

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

Capitolo 2 – Le novità normative in sede nazionale**2.1 Il Decreto legislativo n. 24 del 4 marzo 2014**

La necessità di potenziare l'impianto normativo per fronteggiare il fenomeno della tratta e della riduzione in schiavitù degli esseri umani ha indotto il legislatore a compiere, negli anni, alcuni interventi volti all'introduzione di nuove fattispecie normative specificamente finalizzate a contrastare in Italia la condizione di quei nutriti gruppi di persone che sono trattati alla stregua di oggetti. Del resto, ad indurre il legislatore ad attivarsi in tal senso è stata, in primo luogo, la nostra massima fonte del diritto (la Carta Costituzionale) che, all'art. 2, impone al legislatore di riconoscere, garantire, e quindi anche di valorizzare, i diritti inviolabili dell'uomo in quanto punto di riferimento imprescindibile di ogni ordinamento civile. La tratta degli esseri umani e il loro sfruttamento (sessuale o lavorativo) è infatti una grave forma di violazione dei diritti fondamentali dell'uomo, particolarmente odiosa perché colpisce soprattutto gli individui più vulnerabili, come le donne e i bambini. Così, per fronteggiare efficacemente un fenomeno che raramente si consuma in un solo Stato ma il più delle volte prende corpo in più Stati, è stato creato un quadro di disposizioni comuni – a livello internazionale ed europeo – che disciplinano in modo uniforme alcuni punti come l'incriminazione dei responsabili, le sanzioni applicabili e le circostanze aggravanti nella tratta degli esseri umani. L'Unione europea ha quindi stabilito gli obiettivi e le priorità per proteggere le vittime della tratta degli esseri umani integrando tali "target" in un più ampio quadro volto a proteggere le vittime della violenza, del turismo sessuale e della pedopornografia. Così, il Decreto legislativo 24/2014 *Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI* si muove sulla base delle indicazioni individuate dalla direttiva 2011/36/UE relative alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla tutela delle vittime della tratta insistendo in quei punti che hanno dimostrato maggiori carenze nelle legislazioni nazionali. Il Decreto legislativo in primo luogo, quindi, riafferma il ruolo principe del diritto penale (sostanziale e processuale) nel contrasto della tratta, potenziando l'azione di repressione dei reati di tratta degli esseri umani; in secondo luogo fissa anche – sempre in sintonia con la direttiva 2011/36/UE – le disposizioni per assicurare una protezione e un percorso di recupero per le vittime di tali reati. Lo scopo primario del D.lgs 24/2014 è chiaramente quello di rafforzare la

Capitolo 2 – Le novità normative in sede nazionale

protezione assicurata dal nostro ordinamento⁸ a tutte le persone vulnerabili, quali "*i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere*" (art. 1) facendo riferimento all'ampio concetto di vulnerabilità presente nella direttiva europea e cioè a "*una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima*".

Passando ad un esame più specifico delle novità introdotte dal decreto 24 deve ora essere osservato che – a livello di diritto penale sostanziale – l'art. 2 del D.Lgs 24 ha modificato l'art. 600 del codice penale (rubricato *Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù*) introducendo nella fattispecie criminosa l'elemento della costrizione a compiere una qualsiasi attività illecita che comporti lo sfruttamento di un soggetto debole o la costrizione "a sottoporsi al prelievo di organi". Lo stesso articolo ha poi sostituito l'art. 601 c.p. (*Tratta di persone*) riscrivendone la struttura della fattispecie e specificando in modo più preciso le condotte attraverso le quali si realizza il reato di tratta di persone (viene quindi operata una specificazione delle condotte attraverso le quali si realizza la tratta, includendovi il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'accoglienza e la cessione d'autorità sulla vittima). Inoltre, è sempre l'art. 2 ad abrogare la circostanza aggravante ad effetto speciale (prevista dal secondo comma del vecchio articolo 601 c.p.) che poteva trovare applicazione solo quando i delitti commessi a danno di minori degli anni diciotto fossero diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi a vantaggio di una disciplina più generale e di più lineare applicazione.

