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

che, a causa degli effetti a breve e lungo termine, anche nel nostro paese sono tra le principali cause di disuguaglianze in termini di livelli di salute e benessere individuale e sociale, con le popolazioni più povere e svantaggiate a maggior rischio.

Alcuni progetti più di altri evidenziano la capacità di agire sui fattori di rischio e di protezione. Fattori biologici, sociali, culturali, economici e ambientali interagiscono tra loro influenzando le dinamiche di abuso e sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti. La maggior parte dei fattori a livello individuali sono legati ai genitori o ad altri adulti, piuttosto che a caratteristiche dei bambini, tuttavia i bambini con problemi di comportamento o forme di disabilità possono essere a maggior rischio di altri. Anche i fattori protettivi hanno una forte relazione con le caratteristiche individuali di genitori e bambini, in particolare sono elementi cruciali la qualità della relazione tra il bambino e il genitore non abusante e il supporto dal contesto sociale più prossimo. Gli esiti sia a breve che a lungo termine di queste situazioni sono però determinati anche dalla risposta del contesto istituzionale dei servizi e delle autorità giudiziarie: quanto più questa ritarda, è piena di sovrapposizioni oppure è contraddittoria tanto più l'intervento può trasformarsi in un abuso istituzionale ad ulteriore aggravamento della situazione del bambino.

In alcune realtà però gli elementi di debolezza accumulatisi nelle prime fasi di implementazione del progetto si traducono in una difficoltà a soddisfare a pieno gli obiettivi prefissati e a raggiungere il dimensionamento previsto in termini di utenza. In effetti, le informazioni disponibili indicano che laddove maggiore era la coesione precedente al progetto, è stato significativo lo sforzo di circoscrivere le attività da realizzare e più specifici erano gli obiettivi, per i proponenti è stato più facile raggiungere quanto prefissato e ottenere anche esiti positivi imprevisti. Da questo punto di vista è stata cruciale la disponibilità del Dipartimento per le Pari Opportunità a concedere una proroga alle realtà richiedenti nella logica di portare a compimento i risultati attesi al fine di accedere all'ammontare completo del contributo finanziario concesso in fase di valutazione del progetto e di raggiungere i principali obiettivi che i proponenti si erano proposti.

Infine, alcuni progetti non sembrano aver raggiunto i risultati sperati e dalla relazione finale traspare una rappresentazione molto confusa del percorso attuativo; altri progetti hanno dato quasi esclusivamente continuità a servizi già esistenti cogliendo nell'Avviso l'opportunità per riqualificare gli operatori o per completare alcuni aspetti di rete, si tratta nella maggioranza dei casi di progetti proposti e gestiti da enti pubblici, non meno interessanti, ma il cui funzionamento appare essere già parte integrante del sistema locale di offerta sociosanitaria.

L'impegno contestuale verso l'integrazione operativa interistituzionale e multiprofessionale a rafforzamento del sistema locale e l'offerta di servizi di presa in carico diretta dei bambini, ed eventualmente delle loro famiglie, sono stati considerati

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

come due elementi principali di qualità dell'esperienza. Di seguito si individuano alcune progettualità che sui due fronti si sono impegnate fortemente pur con esiti diversi anche in relazione alle caratteristiche della comunità locale, del sistema locale dei servizi sociosanitari e al grado di riconoscimento del problema da parte delle istituzioni e degli operatori.

Altri progetti si sono focalizzati in modo prevalente sugli interventi clinici, anche innovando, ma coinvolgendo il contesto allargato solo in funzione facilitante delle prese in carico valutative e terapeutiche, adottando anche protocolli di procedure, ma senza uno specifico obiettivo di sistema che tenesse conto di tutte le fasi del percorso di presa in carico. Nondimeno, anche di alcuni di questi, che dai materiali paiono più coerenti con i principi dell'avviso, sarà dato conto in un elenco a parte sebbene una parte della casistica interessi bambini e adolescenti vittime di altre forme di violenza.

b) Il Numero di pubblica utilità 114 – Emergenza infanzia³

Il Servizio 114 Emergenza Infanzia è una linea telefonica di emergenza istituita con il Decreto Interministeriale del 14 ottobre 2002 e gestita sin dal suo avvio, nel marzo del 2003, da Telefono Azzurro.

Il 114 Emergenza Infanzia è accessibile da tutto il territorio nazionale, da telefonia sia fissa che mobile, ventiquattro ore al giorno, tutti i giorni dell'anno, gratuitamente, a chiunque (adulto o minore) intenda segnalare situazioni di emergenza, pericolo immediato o grave disagio che coinvolgono bambini o adolescenti. La missione del servizio è quella di fornire a chiunque si trovi sul territorio nazionale assistenza psicologica, nonché consulenza psico-pedagogica, per situazioni di emergenza che interessano bambini e adolescenti e fornire i necessari collegamenti con le strutture territoriali competenti di ambito sanitario, sociale e di sicurezza.

Nel periodo da gennaio a dicembre 2014, l'analisi della domanda e la valutazione competente delle situazioni riferite dal chiamante ha portato, infine, all'individuazione di 2.402 casi di emergenza (2402 in linea di emergenza e 304 tramite chat) o disagio per i quali sono stati aperti i relativi dossier e avviate le procedure di gestione di volta in volta indicate.

