezione dei dati personali, che sullo specifico esercizio ha richiesto di non acquisire dati identificativi sulle vittime e sui rei (Parere del 22 luglio 2010).

Nel corso del 2012 sono stati attivati dal Dipartimento per la Pari Opportunità proficui contatti con il Ministero della Giustizia, con il Ministero dell'Interno e con l'ISTAT, che rappresentano i principali detentori di dati sul fenomeno, per definire i dati di interesse e le modalità di scambio da poter attivare.

La sede più appropriata per discutere tali modalità è stata individuata, in collaborazione con l'Ufficio statistico della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nei Circoli di Qualità dell'ISTAT, "organismi consultivi" di cui si avvale l'ISTAT per l'approntamento e il monitoraggio del "Programma statistico nazionale (PSN)", lo strumento attraverso il quale vengono definite le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistema statistico nazionale ed i relativi obiettivi.

Nell'ambito delle riunioni del Circolo di Qualità - *settore giustizia* - a cui il Dipartimento è stato invitato a partecipare, sono state condivise con le Amministrazioni interessate (uffici statistici del Ministero dell'Interno e del Ministero della Giustizia) e con l'ISTAT le esigenze conoscitive del DPO, e la costituenda banca dati dell'Osservatorio ha mostrato di possedere quei caratteri di interesse pubblico che ne fanno una potenziale fonte informativa da inserire nel PSN 2014-2016. Si è scelto dunque di inserire all'interno del PSN il progetto inerente la realizzazione della banca dati dell'Osservatorio, sotto forma di studio progettuale (STU), con l'obiettivo di dar vita successivamente ad una fonte informativa di statistiche derivate o rielaborazioni.

La banca dati è stata integrata nel portale dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, in apposita sezione riservata dedicata, rispettandone la veste grafica e adattandosi alla sua architettura software e hardware.

Più in dettaglio, il progetto della Banca Dati si propone di perseguire i seguenti obiettivi:

Capitolo 1 – Gli organismi ad hoc istituiti per la tutela dell'infanzia

- A. acquisire ed armonizzare tra loro i dati delle banche dati esterne al DPO – e quindi delle altre Pubbliche Amministrazioni – valorizzando così il principio di cooperazione tra Amministrazioni centrali;
- B. verificare l'entità di fenomeni criminosi specifici;
- C. analizzare le variazioni dei fenomeni criminosi nello spazio e nel tempo;
- D. ricavare profili caratteristici delle vittime di violenze e degli autori;
- E. identificare elementi caratterizzanti gli interventi di rilevazione e segnalazione, di contrasto e di protezione;
- F. usare le informazioni per supportare l'individuazione di priorità nella programmazione delle azioni a tutela delle vittime;
- G. assicurare tempestività e tematizzazione nella disponibilità delle informazioni;

Lo scopo principale di questo nuovo strumento deve appunto essere quello di organizzare in modo sistematico ed integrare le informazioni già disponibili attraverso la possibilità di attingere alle fonti di raccolta dati esistenti, in una prospettiva di organicità e completezza. L'obiettivo a lungo termine di una banca dati così costruita sarà quello di fotografare la situazione attuale del Paese in relazione al fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori ed effettuare una mappatura del territorio funzionale all'applicazione del duplice principio della raccolta dati e dell'azione di monitoraggio del fenomeno che da essa deriva.

La banca dati progettata deve in ogni caso essere prevedere la realizzazione di un'architettura applicativa e tecnica di supporto alle analisi, che sia flessibile e aperta alla possibilità di acquisire in futuro ulteriori flussi dati esterni o interni, al fine di arricchire il patrimonio informativo della Banca Dati del DPO.