È l'art. 3 del D.Lgs 24 ad introdurre, invece, le modifiche al livello processuale-penale. In particolare, introduce il comma 5-ter nell'art. 398 c.p.p. (*Provvedimenti sulla richiesta di incidente probatorio*) secondo il quale il giudice, su richiesta di parte, è tenuto ad applicare le disposizioni di cui al comma 5-bis "quando fra le persone interessate all'assunzione della prova vi siano maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità, supposta anche dal tipo di reato per cui si procede". Si tratta, evidentemente, di una norma che mira a tutelare non solo le persone minori di età ma

⁸ Basti pensare al contesto legislativo nazionale: L. 146/06 («Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001»); L. 108/10 («Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno»). Lo stesso codice penale già contempla la tratta di donne e minori commessa all'estero (art. 537), la riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600), la tratta di persone (art. 601), l'acquisto e l'alienazione di schiavi (art. 602), la confisca (art. 600-septies), l'ipotesi del fatto commesso all'estero (art. 604).

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

tutte le persone che, a prescindere dalla loro età, si trovano in condizioni di vulnerabilità.

L'art. 4 è dedicato ai minori stranieri non accompagnati vittime di tratta. Il decreto, dopo aver specificato che "i minori non accompagnati vittime di tratta devono essere adeguatamente informati sui loro diritti, incluso l'eventuale accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale", definisce i meccanismi affinché bambini e adolescenti (nei casi in cui sussistano fondati dubbi sulla loro minore età e la stessa non sia accertabile da documenti identificativi) siano prontamente identificati anche attraverso una procedura multi-disciplinare di determinazione dell'età condotta da personale specializzato e secondo procedure appropriate che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore. Lo stesso articolo specifica poi che, nelle more della determinazione dell'età e dell'identificazione, al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione, la vittima di tratta sia considerata minore.

L'art. 6 integra l'art. 12 della legge n. 228/2003 (legge sulla tratta) perché – in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 17 della Direttiva ("gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta di esseri umani abbiano accesso ai sistemi vigenti di risarcimento delle vittime di reati dolosi violenti") – estende i casi per i quali è destinato il Fondo per le misure anti-tratta anche all'indennizzo delle vittime di tale reato. Questa estensione deve essere considerata senz'altro rilevante perché il nostro ordinamento giuridico non contempla un sistema generalizzato di indennizzo a favore delle vittime dei reati intenzionali violenti, ma prevede soltanto dei Fondi per alcune specifiche categorie di vittime di reati predeterminati (ad esempio: mafia e terrorismo, usura, estorsione). Tale Fondo sarà alimentato dai proventi derivanti dalla confisca dei beni a seguito di sentenza di condanna penale e, per accedervi, le vittime dovranno dimostrare di non avere ricevuto ristoro dall'autore del reato nonostante abbiano esperito l'azione civile e le relative procedure esecutive nei suoi confronti. Ciò, evidentemente, al fine di garantire che il sistema pubblico di indennizzo intervenga solo a favore di coloro che non hanno effettivamente ottenuto un risarcimento dai responsabili dei reati. Nel caso, poi, siano ignoti gli autori del reato la vittima dovrà presentare la domanda di risarcimento entro un anno dal deposito del provvedimento di archiviazione.

L'art. 7 del D.Lgs in discorso ha il pregio di recepire la disposizione dell'art. 19 della direttiva che chiede agli Stati di istituire una figura che si occupi specificamente di questo tema attribuendo al Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri i compiti di indirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di tratta degli esseri umani. L'art. 9 prevede che le strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani (oltre alle azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione

Capitolo 2 – Le novità normative in sede nazionale

e all'integrazione sociale delle vittime) siano adottate con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'Interno nell'ambito delle rispettive competenze, sentiti gli altri Ministri interessati, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Unificata, mediante l'approvazione del Piano nazionale d'azione contro la tratta il quale, in sede di prima applicazione, sarà adottato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni in commento.

L'art. 8 si occupa, invece, del recupero delle persone oggetto della tratta e prevede – mediante l'aggiunta di un comma all'art. 18 del decreto legislativo n. 286/1998 – che sia definito un programma di emersione, assistenza ed integrazione sociale nei confronti delle vittime della tratta, con decreto del Ministro con delega alle pari opportunità, di concerto con il Ministro dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali.