Di questi, sono stati 113 i casi di abuso sessuale segnalati al servizio (sia linea di emergenza che servizio di emergenza online), pari al 4,8% dell'intera casistica. Il trend è simile a quello del 2012, durante il quale le violenze sessuali segnalate sono state il 4,6% della casistica totale, ma leggermente in calo rispetto al 2013. Nell'arco

³ I dati contenuti nel presente paragrafo sono stati forniti dal gestore "SOS Il Telefono Azzurro Onlus" nella relazione annuale sul Servizio.

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

temporale considerato, le segnalazioni sono pervenute soprattutto dalle Regioni Lombardia, Emilia e Piemonte (39,4% del totale).

Se si considerano le diverse tipologie di abuso sessuale segnalate al 114 Emergenza Infanzia, emerge come la maggior parte degli abusi rientri nella categoria dei toccamenti (25 casi), dell'adescamento online (16 casi) e della pedopornografia online (10 casi). Il dato dimostra come per i bambini e gli adolescenti oggi la vita online sia un elemento fondamentale delle esperienze di vita quotidiana, con una distinzione tra offline e online che si affievolisce sempre di più.

Numerose anche le segnalazioni relative a episodi di esposizione intenzionale ad atti sessuali (10 casi), sfruttamento della prostituzione minorile e turismo sessuale (9 casi in totale), di fellatio (8 casi), di penetrazione (7 casi) di cui 2 casi di penetrazione vaginale. Alcuni segnalazioni inoltre sono relative ad episodi di esibizionismo (2 casi), di esposizione a materiale pornografico (1 caso) e a proposte verbali (1 caso).

Nella categoria "sospetti legati all'abuso", numericamente degna di nota (26 segnalazioni) rientrano tutti i casi in cui vi siano dei sospetti a partire da segni fisici o comportamentali, ma il chiamante non riesca a definire il presunto atto di abuso subito dal bambino. Vi rientrano anche toccamenti in zone non genitali ma con modalità equivoche, baci sulla bocca o sul collo, costrizioni a spogliarsi. 13 casi, infine, hanno riguardato segnalazioni di abuso sessuale con altri elementi specifici.

Se si considera il genere delle vittime, trova conferma il dato rilevato a livello internazionale secondo il quale bambine e adolescenti costituiscono le principali vittime di abusi sessuali.

Ben 72 casi (71,8%), infatti, hanno riguardato bambine e adolescenti, a fronte dei 27 casi che hanno riguardato minorenni di genere maschile.

Le vittime di abuso sessuale segnalate al 114 sono state principalmente bambini fino a 10 anni di età (43,8%), sebbene la percentuale di vittime adolescenti sia cresciuta notevolmente negli ultimi anni (dal 16,7% nel 2012 al 22,2% nel 2013 al 25% del 2014). Il dato è rilevante, e da monitorare se si considera in particolare il fatto che significa che tra le segnalazioni arrivate al 114 nel 2014 la vittima è adolescente in 1 caso ogni 4.

Inoltre, le vittime di sesso maschile sono prevalentemente bambini da 0 a 10 anni, mentre le vittime di sesso femminile sono equiparabili nella numerosità tra la prima e la seconda classe di età (0-10 e 11-14 anni), con un leggero decremento nella terza classe di età (15-18 anni).

In quali tipologie di abuso si distinguono maggiormente maschi e femmine? In base alle segnalazioni pervenute al 114 durante il 2014, le femmine subiscono in

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

misura maggiore quasi tutti i tipi di abusi, fatta eccezione per l'adescamento online, che coinvolge maschi e femmine in egual misura.

Per quanto riguarda la distinzione per tipo di abuso rispetto alla classe di età, emerge che i bambini fino a 10 anni sono maggiormente coinvolti in quasi tutte le tipologie di abuso considerate. Tuttavia, mentre i pre-adolescenti sono più frequentemente vittima di toccamenti, gli adolescenti sono soprattutto vittime di adescamento on-line.

Gli abusi sessuali segnalati al 114 riguardano prevalentemente bambini di cittadinanza italiana, senza particolari differenze rispetto alle diverse categorie di abuso. Appare comunque significativa anche la percentuale di vittime di altre nazionalità, sebbene con un trend decisamente in crescita rispetto alle precedenti annualità (dal 14% del 2012, al 10,1% del 2013 al 20,4% del 2014).

Per quanto concerne il presunto abusante, si rileva come, rispetto al totale dei responsabili segnalati nel periodo considerato, il 54,7% siano persone appartenenti al nucleo familiare: padri, altri parenti, madri, nonni, fratelli/sorelle, nuovi conviventi/coniugi.

Sebbene vi sia un trend in continuo aumento nella percentuale di responsabili estranei al bambino/adolescente (dal 14,5% nel 2012 al 23,5% nel 2013 al 27,4% nel 2014), questi rimangono comunque una quota minore.

Negli altri casi si tratta di soggetti esterni alla famiglia, ma comunque conosciuti quali amici di famiglia, insegnanti, educatori, vicini di casa, etc. In particolare, l'aumento delle segnalazioni che riguardano un responsabile estraneo è in linea con l'elevato numero di casi di abusi perpetrati attraverso Internet (adescamento e pedopornografia), luogo in cui è più probabile che i ragazzi stabiliscano relazioni potenzialmente rischiose con sconosciuti.

In relazione all'autore, è interessante il confronto tra bambini italiani e di altra nazionalità.

Incrociando i dati sul presunto responsabile dell'abuso sessuale con quelli sulla tipologia di abuso, emerge come soggetti estranei alla vittima o amici/conoscenti vengano indicati come autori principalmente rispetto alle categorie di adescamento on-line e pedopornografia, coerentemente con la dinamica tipica di tali forme di abuso.