PARTE I – LA PREVENZIONE ED IL CONTRASTO DELL'ABUSO E DELLO SFRUTTAMENTO SESSUALE IN ITALIA

Capitolo 2 – La tutela dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale nelle amministrazioni centrali

2.1 La Presidenza del Consiglio dei Ministri

2.1.1 Il Dipartimento per le Pari Opportunità

Il Dipartimento per le Pari Opportunità, per le deleghe conferite, rappresenta ad oggi la struttura governativa attivamente impegnata sulle tematiche che riguardano la tutela dei minori, con particolare riferimento ai fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale, in particolare attraverso l'azione dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, organismo che opera in stretto raccordo con il Dipartimento svolgendo attività di carattere più propriamente tecnico – scientifico, nonché mediante il supporto dell'expertise fornito dall'Istituto degli Innocenti di Firenze, in virtù di un'apposita Convenzione in essere.

a) Il monitoraggio dei progetti realizzati nell'ambito dell'Avviso Pubblico n.1/2011

Nel settembre del 2011 il Dipartimento per le Pari Opportunità ha pubblicato l'Avviso n. 1/2011 per la concessione di contributi a sostegno dei progetti pilota per il trattamento di minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale; un impegno assunto nel quadro degli indirizzi contenuti nel III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, che richiama la necessità di dotarsi di "Linee di indirizzo nazionali per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile" quale azione specifica sul tema della lotta ai crimini sessuali sui minori. L'Avviso si sostanzia anche come atto volto a dare attuazione alle finalità e ai principi della Convenzione di Lanzarote, che sollecita gli Stati a prendere impegni concreti su tre principali aree:

- la prevenzione del fenomeno
- il contrasto al fenomeno
- la protezione delle vittime

In particolare, la Convenzione esige dagli Stati un impegno forte nel garantire che le vittime e le loro famiglie possano ricevere assistenza adeguata a breve e a lungo termine secondo un approccio centrato sui diritti e i bisogni del bambino, mettendo quindi al primo posto non più il reato o la procedura giudiziaria, bensì la persona minorenne.

L'Italia è stata capace di sostenere la nascita di vere e proprie esperienze di eccellenza, che dagli anni Novanta sono impegnate negli interventi sul campo, nonché in attività di ricerca e documentazione del proprio lavoro. Tuttavia, nonostante tale

Capitolo 2 – La tutela dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale nelle amministrazioni centrali

patrimonio di conoscenze ed esperienza e il fatto che l'Italia abbia saputo essere all'avanguardia negli aspetti di riforma legislativa, sul piano operativo persistono difficoltà a garantire un adeguato coordinamento fra le azioni intraprese dai settori sociale, sanitario e giudiziario, maggiormente responsabili della tutela dei minorenni vittime di abuso e sfruttamento sessuale. Tali carenze sono effetto della complessità di interventi che si pongono ad un crocevia di pratiche e saperi professionali tra i quali non è semplice trovare una sintesi, specialmente in assenza di regole e obiettivi espliciti e condivisi. Tale carenza di integrazione genera talvolta una vera e propria forma di "abuso istituzionale" effetto dei ritardi, della sovrapposizione degli interventi, della contraddittorietà delle procedure e di aspetti più strutturali quali una formazione insufficiente del personale impegnato e ambienti inadeguati ad accogliere bambini e adolescenti traumatizzati.

Consapevole di tale situazione, il Dipartimento per le pari opportunità ha inteso quindi concedere un contributo finanziario a iniziative in grado, da un lato, di assicurare prestazioni di tipo socio-assistenziali a bambini e adolescenti vittime di abuso e sfruttamento sessuale e, dall'altro, di privilegiare una prospettiva di integrazione tra operatori sociali, sanitari e giudiziari. L'obiettivo strategico dell'Avviso è stato, infatti, la promozione di interventi caratterizzati da una forte propensione al raccordo tra tutte le risorse operative e istituzionali del sistema locale. Sono stati finanziati pertanto progetti volti a realizzare e/o sviluppare e consolidare:

- reti territoriali fra i vari attori pubblici e privati, finalizzate alla definizione di strategie, azioni ed interventi integrati, pluridisciplinari e intersettoriali in materia di protezione e reinserimento sociale delle vittime;
- percorsi di presa in carico multidisciplinare secondo un modello articolato nelle seguenti fasi: indagine sociale, valutazione clinica e trattamento, protezione (inclusi eventuale allontanamento), presa in carico dei genitori (valutazione e possibili incontri protetti), assistenza giuridica e reinserimento sociale.