2.2 Il Decreto legislativo n. 39 del 4 marzo 2014

Il Decreto legislativo 39/2014 *Attuazione della direttiva 2011/92/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI* – emanato in attuazione della direttiva 2011/93/UE che a sua volta ha sostituito la decisione quadro 2004/68/GAI – ha introdotto significative modifiche al nostro sistema penale, sia a livello sostanziale che processuale, potenziando il complesso normativo già esistente per la lotta contro l'abuso, lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile. Il nostro ordinamento giuridico, infatti, si fregiava già di una disciplina valida per questa tipologia di reati in virtù di alcuni interventi che il legislatore nel tempo aveva compiuto sul codice penale in particolare, da ultimo, con la ratifica e il recepimento della disciplina contenuta nella Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale stipulata a Lanzarote il 25 ottobre 2007 mediante la Legge n. 172 del 2012. Infatti, il D.Lgs n. 39 del 2014 non ha avuto bisogno di introdurre delle nuove fattispecie criminose per attuare la direttiva 2011/92/UE, ma ha potuto limitarsi a migliorare le disposizioni esistenti e la loro portata. Ciò è avvenuto, in prima battuta, con il primo articolo del D.Lgs in esame che all'articolo 602-ter del codice penale ha aggiunto, dopo il settimo comma, nuove circostanze aggravanti che stabiliscono – nei casi previsti dagli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quater.1e 600-quinquies – un aumento di pena: “a) se il reato è commesso da più persone riunite; b) se il reato è commesso da persona che fa parte di un'associazione per delinquere e al fine di agevolarne l'attività; c) se il reato è commesso con violenze gravi o se dal fatto deriva al minore, a causa della reiterazione delle condotte, un pregiudizio grave”. Inoltre, viene specificato che “le pene previste per i reati di cui al comma precedente sono aumentate in misura non eccedente i due terzi

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

nei casi in cui gli stessi siano compiuti con l'utilizzo di mezzi atti ad impedire l'identificazione dei dati di accesso alle reti telematiche." All'articolo 609-ter c.p. (*circostanze aggravanti per il reato di violenza sessuale*) lo stesso articolo 1 del D. Lgs dispone che dopo il numero 5-quater siano aggiunte altre due aggravanti che ricorrono se il reato "è commesso da persona che fa parte di un'associazione per delinquere al fine di agevolare l'attività, o se il reato è commesso con violenze gravi o se dal fatto deriva al minore, a causa della reiterazione delle condotte, un pregiudizio grave". L'aggravante relativa alla commissione del fatto da parte di "più persone riunite" era, invece, già prevista, in relazione ai delitti di violenza ed atti sessuali, dalla fattispecie di cui dall'art. 609-octies che disciplina la cosiddetta violenza di gruppo.

Oggetto di modifica da parte del D.Lgs 39 è poi l'articolo 609-quinquies (*corruzione di minorenni*) al quale, dopo il secondo comma è aggiunta la previsione che la pena è aumentata nelle ipotesi aggiunte alla nuova formulazione dell'articolo 602-ter⁹. Infine, simmetricamente, dopo l'articolo 609-undecies del codice penale (*adescamento di minorenni*) viene inserita la previsione che le pene per i reati di cui agli articoli 609-bis, 609-quater, 609-quinquies, 609-octies e 609-undecies, sono aumentate in misura non eccedente la metà nei casi in cui gli stessi siano compiuti con l'utilizzo di mezzi atti ad impedire l'identificazione dei dati di accesso alle reti telematiche."

L'art. 2 del D.lgs n. 39 introduce, invece, nel DPR n. 313 del 2002 (*Testo unico in materia di casellario giudiziale*) l'importante art. 25 bis che detta disposizioni relative all'impiego di persone che per le mansioni attribuite abbiano contatti diretti e regolari con minori. La norma impone, infatti, ai "datori di lavoro" privati (intesi anche come associazione/organizzazione di volontariato) e a quelli pubblici (pubbliche amministrazioni e gestori di pubblici servizi)¹⁰ che si apprestano a stipulare un contratto di lavoro per lo svolgimento di attività professionali o attività volontarie che comportino contatti diretti e regolari con minori, di acquisire il certificato di cui all'articolo 25 del TU per verificare l'esistenza di condanne per taluno dei reati di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quinquies e 609-undecies del

⁹ Vale a dire: a) "se il reato è commesso da più persone riunite; b) se il reato è commesso da persona che fa parte di un'associazione per delinquere e al fine di agevolare l'attività; c) se il reato è commesso con violenze gravi o se dal fatto deriva al minore, a causa della reiterazione delle condotte, un pregiudizio grave" eccedente la metà nei casi in cui gli stessi siano compiuti con l'utilizzo di mezzi atti ad impedire l'identificazione dei dati di accesso alle reti telematiche.").