Si rilevano alcune differenze incrociando l'età della vittima con il presunto responsabile dell'abuso: sembra che gli abusi messi in atto da familiari (madre, padre, altri parenti) siano maggiormente rivolti verso bambini sotto i 10 anni, mentre nel caso di abusi messi in atto da amici/conoscenti o anche da soggetti estranei, l'età delle vittime è maggiore (11- 14 o 15-18 anni). Non si rilevano differenze particolari sul genere della vittima rispetto al presunto responsabile dell'abuso, ad eccezione

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

dell'elemento già precedentemente evidenziato che le bambine e le adolescenti sono più frequentemente vittime di abusi sia all'interno che all'esterno della famiglia.

Come è intervenuto il 114 nei casi di abuso sessuale segnalati? Nel corso della telefonata, l'operatore che risponde al Servizio 114 raccoglie gli elementi riferiti dal chiamante (laddove si tratti di un minore con la necessaria cautela, alla luce delle linee guida internazionali che impongono di evitare ogni forma di condizionamento/suggestione) ed effettua una valutazione della situazione in termini di rischio per il minorenne coinvolto.

Laddove si configuri una situazione di emergenza, come nel caso dell'abuso sessuale, il modello di intervento del 114 prevede il coinvolgimento di diversi servizi e istituzioni locali, con l'obiettivo di fornire al minore non solo una risoluzione immediata dell'emergenza (intervento a breve termine), ma anche di facilitare la costruzione di un progetto a medio-lungo termine, che permetta di seguire nel tempo il bambino, e il suo nucleo familiare, sostenendolo e garantendo la presa in carico effettiva del caso. Solo in questo modo, infatti, è possibile prevenire il ripetersi della situazione di emergenza, la cronicizzazione di situazioni di disagio, e gli esiti negativi per la crescita dei bambini e degli adolescenti coinvolti. A tal fine il modello prevede anche dei follow-up con i servizi coinvolti nella gestione del caso.

Nella maggior parte dei casi di abuso sessuale gestiti nel periodo considerato, coerentemente con le procedure del servizio, si è reso necessario il coinvolgimento in emergenza delle Forze dell'ordine: in particolare, laddove si trattasse di piccoli comuni, sono stati coinvolti l'Arma dei Carabinieri e la sezione della Squadra Mobile della Questura specializzata per i reati sessuali. In altri casi la segnalazione è stata inoltrata direttamente alla/alle Procure competente/i territorialmente. Infine, la Polizia Postale è stata contattata nei casi in cui si è configurato un abuso tramite internet.

Avendo come obiettivo non solo quello di intervenire in emergenza, ma anche quello di promuovere il benessere del bambino, gli operatori del 114 hanno coinvolto nel 13,4% dei casi anche i Servizi Sociali del Comune o altri servizi territoriali.

c) La partecipazione al Comitato degli Stati Parte di Lanzarote

Tra le attività condotte dal Dipartimento per le Pari Opportunità sul versante europeo, degna di nota è la costante partecipazione al Comitato degli Stati Parte della Convenzione di Lanzarote, istituito ad opera del Consiglio d'Europa con l'obiettivo di monitorare lo stato di attuazione della Convenzione stessa. Il monitoraggio sistematico della Convenzione rappresenta, infatti, uno dei maggiori punti di forza della Convenzione.

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

In base all'articolo 39, il Comitato è composto da rappresentanti degli Stati parte della Convenzione. In base all'articolo 41, il Comitato è chiamato a svolgere, oltre alla fondamentale funzione di monitoraggio della Convenzione, le seguenti funzioni:

- facilitare la raccolta, l'analisi e lo scambio di informazioni, esperienze e buone prassi tra Stati membri per migliorare la loro capacità di prevenire e combattere lo sfruttamento sessuale e l'abuso sessuale dei bambini.
- facilitare un uso e un'attuazione effettiva della convenzione, compresa l'individuazione di eventuali problemi e gli effetti prodotti da dichiarazioni o riserve formulate dagli Stati parte
- esprimere un parere su ogni questione riguardante l'applicazione della presente Convenzione e facilitare lo scambio di informazioni sugli sviluppi significativi a livello giuridico, politica o tecnologico.

Alle riunioni del Comitato sono invitati a prendere parte innanzitutto gli Stati che hanno già ratificato la Convenzione con diritto di voto, sono altresì invitati a partecipare ai lavori anche gli Stati che hanno firmato ma non ancora ratificato la Convenzione – e per questo senza diritto di voto –, nonché rappresentanti di organismi europei ed altri soggetti interessati.

I lavori del Comitato, attivo dal 2011 e dotato di apposite "Regole procedurali", hanno riguardato diversi temi nel corso degli anni: la presentazione del nuovo sito internet del Consiglio d'Europa dedicato alla Convenzione di Lanzarote, il monitoraggio sull'andamento della campagna "Uno su Cinque" all'interno degli Stati membri, le diverse tematiche oggetto del monitoraggio sullo stato di avanzamento dell'iter di ratifica e di implementazione della Convenzione di Lanzarote negli Stati membri.

Il processo di valutazione, da parte del Comitato, sullo stato di attuazione della Convenzione, è stato avviato seguendo un approccio di tipo "tematico", secondo lo schema di articolato della Convenzione. Per questo motivo, le tematiche principalmente affrontate finora riguardano la pedopornografia, le misure di protezione delle vittime durante le varie fasi del procedimento penale, l'assistenza riservata alle vittime minori dei reati di abuso e sfruttamento sessuale.