Coerentemente con le finalità potevano presentare domanda di finanziamento: le Regioni; gli Enti locali e territoriali; i garanti ed i pubblici tutori dell'infanzia e dell'adolescenza; le ASL, le Università e gli Enti di ricerca; le persone giuridiche private che abbiano fra le proprie finalità la tutela psico-fisica del/della minore; gli enti di promozione sociale che abbiano fra le proprie finalità la tutela psico-fisica del/della minore; le Onlus, gli Enti morali, le Fondazioni e le Associazioni che abbiano fra le proprie finalità la tutela psico-fisica del/della minore.

I soggetti proponenti hanno potuto presentarsi sia come singoli sia come associati nelle forme ATI/ATS.

L' Avviso evidenziava l'importanza di produrre, a corredo della domanda, anche protocolli d'intesa, accordi, lettere d'intenti che comprovassero la costruzione di

PARTE I – LA PREVENZIONE ED IL CONTRASTO DELL'ABUSO E DELLO SFRUTTAMENTO SESSUALE IN ITALIA

un sistema di rete con i servizi del territorio, collegato alla realizzazione del progetto. Si richiedeva dunque di aver già posto le basi per la costruzione della rete territoriale alla presentazione della proposta.

I progetti, della durata massima di 18 mesi, sono stati rivolti a bambini e adolescenti vittime dei reati di: prostituzione minorile; pornografia minorile; violenza sessuale; atti sessuali con minorenne e violenza sessuale di gruppo.

L'avviso è stato capace di sollecitare un ampio interesse da parte di numerose amministrazioni locali e realtà associative.

Nel complesso sono pervenute al Dipartimento per le Pari Opportunità 105 proposte progettuali. L'istruttoria di ammissibilità ha riscontrato un totale di 80 progetti ammissibili (pari al 76,2% del totale) mentre 25 progetti non ammessi avevano vizi formali non sanabili. Il primo esame è stato quindi focalizzato su aspetti diversi dal contenuto delle attività.

Sono 27 i progetti poi finanziati (pari al 34% dei progetti ammessi a valutazione) per un ammontare totale di risorse pari ad 2.798. 618,72 euro a valere sui fondi nazionali assegnati alle spese per le attività di contrasto alla pedofilia.

Se guardiamo alla ripartizione geografica dei progetti, si osserva che riesce ad essere finanziato solo un quarto dei progetti ammessi a valutazione tra quelli espressi da realtà delle regioni del Sud, mentre il tasso di successo è pari al 35% per il Centro al 41% per il Nord ovest e al 50% per il Nord Est.