¹⁰ Sul fatto per cui gli enti e le associazioni di volontariato sono obbligati alla richiesta del certificato, esclusivamente nel caso di instaurazione di un vero e proprio rapporto di lavoro mentre risulterebbero esenti se ricevono prestazioni da parte di soggetti volontari, si è espresso il Ministero della Giustizia il 3 aprile 2014 con la circolare "Attuazione direttiva contro l'abuso sessuale sui minori - Nuovo obbligo per i datori di lavoro". Successivamente, con la circolare n. 9 dell'11 aprile 2014 "Lotta agli abusi e allo sfruttamento dei minori - Chiarimenti D.lgs 39/2014" ha inoltre specificato come l'esclusione operi "quantomeno sotto il profilo sanzionatorio".

Capitolo 2 – Le novità normative in sede nazionale

codice penale, ovvero l'irrogazione di sanzioni interdittive all'esercizio di attività che comportino contatti diretti e regolari con minori¹¹.

Il datore di lavoro che non adempie all'obbligo di cui all'articolo 25-bis del DPR 313/2002 è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 10.000 a 15.000 euro. Il decreto, infine, interviene anche sul codice di procedura penale attraverso la modifica dell'articolo 266, comma 1, lettera f-bis che estende anche al delitto di cui all'articolo 609-undecies del codice penale (*adescamento di minorenni*) l'utilizzazione delle intercettazioni telefoniche o telematiche pur in presenza di un massimo edittale della pena inferiore ai cinque anni di reclusione. Viene poi anche inserito – all'articolo 62 c.p.p. (*divieto di testimonianza sulle dichiarazioni dell'imputato*) per il quale "le dichiarazioni comunque rese nel corso del procedimento dall'imputato o dalla persona sottoposta alle indagini non possono formare oggetto di testimonianza" – il comma 2 che estende tale divieto di utilizzazione alle dichiarazioni rese dall'imputato nel corso di programmi terapeutici diretti a ridurre il rischio che questi commetta delitti sessuali a danno di minori.

¹¹ Il Ministero della Giustizia con la Circolare del 24 luglio 2014 – *Rilascio del certificato del Casellario a richiesta del datore di lavoro, secondo l'art. 25-bis d.p.r. 313/2002, introdotto dal d.lgs. 39/2014 lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile* – comunica le modifiche tecniche al Sistema Informativo del Casellario (SIC) che consentono di produrre un certificato secondo le disposizioni contenute nell'art. 25-bis del D.P.R. n. 313/2002 (T.U. del casellario) secondo cui gli uffici locali possono rilasciare il certificato denominato "*certificato penale del casellario giudiziale (art. 25-bis in relazione all'art. 25 D.P.R. 14/11/2002 n. 313)*", che contiene le iscrizioni relative a condanne per i reati di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quater.1, 600-quinquies e 609-undecies del codice penale, ovvero l'irrogazione di sanzioni interdittive all'esercizio di attività che comportino contatti diretti e regolari con minori (la pena accessoria dell'interdizione perpetua da qualunque incarico nelle scuole di ogni ordine e grado, e da ogni ufficio o servizio in istituzioni o strutture pubbliche o private frequentate prevalentemente da minori (artt. 609-nonies 2° comma c.p., 600-septies 2° comma c.p.); nonché la misura sicurezza del divieto di svolgere lavori che prevedano un contatto abituale con minori (art. 609-nonies 3° comma c.p.)).

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

Capitolo 3 – Le novità normative regionali

3.1 Le iniziative regionali in materia prevenzione e tutela dei minori.

Di seguito, la presentazione delle principali iniziative adottate in ambito regionale inerenti – in maniera più o meno diretta – la tutela dei minori da violenza, maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale, in ottica preventiva, di presa in carico e trattamento delle vittime, nonché di contrasto ai fenomeni suddetti.