L'attenzione riservata dal nostro Paese ai temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, anche attraverso la partecipazione attiva ai lavori di redazione della Convenzione di Lanzarote, ha consentito fin da subito la partecipazione di una rappresentanza del Dipartimento per la Pari Opportunità ai lavori del Comitato degli Stati Parte, dapprima in qualità di Stato osservatore, successivamente, una volta acquisito lo status di "Stato Parte" della Convenzione di Lanzarote dopo la ratifica della stessa Convenzione, avvenuta con la promulgazione della legge 1 ottobre 2012, n. 172,

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

entrata in vigore nel nostro Paese il 23 ottobre 2012, quale Membro effettivo del Comitato a partire dal 2013.

Nel corso dell'anno 2014, il Comitato si è riunito tre volte: rispettivamente nei mesi di aprile, settembre e dicembre.

A seguito della presentazione agli Stati Parte del Comitato del questionario tematico relativo alla prima fase di monitoraggio sullo stato di attuazione della Convenzione, a partire dal mese di aprile, gli incontri periodici del Comitato sono stati focalizzati sulla discussione in merito alle osservazioni sulle risposte fornite dagli Stati allo stesso questionario, in riferimento ai temi oggetto delle varie "questions" in esso contenute.

In particolare, in occasione del meeting tenutosi a settembre 2014, oltre a riferire sul "grooming" – tema specifico di discussione – l'Italia ha fornito una panoramica relativa alle altre condotte criminose punite ai sensi del codice penale italiano; la "corporate liability" – punibilità delle persone giuridiche che si rendano responsabili dei delitti connessi allo sfruttamento sessuale di minori – è stata poi l'ulteriore tematica oggetto di discussione.

Le problematiche connesse al riconoscimento del superiore interesse del bambino in indagini e procedimenti penali riguardanti l'abuso sessuale dei bambini nel cerchio della fiducia ed il tema dell'assistenza e protezione speciale da fornire alle vittime minori di reati sessuali nei vari Stati Parte della Convenzione sono invece state le principali tematiche oggetto di discussione durante l'incontro del dicembre 2014. Dal 2014 l'Italia è componente del Bureau del Comitato.

2.1.2 Il Dipartimento per le Politiche della famiglia

Seppur non strettamente connesse alla tematica dell'abuso e dello sfruttamento sessuale, vanno ricordate anche talune attività del Dipartimento per le politiche della famiglia, struttura di supporto per la promozione e il raccordo delle azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia in ogni ambito e a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali. In particolare il Dipartimento, avvalendosi dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia ed attraverso la redazione del Piano nazionale per la famiglia, cura l'elaborazione e il coordinamento delle politiche nazionali, regionali e locali per la famiglia e ne assicura il monitoraggio e la valutazione; promuove intese in sede di Conferenza unificata relative, tra l'altro, allo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi, alla riorganizzazione dei consultori familiari, alla qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, alla riduzione del costo dei servizi per le famiglie numerose; fornisce supporto, unitamente alle altre amministrazioni centrali dello Stato competenti, all'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e

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

l'adolescenza e del Centro di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza ed assicura la presenza del Governo negli organismi nazionali, comunitari e internazionali competenti in materia di tutela della famiglia. Il Dipartimento è impegnato altresì nella realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale (L.285/1997), nel sostegno e promozione dell'informazione e della conoscenza, nell'innovazione e attuazione delle politiche per i cittadini più piccoli principalmente attraverso attività di documentazione, analisi, ricerca e monitoraggio: le politiche per l'infanzia afferiscono alla promozione e tutela dei diritti dei bambini all'educazione, alla qualità della vita, alla partecipazione e inclusione sociale, alla realizzazione individuale privilegiando l'ambiente ad esse più confacente ovvero la famiglia naturale, adottiva o affidataria, in attuazione dei principi della Convenzione sui diritti del fanciullo resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, e degli articoli 1 e 5 della legge 5 febbraio 1992, n.104.

Per l'anno oggetto della presente relazione, con il DM del 29.08.2014, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con delega alle politiche per la famiglia, ha stabilito la ripartizione del Fondo politiche per la famiglia (complessivamente di Euro 16.695.248,00) destinati alla realizzazione di interventi sia di competenza statale che regionale in ambito di politiche familiari. Più in particolare, il testo individua le finalità di utilizzo del Fondo al fine di garantire l'attuazione dei principi di imparzialità, buon andamento, efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa, stabilendo le relative ripartizioni:

- per gli interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale, inerenti sia iniziative di conciliazione dei tempi di vita e lavoro (Euro 3.000.000,00), sia il sostegno alle adozioni internazionali ed al funzionamento della CAI (Commissione Adozioni Internazionali) (Euro 8.000.000,00), sia iniziative in materia di politiche familiari realizzate attraverso la stipula di accordi con altre pubbliche amministrazioni, enti locali, imprese e associazioni (Euro 695.248,00);
- per attività di competenza regionale e degli enti locali per finanziare attività a favore della prima infanzia e delle responsabilità genitoriali (Euro 5.000.000,00).