Tavola 1 – Provenienza domanda e tasso di successo

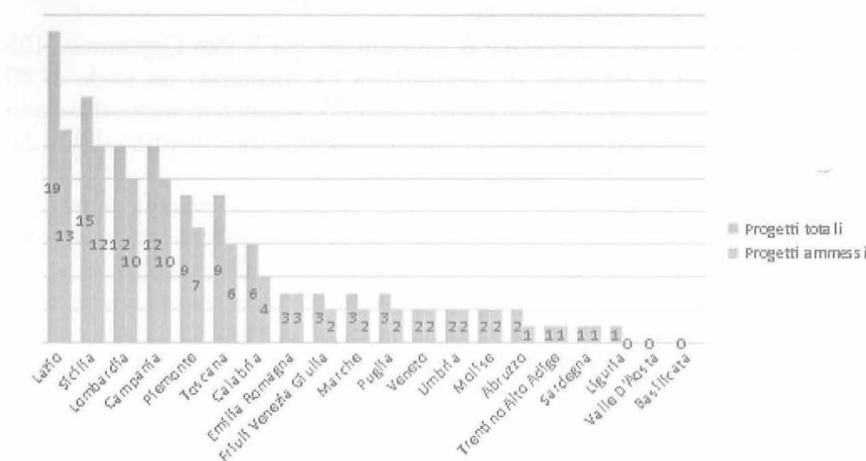
Ripartizione geografica	Inviati	Ammessi a valutazione	Finanziati	% sul totale ammessi al contributo	Tasso di successo finale (% finanziati rispetto agli ammessi a valutazione)
Centro	33	23 (29%)	8	30	35
Mezzogiorno	41	32 (40%)	8	30	25
Nord-Ovest	22	17 (21%)	7	26	41
Nord-Est	9	8 (10%)	4	14	50
Totale	105	80 (100%)	27	100	34

Sebbene l'esito favorevole sia molto differente, la distribuzione territoriale finale dei 27 progetti finanziati è abbastanza equilibrata, pur evidenziandosi una minore presenza di iniziative finanziate nelle regioni del Nord Est dove peraltro a partire dal 2000, specialmente nella regione Veneto, le politiche sociali hanno prestato attenzione

Capitolo 2 – La tutela dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale nelle amministrazioni centrali

alla prevenzione del fenomeno e all'assistenza a bambini vittime di maltrattamenti, sfruttamento e violenze sessuali, sostenendo la sperimentazione di modelli di intervento e significativi percorsi di integrazione delle procedure di segnalazione e presa in carico.

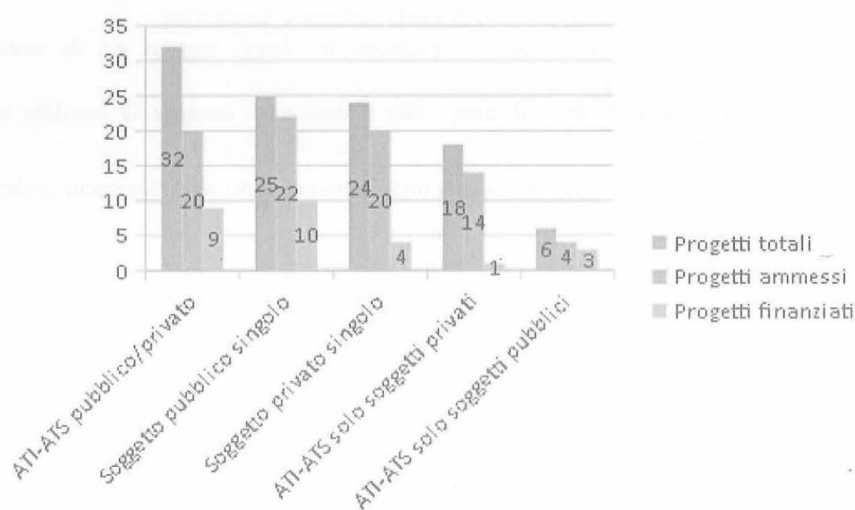
Figura 1 – Ripartizione regionale (N° progetti inviati e ammessi)



Fra i soggetti capofila dei progetti ammessi al contributo, prevalgono nettamente i soggetti pubblici. La maggior parte di essi sono Comuni o Aziende sanitarie locali o regionali. Inoltre, tendono a prevalere le iniziative proposte da più soggetti in ATI/ATS (13 progetti) aventi compagini variabili: misto pubblico/privato, solo privati o solo pubblici. Dieci progetti sono stati presentati da soggetti pubblici singoli e 4 da soggetti privati singoli. Il risultato finale tuttavia rivela una forte caduta della progettualità presentata da privati in forma singola o associata, le cui domande di finanziamento ammesse a valutazione, infatti, complessivamente erano pari al 42,5% del totale, ma diventano il 19% dei progetti finanziati. Questo spostamento è effetto di una più bassa qualità della progettazione e di maggiori difficoltà a corrispondere ai criteri di accesso specialmente in termini di pre-progettazione del lavoro di rete a livello locale. La maggior parte dei soggetti privati in qualità di capofila sono Associazioni o Cooperative sociali.