Regione Abruzzo

Va segnalata la Delibera della Giunta Regionale n. 760 del 18/11/2014 avente ad oggetto la *“Diffusione delle Procedure Operative “Fuori dalla rete”. Procedure operative per la tutela delle vittime minorenni di abuso sessuale online”*. Nelle more della revisione della deliberazione di Consiglio Regionale n. 58/5 del 30/01/2007 *“Approvazione linee guida regionali in materia di maltrattamento e abuso in danno dei minori”*, è stato approvato il suddetto atto con la finalità di creare e produrre uno strumento di facile consultazione, in grado di accompagnare e supportare gli operatori nella gestione di casi di abuso sessuale online nei confronti di bambini/e adolescenti, quale modello divulgativo sul territorio regionale. Il progetto è stato finalizzato al supporto degli operatori del settore, deputati alla gestione concreta dei casi di abuso sessuale online sui minori, a partire dalla fase della rilevazione e/o segnalazione dei casi, fino alla presa in carico psicosociale delle vittime, promuovendo un approccio integrato e multidisciplinare, nel rispetto del superiore interesse dei minori coinvolti.

Regione Basilicata

Con *Delibera n. 1493 del 04 dicembre 2014*, avente ad oggetto il *“DPCM 23 luglio 2014 – Attività regionali 2014 finalizzate a contrastare la violenza di genere e lo stalking – assegnazione risorse alle amministrazioni comunali di Potenza e Matera”*, la Giunta Regionale della Basilicata ha deliberato di approvare le attività regionali realizzate nell'anno 2014 finalizzate a contrastare i fenomeni della violenza di genere e di stalking realizzati a Potenza e Matera. Il documento ricorda che le indicazioni della Convenzione di Istanbul del 2011 sono state recepite dalla Legge 119/2013 con la finalità di rendere più incisivi gli strumenti di repressione dei fenomeni di maltrattamenti, violenza sessuale ed atti persecutori. Attraverso le risorse stanziare dalla Presidenza del Consiglio con l'apposito *“Fondo per le politiche relative ai diritti ed alle pari opportunità”* per gli anni 2013 e 2014, in parte devoluti anche alla Regione Basilicata (Euro 146.194,88), sono stati attuati progetti volti non solo ad istituire nuovi

Capitolo 3 – Le novità normative regionali

centri antiviolenza e nuove case rifugio, ma anche ad implementare le attività svolte dai centri già operanti sul territorio, che già lavorano in linea con la DGR del 5 luglio 2011 avente ad oggetto la predisposizione di “Progetti sperimentali contro la violenza di genere e lo stalking”. Operativi in tal senso sono i capoluoghi di provincia di Potenza e Matera, soggetti attuatori di detti interventi sull'intero territorio regionale, con assegnazione di apposite risorse finanziarie che permettono la stabilità dei progetti attuati: lo sportello di ascolto per le vittime di stalking (Matera) e la Casa delle Donne “Esther Scardaccione (Potenza). In tale contesto si inserisce appunto la delibera in oggetto, che mira a garantire la continuità ed il potenziamento di tali interventi, attraverso la ripartizione delle risorse finanziarie disponibili – di cui al Fondo sopra indicato – ai Comuni di Potenza e di Matera. La quota residua derivante dal Fondo stesso viene destinata agli ulteriori interventi previsti dal DPCM del 24 luglio 2014, come l'attivazione di nuovi servizi sul territorio al fine di riequilibrarne l'offerta, la formazione e l'aggiornamento degli operatori delle case di accoglienza per donne soggette a reati di violenza e stalking.

Regione Calabria

Nell'ambito del territorio Calabrese, si segnala il *Protocollo operativo 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* del 15 luglio 2014. Il Protocollo è frutto di una articolata attività di impulso e coordinamento svolta dalla Prefettura di Reggio Calabria d'intesa con il Presidente del Tribunale per i Minorenni. Hanno aderito al Protocollo il Presidente della Corte di Appello, il Procuratore generale della Corte di Appello, il Presidente e il Procuratore del Tribunale per i Minorenni, i Presidenti dei Tribunali di Reggio Calabria, Palmi e Locri, i Procuratori della Repubblica di Reggio Calabria, Palmi e Locri, il Presidente della Provincia, l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Calabria, il Questore, il Commissario Straordinario dell'ASP di Reggio Calabria, i Comuni capofila dei Distretti Socio Sanitari, i Presidenti degli Ordini degli Avvocati di Reggio Calabria, Locri e Palmi e il Presidente della Camera Minorile di Reggio Calabria.