2.1.3 Il Dipartimento per le Politiche europee

Nell'ambito delle attività di competenza del Dipartimento per le politiche europee, si segnala che nell'anno 2014, è stato completato il lavoro di coordinamento per il recepimento della Direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 39, la cui proponenza è del Ministero della giustizia. L'obiettivo della Direttiva suddetta è quello di aggiornare le

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

normative esistenti in materia, ponendo in particolare risalto le esigenze di tutela legate alla commissione di questi reati a mezzo internet ed, in generale, all'utilizzo crescente dello strumento informatico in tale delicato settore. Sul punto, giova ricordare che la legislazione italiana può dirsi avanzata in materia, e pertanto durante l'iter volto al recepimento della Direttiva sono stati vagliati soprattutto gli aspetti inerenti:

- il rafforzamento dell'efficacia sanzionatoria delle fattispecie incriminatrici esistenti attraverso la previsione di ulteriori circostanze aggravanti;
- il consolidamento degli strumenti di indagine informatica e telematica rispetto a ipotesi di reato (come ad esempio l'adescamento di minori), per i quali essi non erano in precedenza utilizzabili;
- il potenziamento degli strumenti di controllo sociale attraverso l'accesso del datore di lavoro ad informazioni nei confronti del soggetto che possa essere assunto in occupazioni che implicino il contatto con persone minorenni;
- la possibilità di inserimento di indagati ed imputati in programmi di recupero per gli autori di reati sessuali.

Sempre con il Ministero della Giustizia e nell'ambito del semestre di Presidenza di turno nazionale del Consiglio d'Europa, in linea con il consolidato impegno per la tutela dei minori non accompagnati, nello stesso anno 2014 è stato inoltre sostenuto il negoziato sulla proposta di regolamento relativo alla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro.

2.1.4 Il Dipartimento affari regionali

Rispetto all'attività del Dipartimento Affari Regionali, l'Ufficio per l'esame di legittimità della legislazione regionale e delle provincie autonome ed il contenzioso costituzionale segnala che il Servizio – Politiche Socio Sanitarie e Culturali ha esaminato negli ultimi anni numerose leggi regionali recanti misure adottate dalle Regioni relative alla lotta contro la violenza e a salvaguardia dei diritti dei minori, agli interventi contro la violenza sulle donne e sui minori, al sistema integrato dei servizi sociali a tutela dei diritti di cittadinanza, all'istituzione di autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini. In particolare, è utile ricordare la figura del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e le leggi regionali che ne hanno disposto l'istituzione: L.P. Trento n. 10 del 3 aprile 2007; L.R. Calabria n. 22 del 10 luglio 2008; L.R. Marche n. 6 del 29 aprile 2008; L.R. Marche n. 23 del 28 luglio 2008; L.R. Toscana n. 26 del 1 marzo 2010, L.R. Piemonte n. 50 del 9 dicembre 2009, L.R. Liguria n. 38 del 6 ottobre 2009; L.R. Umbria n. 18 del 29 luglio 2009; L.R. Basilicata n. 18 del 29 giugno 2009; L.R. Lombardia n. 6 del 30 marzo 2009; L.R. Sardegna n. 8 del 7 febbraio 2011; L.R. Veneto n. 37 del 24.12.2013.

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

Nel 2014 il Friuli-Venezia Giulia con la legge n. 9 del 15.5.2014 ha provveduto a tale istituzione.

Le leggi regionali che istituiscono la figura del garante per l'Infanzia e l'Adolescenza sono volte ad assicurare la piena attuazione sul territorio regionale dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori attraverso azioni positive mirate alla promozione del diritto alla vita, alla famiglia, all'istruzione, all'assistenza socio sanitaria e alla partecipazione alle decisioni. L'azione del Garante viene esercitata nell'ambito della normativa e degli atti internazionali vigenti, con l'obbligo di segnalare alle autorità competenti i casi di ipotesi di reato.

2.2 Il Ministero dell'interno

2.2.1. Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale Anticrimine Polizia dello Stato

a) L'attività di prevenzione e contrasto delle fenomenologie di abuso e sfruttamento sessuale in pregiudizio di minori, comprensive della tratta di esseri umani e della formazione del personale di polizia, relative al periodo gennaio-dicembre 2014.

Nel 2014 la Polizia di Stato ha dedicato grande attenzione alla prevenzione ed alla repressione dello sfruttamento sessuale dei minori, considerato sotto i profili dell'abuso e della violenza in pregiudizio di bambini e adolescenti, nonché come contemporanea forma di "schiavitù" che colpisce, prevalentemente, vittime di Paesi stranieri portate in Italia per essere introdotte nei circuiti di sfruttamento della prostituzione minorile. E' intervenuto, nel periodo in esame, un importante intervento normativo dedicato alla tratta di esseri umani⁴, che ha consentito di perfezionare gli strumenti di contrasto penalistici ed investigativi già esistenti, nell'ottica di assicurare massima protezione ed assistenza alle vittime, soprattutto se in condizioni di vulnerabilità. La legge prevede, tra l'altro, particolari tutele in favore dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta.

b) Iniziative in materia di abuso e sfruttamento sessuale.

L'azione di prevenzione e contrasto alle forme di abuso e sfruttamento sessuale di minori svolta dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha continuato a vedere impegnati gli Uffici centrali e territoriali della Direzione Centrale Anticrimine della

⁴ Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 24, "Prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e protezione delle vittime" (attuativo della Direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e sulla repressione della tratta di esseri umani e sulla protezione delle vittime).

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

Polizia di Stato e della Direzione Centrale per la Polizia Stradale, Ferroviaria, delle Comunicazioni e per i Reparti Speciali della Polizia di Stato, che hanno svolto, tra l'altro, un'intensa attività investigativa per il contrasto al fenomeno della pedofilia via internet.