PARTE I – LA PREVENZIONE ED IL CONTRASTO DELL'ABUSO E DELLO SFRUTTAMENTO SESSUALE IN ITALIA

Figura 2 – Soggetti proponenti (N. totale progetti)



Ampio e composito è l'insieme di partner coinvolti nei progetti, infatti, anche laddove ci sono singoli come proponenti, tutti fanno riferimento a collaborazioni con altri attori istituzionali e non. Tra i partner compaiono: Province, Tribunali per i minorenni, Questure, Procure Tribunale minorenni, Associazioni di categoria, Università, Procure Tribunale ordinario, Comunità di accoglienza, Aziende ospedaliere, Regioni, Associazioni forensi, Scuole, Centri Giustizia Minorile, Organi di Polizia, Prefetture, Tribunali ordinari, Distretti sanitari.

La priorità assegnata a progettazioni pilota fondate su un lavoro cooperativo a rete tra gli attori più rilevanti nei processi di prevenzione, protezione e cura è stata quindi compresa e tale dato può essere interpretato come un elemento di successo dell'avviso, poiché ha confermato quanto esso sia stato uno stimolo concreto per la progettazione di azioni partecipate fra attori pubblici e privati impegnati nella tutela dei minori e la valorizzazione di saperi ed esperienze locali.

L'esame dei progetti presentati per selezionare il gruppo ammissibile a finanziamento ha confermato una situazione nazionale assai diversificata sul piano dell'organizzazione dei servizi sociali, delle potenzialità locali (esperienze pregresse,

Capitolo 2 – La tutela dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale nelle amministrazioni centrali

capacità di innovazione) e della composizione delle reti intersettoriali preesistenti. In particolare, in quella fase iniziale, si sono evidenziati alcuni elementi di debolezza, definiti come:

- difficoltà a concepire progettualità trasferibili in altri territori;
- difficoltà a immaginare percorsi di tutela realmente innovativi;
- autoreferenzialità, riscontrabile soprattutto in alcuni soggetti già da anni impegnati nel campo;
- carenza di progettualità sul tema dello sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti.

Nondimeno nei progetti ammessi a finanziamento sono stati riscontrati anche molti aspetti positivi, tra i principali:

- copertura di quasi tutte le fasi previste dall'Avviso;
- individuazione di partnership concrete e coerenti con il disegno progettuale;
- messa a disposizione di variegate professionalità;
- dimostrazione di una adeguata conoscenza della realtà territoriale;
- partecipazione in reti locali già attive.

I progetti finanziati sono caratterizzati da alcuni elementi comuni (anche se non sono sempre compresenti):

- collocazione in un contesto interistituzionale
- esperienza professionale specifica pluriennale nel settore di almeno uno dei partner rilevanti
- riferimento a un quadro normativo e regolamentare specifico
- innovazioni organizzative o di approccio teorico – pratico nella gestione dei casi

Nei progetti che hanno previsto una parte importante di presa in carico dei bambini vittime di abuso o sfruttamento sessuale, il modello operativo proposto si incardinava sulla formazione di équipes specialistiche multidisciplinari, composte soprattutto da assistenti sociali, psicologi, psicoterapeuti neuropsichiatri infantili, cui in taluni casi si aggiungono avvocati e educatori. A seconda dei progetti a tali équipes si prevedeva di affidare funzioni di:

- consulenza e supporto ai servizi socio-sanitari del territorio rispetto agli interventi diagnostici e trattamentali da effettuare a favore del bambino o della sua famiglia o, ma meno diffuso, del presunto abusante;
- e/o diretta presa in carico delle situazioni a fini diagnostici e/o trattamentali;
- e/o spazio di raccordo allargato tra più soggetti della rete, incluso rappresentanti dei tribunali e delle forze dell'ordine per la discussione dei casi più complessi.