L'Accordo si inserisce nel più generale quadro delle iniziative di prevenzione generale svolte in collaborazione fra Prefettura, Magistratura e Forze dell'Ordine, Ordini professionali ed Enti locali ed è frutto di un lavoro di coordinamento e di coesione istituzionale importante perché realizza una rete operativa che ha come destinatari i minori destinatari di provvedimenti giurisdizionali civili e penali, compresi i minori vittime di abusi sessuali o maltrattamenti intrafamiliari.

L'obiettivo perseguito è quello di assicurare la piena attuazione delle funzioni di tutela dei minori destinatari di provvedimenti giudiziari: il documento si pone come

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

strumento di coordinamento tra tutte le Istituzioni chiamate a dare una risposta all'urgente bisogno di tutela della popolazione minorile che risiede in un'area del Paese estremamente esposta al degrado culturale e morale. Il Protocollo, innovativo per le modalità di esecuzione e per le sinergie che mette in campo, stabilisce modalità operative condivise atte a preservare l'integrità fisica e psichica dei minori in difficoltà presenti nella provincia di Reggio Calabria. Le Autorità sottoscrittrici, col preciso ed esclusivo obiettivo di individuare e condividere prassi operative virtuose - invocando il principio di sussidiarietà per supplire alle inefficienze degli organi della P.A. - hanno dato vita al Protocollo perché fosse la sintesi di valide teorie scientifiche e tecniche operative idonee a realizzare nei fatti il superiore interesse del minore.

Il Protocollo prevede, tra l'altro, la istituzione di un *Osservatorio provinciale presso la Prefettura* che ha il compito di monitorare l'andamento dei fenomeni che riguardano i minori e promuovere iniziative finalizzate al miglioramento delle politiche da parte dei vari livelli di governo del territorio. L'atto pattizio prevede altresì la costituzione di una *equipe interdisciplinare provinciale (EIP)*, diretta dal Coordinatore dei Servizi Sociosanitari dell'Azienda Sanitaria Provinciale e composta da figure professionali della stessa Azienda e dei servizi sociali dei Comuni di residenza del minore o del nucleo familiare interessato. L'equipe interdisciplinare provinciale rappresenterà il referente qualificato ed unico del Tribunale per i Minori e degli altri Uffici Giudiziari del Distretto della Corte di Appello per tutti i procedimenti civili, di volontaria giurisdizione, penali e amministrativi concernenti i minori.

Regione Campania

Deve essere segnalata sul territorio campano la *Delibera della Giunta Regionale n. 766 del 30/12/2014 "Azioni di contrasto all'abuso e alla violenza sui minori"*. Il documento intende realizzare quanto già previsto nell'articolo 28 della legge regionale n. 11/2007 - che disciplina gli interventi per il sostegno alle responsabilità delle famiglie e per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza individuando tra gli interventi da promuovere quelli per contrastare ogni abuso, maltrattamento e violenza sui minori - nonché dal secondo Piano Sociale Regionale 2013-2015, approvato con DGR n. 134 del 27 maggio 2013, che prevede - nell'Obiettivo strategico n. 1 "Promuovere l'inclusione sociale: le politiche per la famiglia", Azione 1.1.3 "Interventi contro l'abuso e il maltrattamento" - di sviluppare azioni di prevenzione della violenza all'infanzia attraverso la diffusione di un'adeguata conoscenza del fenomeno e il rafforzamento della rete istituzionale.

Il provvedimento chiarisce in premessa che tale intervento è stato ispirato anche:

- dal dossier "Indifesa", realizzato dalle organizzazioni non governative Terre des Hommes e CISMAL, elaborando dati forniti dal Ministero degli Interni sui

Capitolo 3 – Le novità normative regionali

reati commessi e denunciati a danno di minori, secondo cui nel 2012 sono stati 5.103 i minori vittime di reati: ciò significa un incremento del 56 per cento negli ultimi dieci anni (in considerazione del dato dei 3.311 minori vittime nel 2002);

- dai dati del VII Rapporto CRC 2014 - Convention on the Rights of the Child – sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza secondo cui, in Italia, il fenomeno dello sfruttamento sessuale di minori, sia su strada che indoor, resta ancora complessivamente sommerso e, proprio per questo, più preoccupante.