Tra le iniziative di livello nazionale, il 28 gennaio 2014 è stato siglato il Protocollo di Intesa tra il Ministero dell'Interno– Dipartimento della Pubblica Sicurezza e l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, che ha rinnovato e ampliato gli impegni del precedente accordo del 10 dicembre 2012. In questo ambito di collaborazione è continuata l'attività del "Tavolo di lavoro" tra rappresentanti del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e dell'Ufficio dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, istituito presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale con decreto del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 12 ottobre 2012⁵ con il compito di elaborare strategie di intervento finalizzate ad assicurare la piena attuazione e tutela dei diritti e degli interessi dei minorenni.

Nello stesso ambito di collaborazione è proseguita l'attività del "Gruppo Tecnico" previsto dall'art. 2 del suddetto "Protocollo" del 2012 composto da rappresentanti del "Dipartimento della Pubblica Sicurezza e dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza"⁶ ampliabile, di volta in volta, ad esperti. Nel 2014⁷ il "Gruppo Tecnico" ha elaborato un "Vademecum per le Forze di polizia – Garantire i diritti dei minorenni", al fine di definire le più efficaci forme di approccio ai minorenni in diverse situazioni operative; lo stesso è consultabile on line sul sito istituzionale del Ministero dell'Interno ed è stato diffuso anche ai Prefetti, oltre che in sede centrale, con circolare del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 20 ottobre 2014. Subito dopo la pubblicazione del predetto "Vademecum" è stata avviata, dall'Ufficio dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, con il contributo e la collaborazione fattiva dei componenti del "Gruppo tecnico", l'elaborazione di una versione più snella e di facile consultazione del "Vademecum" (c.d. Vademecum tascabile), che allo stato non risulta essere stato ancora editato da quell'Autorità.

Il Servizio Centrale Operativo ha continuato a gestire il numero verde (800300558) istituito in capo al Ministero dell'Interno dalla legge 9 gennaio 2006, n.7

⁵ Composto, per il Dipartimento della Pubblica Sicurezza: dal Direttore del Servizio Analisi Criminale della Direzione Centrale della Polizia Criminale; dal Direttore del Servizio Centrale Operativo della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato; dal Direttore del Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni della Direzione Centrale per la Polizia Stradale, Ferroviaria, delle Comunicazioni e per i Reparti Speciali della Polizia di Stato; dal Direttore del Servizio Immigrazione della Direzione Centrale per l'Immigrazione e la Polizia delle Frontiere.

⁶ Nel "Protocollo" del 2014 il medesimo "Gruppo" è previsto nell'art. 3.

⁷ La composizione rispecchia quella del "Tavolo di lavoro", sia pure a livelli inferiori di qualifica dei suoi membri.

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

recante "Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile", attivato nel 2009 al fine di "ricevere segnalazioni da parte di chiunque venga a conoscenza della effettuazione, sul territorio italiano, delle pratiche di cui all'art 583-bis del codice penale, nonché a fornire informazioni sulle organizzazioni di volontariato (...)". Nel 2014 sono pervenute 7 chiamate⁸.

È tuttora operativo anche il numero europeo "116000" dedicato ai minori scomparsi o vittime di sfruttamento sessuale, istituito a seguito di decisione della Commissione Europea ed assegnato al Ministero dell'Interno⁹. La linea telefonica consente di segnalare ad un centralino multilingue casi di bambini che si sono smarriti, che sono in difficoltà o che comunque hanno bisogno di aiuto, interessando, all'occorrenza, gli uffici territoriali delle Forze di polizia. Nel 2014 il "116000" ha inoltrato al Servizio Centrale Operativo 1 segnalazione relativa ad una minore scomparsa in Germania, che nel giro di qualche giorno è stata rintracciata e riaffidata alla famiglia dalla Questura interessata.

Tra i dispositivi di carattere europeo è attivo in Italia, da agosto 2013, il "Sistema di allarme scomparsa minori" o "Child Alert" presso il Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia della Direzione Centrale della Polizia Criminale. Le condizioni per l'attivazione dell'"alert" sono: minore età della vittima; pericolo per l'integrità fisica o la vita del minorenne; sussistenza di un allontanamento coatto; disponibilità di informazioni sufficienti ed affidabili affinché la diffusione dell'allarme possa contribuire alla localizzazione del o degli autori del reato. Nel 2014 l'"alert" è stato lanciato 1 volta, con esito positivo.

Come di prassi, anche nel 2014 le Questure hanno organizzato incontri, d'intesa con i Provveditorati agli Studi, tra funzionari degli Uffici Minori delle Divisioni Anticrimine e classi di studenti, per affrontare tematiche ritenute di particolare interesse, anche in sinergia con la Polizia Postale e delle Comunicazioni per i profili attinenti all'uso corretto e sicuro delle moderne tecnologie di comunicazione.

E' stata, altresì, allestita una sala per l'audizione protetta di minori o altre vittime "vulnerabili" presso la Questura di Bologna. La Questura di Ravenna, inoltre, ha creato un'area di accoglienza dedicata ai minori per le esigenze di diversi uffici, quali la Squadra Mobile, la Divisione Anticrimine, l'Ufficio Immigrazione.

Nell'anno 2014 sono stati stipulati, in ambito locale, ulteriori Protocolli d'intesa per la realizzazione di interventi integrati contro la violenza e i maltrattamenti. Si segnalano, tra i più significativi:

⁸ Di cui solo 1 è risultata utile.