PARTE I — LA PREVENZIONE ED IL CONTRASTO DELL'ABUSO E DELLO SFRUTTAMENTO SESSUALE IN ITALIA

L'esame ha tenuto conto, come già anticipato, dei criteri contenuti nell'Avviso stesso e dei seguenti aspetti:

- integrazione e multidisciplinarietà dei soggetti coinvolti;
- integrazione funzionale delle attività programmate;
- specializzazione del servizio/intervento;
- coerenza tra gli obiettivi del progetto, i suoi contenuti e gli strumenti adottati;
- innovazione/trasferibilità;
- esplicitazione delle modalità di monitoraggio e di valutazione.

Inoltre, l'esperienza nazionale e la cornice internazionale di riferimento tracciano alcune linee di azione prioritarie, che è stato possibile assumere come aspetti di qualità delle esperienze, in particolare:

- lo scambio di buone pratiche, promosso attraverso le reti esistenti, con il coinvolgimento di figure chiave quali pediatri, infermieri, insegnanti, assistenti sociali, polizia e avvocati;
- il riconoscimento dell'abuso sessuale e dello sfruttamento sessuale come grave problema di salute pubblica, con un conseguente, effettivo coinvolgimento di servizi e operatori sanitari, nonché un significativo investimento in prestazioni di cura e sostegno socioeducativo per l'elaborazione del trauma o quantomeno il contenimento degli effetti più acuti di sofferenza psicologica, relazionale ed emotiva. La messa a disposizione di risorse specialistiche di aiuto quale componente dei progetti pilota era una delle previsioni dell'Avviso stesso, con il quale si voleva anche offrire una opportunità, pur temporalmente determinata, di ampliamento delle possibilità di assistenza e cura. Il lavoro clinico e sociale hanno dimostrato ormai in modo "evidence based" come le varie forme di violenza sessuale sui bambini siano, in modo più o meno grave, all'origine dello sviluppo di problemi e malattie psichiche, come ad esempio la depressione, i disturbi di ansia, i disturbi alimentari, i problemi relazionali e di comportamento, i tentativi di suicidio, le varie forme di autolesionismo, l'abuso di alcool e l'uso di sostanze illecite, alcune specifiche malattie fisiche. Il disturbo da stress post-traumatico viene rilevato in almeno un quarto dei bambini vittime di abusi. Le conseguenze possono avere un grave impatto sul rendimento scolastico e le capacità cognitive dei bambini, trasformandosi poi in riduzione delle opportunità sociali in età adulta e con il rischio che si innescino dinamiche associate alla trasmissione intergenerazionale della violenza come modello di relazione e comportamento;
- la strutturazione di reti locali capaci di declinare la generale condivisione di interessi e obiettivi generali comuni in procedure tempestive di segnalazione/denuncia, attivazione delle misure di protezione e presa in carico;

Capitolo 2 – La tutela dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale nelle amministrazioni centrali

- l'adozione di modalità di gestione quotidiana dei casi secondo un approccio multiagency, con l'individuazione di un case manager in grado di facilitare la comunicazione e l'assunzione tempestiva di decisioni;
- lo sviluppo di competenze professionali avanzate a supporto di innovazioni nelle metodologie di lavoro e organizzative;
- l'adozione di sistemi di documentazione del lavoro svolto non solo per il monitoraggio progettuale, ma anche, e in primo luogo, la riflessione condivisa sulle modalità di gestione delle situazioni prese in carico e la verifica dei modelli di intervento adottati;
- l'adozione di sistemi organici di raccolta dati per il monitoraggio del fenomeno e delle prassi e modalità di intervento.