La Regione Campania, alla luce della preoccupante crescita del fenomeno, ha dunque inteso adottare misure necessarie a prevenire tutte le forme di sfruttamento e abuso riferiti a bambini e per proteggere questi ultimi e promuovere interventi di carattere sperimentale per rafforzare il sistema dei servizi sociali territoriali. La Giunta regionale, attraverso la delibera in oggetto, ha conseguentemente previsto un impegno volto a:

- a) intervenire per contrastare il fenomeno di abusi, maltrattamenti e violenza nei confronti dei minori per rafforzare il sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali;
- b) realizzare un programma di contrasto all'abuso e alla violenza sui minori che abbia come obiettivi generali: 1) rinforzare la rete territoriale e le competenze degli operatori impegnati nelle azioni di prevenzione e contrasto, 2) l'accompagnamento per la costituzione e sperimentazione di equipe specialistiche multidisciplinari, 3) la realizzazione di modelli organizzativi e operativi da utilizzare nelle esperienze territoriali di prevenzione e contrasto al maltrattamento;
- c) demandare alla Direzione Generale per le Politiche Sociali, le Politiche Culturali, le Pari Opportunità e il Tempo Libero e alla U.O.D. 54 12 02 "Welfare dei servizi e pari opportunità" tutti gli adempimenti consequenziali volti a dare attuazione a quanto previsto con il provvedimento.
- d) destinare alla realizzazione di tale programma l'importo massimo di euro 250.000,00.

Regione Emilia Romagna

Con la delibera di Giunta Regionale n. 1677 del 18 novembre 2013, la Regione Emilia Romagna ha adottato le linee di indirizzo regionali per l'accoglienza di donne vittime di violenza di genere e le linee di indirizzo regionali per l'accoglienza e la cura di bambini e adolescenti vittime di maltrattamento/abuso e allegati. Le linee di indirizzo regionali hanno l'obiettivo di favorire:

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

- la prevenzione, la rilevazione precoce per l'emersione del fenomeno e del suo contrasto;
- la protezione e la cura delle vittime o presunte tali;
- il consolidamento di azioni (sociali, sanitarie, educative e giuridiche) multidisciplinari e integrate dei e tra i servizi, assicurando il necessario coordinamento per favorire modalità stabili di confronto e di raccordo interistituzionale attraverso prassi appropriate per l'accoglienza delle donne le prime, e l'accoglienza e la cura di bambini e adolescenti le seconde.

Nell'anno 2014, la Regione Emilia Romagna in attuazione delle raccomandazioni previste dalle linee di indirizzo regionali per l'accoglienza e la cura di bambini e adolescenti vittime di maltrattamento/abuso – al fine di garantire la formazione specifica dei professionisti dei servizi coinvolti nel percorso assistenziale integrato maltrattamento/abuso, ha proposto due documenti contenenti raccomandazioni rivolte agli operatori e realizzate dal Servizio sanitario regionale dell'Emilia-Romagna: una specifica collana di “quaderni” creata, grazie alla collaborazione di professionisti esperti, come strumento di lavoro per l'applicazione delle linee guida stesse.

La collana è composta da documenti operativi per un maggiore approfondimento dei diversi momenti di lavoro con bambini e adolescenti vittime di maltrattamento e abuso, con l'auspicio di fornire un contributo significativo anche per accompagnare un processo storico - culturale che, a partire dalle linee di indirizzo regionali, assicuri appropriatezza degli interventi, coordinamento e modalità stabili di confronto e raccordo interistituzionale.

In particolare, i primi due quaderni di tale collana, pubblicati nel settembre 2014, sono dedicati a:

- Maltrattamento e abuso sul minore. Raccomandazioni per la valutazione clinica e medico-legale.
- Maltrattamento e abuso sul minore. Fratture e abuso. Raccomandazioni per il percorso diagnostico.

Il primo quaderno illustra le raccomandazioni per una valutazione clinica e medico-legale del minore vittima di sospetto maltrattamento/abuso, a partire dall'accoglienza in Pronto soccorso.

Il secondo contiene le raccomandazioni basate sui dati della letteratura “evidence based”, utili per analizzare le molteplici cause di frattura, in bambini anche piccolissimi. Le pubblicazioni suddette - Giunta Regionale, Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali, Collana Maltrattamento e abuso sul minore. I quaderni del professionista) sono consultabili sul portale del Servizio sanitario regionale della Regione Emilia-Romagna – www.saluter.it – e sul sito dei consultori familiari della Regione Emilia-Romagna – www.consultoriemiliaromagna.it).