⁹ Lo gestisce, in base ad un Protocollo d'Intesa, "Telefono Azzurro-Onlus"

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

- il “Protocollo per assicurare la piena attuazione delle funzioni di tutela dei minori destinatari di provvedimenti giudiziari civili e penali ivi inclusi quelli riguardanti i minori vittime di abusi sessuali o maltrattamenti intrafamiliari” siglati nel luglio 2014 dalla Questura di Reggio Calabria.
- il “Protocollo d'intesa per la prevenzione, la repressione e il trattamento degli abusi sui minori e dei reati contro le cosiddette “fasce deboli”, firmato nel novembre 2014 dalla Questura di Pistoia.
- il Protocollo d'intesa volto a definire le “Procedure Operative a seguito di rintraccio sul territorio di Roma Capitale di minori in stato di abbandono o difficoltà”, siglato nel dicembre 2014 dalla Questura di Roma.

c) Iniziative in materia di tratta di esseri umani

Nell'ambito del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea (luglio/dicembre 2014), il Servizio Centrale Operativo ha realizzato, in collaborazione con il Raggruppamento Operativo Speciale ed il Comando tutela del Lavoro dell'Arma dei Carabinieri, all'interno del Law Enforcement Working Party (LEWP) del Consiglio dell'Unione Europea, il “Manuale degli indicatori di tratta per gli investigatori delle Forze di polizia”, dedicando una sezione al coinvolgimento di minori quali vittime di tratta con diverse finalità di sfruttamento (lavorativo, sessuale, attività illecite, accattonaggio). Obiettivo dell'iniziativa, che si è posta nel solco di altre progettualità europee in materia, è stato quello di redigere un elenco aggiornato dei c.d. “indicatori” di tratta, non solo con riferimento alle vittime di tratta, ma anche agli autori di tratta – profilo poco esplorato nell'Unione Europea – offrendo, quindi, specifici profili dei trafficanti e concentrandosi anche sugli aspetti connessi alle attività di indagine, a beneficio principalmente degli investigatori delle Forze di polizia.

La proposta progettuale, comprensiva di un questionario, è stata presentata al Law Enforcement Working Party il 12 settembre 2014 ed è stata discussa nel corso di successivi incontri di novembre e dicembre 2014; nel febbraio 2015 è prevista l'ultima discussione e ad aprile successivo il documento dovrebbe essere approvato in sede europea. Il “Manuale”, elaborato sulla base delle risposte al questionario fornite dai 28 Stati Membri, ha delineato, altresì, un'analisi aggiornata del fenomeno criminale dell'Unione Europea, una panoramica degli Uffici di polizia impegnati nel contrasto del fenomeno e degli sfruttamenti investigativi adottati, dei Piani d'Azione Nazionali esistenti, delle migliori prassi adottate e delle attuali forme di cooperazione internazionale di polizia negli Stati Membri.

Ancora, nel quadro dell'European Union Crime Prevention Network (EUCPN) si è svolta a Roma, nel dicembre 2014, presso la Scuola Superiore di Polizia, la conferenza sul tema “La prevenzione della tratta degli esseri umani”, organizzata dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale, cui ha partecipato anche il Servizio Centrale

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

Operativo, che ha fornito un proprio contributo nella precedente fase di sviluppo progettuale.

Il Servizio Centrale Operativo ha collaborato, altresì, alle visite di studio disposte nell'ambito del Programma Technical Assistance Information Exchange Instrument (TAIEX) della Commissione Europea, ricevendo le delegazioni estere per i richiesti approfondimenti (con scambi di informazioni e buone prassi e 10 colloqui con esperti) sulle varie tematiche di interesse, tra le quali anche la tratta di esseri umani. In particolare, nel febbraio 2014 un funzionario del Servizio ha partecipato quale relatore, a Tirana (Albania), al workshop sul tema "Combating child trafficking in Albania".

Infine, il Servizio Centrale Operativo ha svolto specifica attività di tutoraggio per il Progetto europeo "EUROMED Police III", nel cui ambito si è svolto a Roina, dal 27 al 31 gennaio 2014, un seminario sulla lotta alla tratta degli esseri umani organizzato con il supporto dell'Unità Nazionale CEPOL, rivolto ad appartenenti delle Forze di polizia di alcuni Paesi dell'area del Mediterraneo meridionale impegnati nelle attività di contrasto del fenomeno.

d) La formazione del personale della Polizia di Stato

Nella consapevolezza di quanto sia essenziale garantire il costante aggiornamento e la formazione del personale impegnato nella trattazione della delicata tematica, sono proseguiti, nel 2014, i corsi di aggiornamento per funzionari della Polizia di Stato (Dirigenti delle Divisioni Anticrimine e Funzionari Direttivi delle Squadre Mobili delle Questure) sul tema della "violenza di genere", avviati alla fine del 2013 e comprendenti anche l'approfondimento delle problematiche connesse agli interventi di polizia per "violenza domestica", del fenomeno della "violenza assistita" e delle procedure di ascolto del minore vittima di abuso.