Si ritiene che l'attenzione agli aspetti di salute fisica, sociale, psicologica ed emotiva dei bambini rappresenti un valore aggiunto dei progetti che sono stati finanziati con l'Avviso, specialmente nella prospettiva di concretizzare almeno alcuni degli obiettivi che ci sono indicati da importanti atti d'indirizzo di livello europeo, per citarne alcuni:

1. la strategia europea della WHO Salute 2020 (Health 2020): un modello di politica europea a sostegno di un'azione trasversale al governo e alla società a favore della salute e del benessere, che delinea un'agenda per la salute a partire dalla constatazione che una buona salute è un bene e una fonte di stabilità economica e sociale. Salute 2020 ha come visione di fondo quello di una società europea in cui tutte le persone sono sostenute nel raggiungimento del loro pieno potenziale di salute e benessere per ridurre le disuguaglianze di salute all'interno della Regione europea. Due sono gli obiettivi strategici tra loro collegati:
 - migliorare la salute per tutti e ridurre le disuguaglianze di salute;
 - migliorare la leadership e la governance partecipativa per la salute.

La strategia si basa poi su quattro ambiti prioritari di azione che sono tra loro interconnessi:

- investire sulla salute adottando un approccio che si riferisce all'intero ciclo di vita e mirando all'empowerment delle persone;
 - affrontare le principali sfide per la salute della Regione relative alle malattie non trasmissibili e trasmissibili;
 - rafforzare i servizi sanitari con al centro la persona, le capacità in sanità pubblica e la preparazione, la sorveglianza e la risposta in caso di emergenza;
 - creare comunità resilienti e ambienti favorevoli.
2. Il recente piano di prevenzione della violenza all'infanzia lanciato dalla WHO 'Investing in children: the European child maltreatment prevention action plan 2015–2020' (document EUR/RC64/13), che si pone in continuità con la strategia

PARTE I – LA PREVENZIONE ED IL CONTRASTO DELL'ABUSO E DELLO SFRUTTAMENTO SESSUALE IN ITALIA

Salute 2020 e con l'altrettanto recente piano di azione "Investing in children: the European child and adolescent health strategy 2015–2020" (document EUR/RC64/12). Il piano sostiene la necessità di investire in azioni di prevenzione primaria e secondaria, cioè mirate a gruppi specifici di popolazione. Le azioni richiedono un approccio di salute globale nel quale i sistemi sanitari e sociosanitari hanno un ruolo cruciale in relazione alla riduzione delle disuguaglianze di salute e al coordinamento. Il piano di azione richiama l'attenzione degli Stati sui dati di prevalenza del fenomeno della violenza all'infanzia nelle sue varie forme, e sull'entità dei costi e dei danni sui bambini che ne sono vittime. Nella regione europea, secondo l'OMS, i dati disponibili indicano che in media un bambino su 10 è vittima di abuso sessuale, uno su cinque di maltrattamento fisico, quasi uno su quattro di maltrattamento psicologico. Il piano d'azione indica tre obiettivi da perseguire: rendere visibile ogni forma di violenza sui bambini attraverso la creazione di sistemi di informazione negli Stati membri e la pubblicazione di rapporti completi sull'incidenza e la prevalenza della violenza sui minori; rafforzare la governance per la prevenzione del maltrattamento sui minori attraverso lo sviluppo di piani nazionali che coinvolgono più settori; ridurre i rischi e le conseguenze attraverso la prevenzione per il rafforzamento dei sistemi di cura e protezione.

3. Altro punto di riferimento è stato la strategia del Consiglio d'Europa, Recommendation CM/Rec(2009)10 Integrated strategy against violence (Council of Europe Policy guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence), che nell'identificare un quadro ampio e complesso di linee di indirizzo e di interventi, tra gli altri, sollecita misure per lo sviluppo di competenze specialistiche tra i professionisti che lavorano per e con i bambini; per l'adozione di procedure chiare e condivise che facilitino la segnalazione tempestiva dei casi ai servizi e alle autorità competenti; la cooperazione intersettoriale e creazione di servizi multidisciplinari che assicurino ai bambini l'accesso a servizi di qualità adeguati alle loro esigenze e in grado di offrire un ascolto adeguato e percorsi di diagnosi e cura. Con forza si raccomanda la crescita di sistemi locali basati su procedure cooperative tra le varie agenzie (cioè tra servizi sociali, istruzione, sanità, polizia, autorità giudiziarie, scuola, volontariato e agenzie private), procedure da adottare a seguito di una valutazione delle circostanze specifiche di ogni singola vittima, dando il giusto peso ai bisogni e all'opinione del bambino.

Nella maggioranza dei casi l'idea attorno alla quale prende corpo il progetto nasce a seguito di precedenti esperienze di lavoro attinenti la prevenzione e il contrasto del maltrattamento e dell'abuso. Questo è particolarmente vero nel caso dello sviluppo dei servizi specialistici di consulenza anche se alle spalle ci sono spesso altre attività:

Capitolo 2 – La tutela dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale nelle amministrazioni centrali

corsi di formazione, nuclei operativi già avviati, attività di studio. In generale, però le progettazioni si suddividono complessivamente in due macro – gruppi:

1. le esperienze già esistenti, quindi realtà che hanno trovato nell'avviso l'opportunità per consolidare e ampliare attività sperimentate in precedenza grazie ad altre fonti di finanziamento oppure attuare nuove idee già oggetto di riflessione e confronto a livello locale o all'interno dell'ente proponente;
2. i progetti nuovi, nati da esperienze precedenti molto frammentate e che nell'avviso hanno colto l'opportunità di dare forma a relazioni e interventi realizzati fino a quel momento in modo poco coordinato o orientato sul tema.

Appartengono al primo gruppo molti progetti che hanno come soggetto capofila un ente di natura pubblica (Asl o Comune). E' questo un insieme che, nella prospettiva di una valutazione finale, è possibile distinguere in due sottoinsiemi: i progetti che hanno utilizzato il finanziamento per sostenere attività in continuità o non più garantite da finanziamenti ordinari, oppure per specializzare funzioni o prestazioni già erogate; e progetti che hanno colto l'occasione per ampliare l'ambito di intervento introducendo elementi innovativi in relazione ai target di riferimento o alle strutture organizzative e di governance sia del sistema locale di tutela, protezione e trattamento, sia dei singoli casi.

L'appartenenza a un gruppo piuttosto che all'altro determina, come è facilmente comprensibile, il tipo di difficoltà incontrate nel percorso di costruzione del progetto.

Le informazioni disponibili dal documento iniziale di progetto e, successivamente, dalle relazioni intermedie e finali permettono di affermare che quasi tutti i progetti hanno portato ad una presa in carico diretta di bambini e/o adolescenti vittime di abuso e sfruttamento sessuale. I progetti si differenziano però rispetto sia a caratteristiche, finalità e composizione della rete territoriale di coordinamento sia ai modelli di presa in carico integrata e multidisciplinare.

Le varie progettualità si differenziano, inoltre, per il numero di minori effettivamente seguiti e anche in relazione agli assetti teorici e metodologici di riferimento.

L'esame della documentazione disponibile ha reso possibile l'individuazione di alcune esperienze che più di altre sembrano aver saputo sia dare espressione alle precise indicazioni per la progettualità contenute nell'Avviso, sia risultare coerenti con gli indirizzi di azione che sono stati espressi dalla WHO, dal Consiglio d'Europa e dall'Ue in materia di politiche e strategie per la prevenzione, la cura e l'assistenza dei bambini e degli adolescenti vittime di abuso e sfruttamento sessuale, e più in generale di violenza. Le cause di insorgenze dell'abuso e dello sfruttamento sessuale sia di tipo intrafamiliare che extrafamiliare, hanno natura multifattoriale, e siamo davanti a eventi