Inoltre, nel quadro del Progetto europeo "DICAM II – Identity children depicted in abusive material", avviato nel 2013 dal Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni della Direzione Centrale per la Polizia Stradale, Ferroviaria, delle Comunicazioni e per i Reparti Speciali della Polizia di Stato, si sono svolti i seminari formativi sulla tematica dell'Abuso sessuale dei minori attraverso le nuove tecnologie. Una proposta di procedure operative per la rilevazione e presa in carico delle vittime "nelle 4 "province pilota" (Torino, Roma, Pescara, Catania) sede dei "Gruppi di lavoro" per la definizione di "procedure operative standard" volte ad assicurare la tutela delle vittime di abuso sessuale on-line e delle loro famiglie. Ai seminari hanno partecipato, insieme agli operatori dei Compartimenti della Polizia Postale, il personale degli Uffici competenti delle Questure (Uffici Minori delle Divisioni Anticrimine e Squadre Mobili).

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

2.2.2. Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato

a) Strategie operative poste in essere nell'attività di prevenzione e contrasto della pedopornografia riferite all'anno 2014

Il contrasto della pedopornografia sulla Rete Internet affronta le attuali sfide della criminalità informatica attraverso il rafforzamento del coordinamento delle iniziative investigative condotte sull'intero territorio nazionale ed il raccordo delle stesse nei canali di cooperazione internazionale di Polizia e giudiziaria.

Il contrasto e la prevenzione della pedopornografia in Rete e delle connesse forme di devianza e di rischio per i minorenni sono svolti dal Centro Nazionale per il Contrasto alla Pedopornografia On-line (C.N.C.P.O) istituito con la legge 6 febbraio 2006 n. 38 nell'ambito del Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni. Il C.N.C.P.O. supporta le indagini sperimentando nuove tecniche investigative e avvalendosi di strumenti tecnologici d'avanguardia, quali i sistemi di raccolta e di analisi dei dati investigativi ed i sistemi di analisi forense delle immagini digitali.

L'orientamento investigativo si concentra su due direttrici principali, ovvero sulle piattaforme di navigazione maggiormente a rischio per le vittime quali quelle dei social network, ove emergono costantemente modalità di adescamento di minori e di cyberbullismo, nonché nelle reti "darknet" aree profonde e nascoste del web, prescelte dalle comunità pedofile, ove l'utilizzo di tecnologie sofisticate rende inefficaci i tradizionali mezzi di accertamento delle identità online. In relazione ai comportamenti dei minori, la contraffazione delle identità online per finalità ludiche o di aggressione telematica continua a porsi tra i fenomeni più allarmanti.

Il furto di identità su social network e la creazione di profili a nome di altri o il furto di immagini e dati personali utilizzati per fingersi qualcun altro sui social network sono spesso il punto di partenza per la commissione di reati più gravi, frequentemente nell'assoluta inconsapevolezza degli effetti concreti che producono sulle vittime.

Più in generale per quanto concerne il tema del cyberbullismo, considerato al confine tra dinamiche giovanili e devianza, è stato avviato uno studio più approfondito dei profili degli autori di reato minorenni in materia di prepotenze on-line su un totale di 345 casi. Il cyberbullismo è un fenomeno relativamente recente per il quale i minori utilizzano i nuovi media per veicolare o mettere in atto azioni vessatorie, persecutorie, lesive della dignità di coetanei. Le denunce di reati che possono essere in esso ricompresi, sporte negli uffici della Specialità, si sono raddoppiate negli ultimi anni passando da 154 del 2013 a 345 nel 2014, così come è raddoppiato il numero dei minorenni autori di reato denunciati all'Autorità Giudiziaria: 28 nel 2013, 60 nel

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

2014. Autore e vittima di reato frequentemente si conoscono poiché condividono la realtà scolastica, sportiva o ricreativa in genere.

Sono in crescita nel 2014 i casi di diffusione di immagini sessuali di coetanei tra minorenni. La diffusione della pratica del "selfie" mal si sposa purtroppo con la curiosità sessuale tipica degli adolescenti e con un costume d'uso dei nuovi media che li vede sempre più spesso quale via elettiva per lo scambio di immagini e video "privatissimi". Sono ancora sporadici i casi in cui dallo scambio spontaneo di immagini sessuali si arriva all'estorsione e allo sfruttamento sessuale vero e proprio ma l'aumento di casi di circolazione di immagini sessuali autoprodotte tra minori potrebbe condurre ad un incremento della casistica. Sono i ragazzi dai 14 anni in su a trovare più spesso il coraggio di denunciare (per l'anno 2014 sono stati 238 i minori vittime di età compresa tra i 14 e 17 anni, 75 di età compresa tra i 10 e i 13 anni e 32 quelli di età inferiore ai 9 anni).

Altro filone investigativo in forte incremento è quello volto al contrasto di fenomeni di adescamento attraverso le comunicazioni nel web che naturalmente facilitano le strategie per circonvenire le giovani vittime, incentivando la produzione di materiale pedopornografico.

Per quanto concerne le attività di contrasto della pedopornografia sulla rete "darknet" TOR, proseguono intense attività di collaborazione internazionale, in particolare con l' FBI, coordinate da Europol. Le attività sotto copertura hanno consentito, allo stato, l'identificazione certa di diverse centinaia di utenti di varie nazionalità appartenenti a comunità pedofile, molti dei quali si sono rivelati abusanti di minori e produttori di materiale illecito.

L'attività di contrasto svolta dalla Polizia delle Comunicazioni nell'anno in disamina ha consentito di raggiungere i seguenti risultati:

ANNO	2014
Indagati sottoposti a provvedimenti restrittivi:	49
Denunciati in stato di libertà:	501
Perquisizioni	503
Minori Identificati	4
Minori vittime di adescamento	249

Per quanto attiene alle attività di prevenzione, il Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni acquisisce quotidianamente le numerosissime segnalazioni relative a