Capitolo 3 – Le novità normative regionali

Va inoltre segnalata la *DGR Emilia Romagna del 14 luglio 2014 n. 1106*, dedicata alle “*Modifiche ed integrazioni alla DGR 19 dicembre 2011 n. 1904 “Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alla responsabilità familiare”*”, che tra l'altro – in attuazione del D.Lgl. 4 marzo 2014 n. 39 “Attuazione della Direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI – ribadisce la necessità, per le strutture di accoglienza per minori, di acquisire il certificato del casellario giudiziale di cui all'art. 25Bis del DPR 14 novembre 2002 n. 313 per il personale assunto ed impiegato in mansioni che comportano diretto e costante contatto con i minori stessi, inserendo tale elemento tra i requisiti essenziali per il rilascio di autorizzazione al funzionamento della struttura. In senso analogo si esprime anche la DGR 14 luglio 2014 n. 1102, dedicata alle “*Linee di indirizzo per la realizzazione degli interventi integrati nell'area delle prestazioni socio-sanitarie rivolte ai minorenni allontanati o a rischio di allontanamento*”, che prevede altresì, quale requisito per l'autorizzazione al funzionamento di comunità o strutture di accoglienza per minori, la dichiarazione dell'impegno di non avvalersi di personale o di adulti accoglienti o figure di supporto che si trovino nelle condizioni indicate dagli artt. 5 ed 8 della legge 38/2006 “Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo internet” o che abbiano a proprio carico procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione o che siano stati sottoposti a misure di prevenzione o condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati di cui agli artt. 380 e 381 c.p.p. o abbiano riportato condanne con sentenza definitiva a pena detentiva non inferiore ad un anno per delitti non colposi; la stessa DGR prevede poi la presa in carico integrata tra sociale e sanitario per la valutazione e realizzazione dei relativi interventi di protezione, tutela e cura dei minori nei c.d. “casi complessi”, tra i quali quelli di minori vittime di maltrattamento, abuso, traumi e violenza assistita.

Dalla Relazione annuale 2014 del Garante per i minori della Regione Emilia Romagna si apprende inoltre che, nel 2012 i minori in carico ai servizi sociali regionali perché vittime di violenze e abusi erano 1.545. Nel corso del 2014 risulta siano state segnalate al Garante per i minori 2 vicende di maltrattamento che, in 1 caso, hanno riguardato un tentativo di abuso sessuale intrafamiliare ai danni di una minore di nazionalità pakistana, subito allontanata dalla famiglia e collocata in luogo protetto e, nell'altro, un episodio a sfondo sessuale ai danni di un minore di nazionalità turca da parte di alcuni ospiti della comunità in cui lo stesso era collocato. Il ragazzo aveva chiesto di essere ascoltato dal giudice per raccontare la sua versione; l'audizione ha avuto regolare svolgimento. Inoltre, l'ufficio del Garante regionale, in collaborazione con il Cismai dell'Emilia Romagna, ha promosso e realizzato il progetto di Ricerca - *Azione sull'appropriatezza degli allontanamenti dei minori dalla famiglia nei casi di gravi disfunzionalità genitoriale*, che ha coinvolto gli operatori dei servizi socio sanitari e i

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

responsabili delle comunità del territorio in una riflessione sugli strumenti di contrasto del fenomeno del maltrattamento sui minori. Proprio alla formazione degli operatori è stato rivolto il percorso formativo che nel periodo compreso tra novembre 2013 - marzo 2014 ha coinvolto oltre 180 operatori socio-assistenziali di tutto il territorio regionale, distribuiti in tre poli interprovinciali (Parma - Piacenza - Reggio Emilia; Bologna - Modena - Ferrara; Forlì - Cesena - Ravenna - Rimini). Tra gli obiettivi del progetto anche quello di favorire la creazione di un sistema di prevenzione attivo delle situazioni di maltrattamento e abuso, ovvero agire sul piano del rischio, attrezzare gli operatori a individuare e riconoscere i segnali per favorire una precoce ed efficace presa in carico, anziché intervenire sul danno, cioè con la presa in carico ex post della vittima e del sistema abusante. L'attività di ricerca si è conclusa nel mese di maggio e i risultati sono stati presentati il 12 marzo 2014 nel corso di un incontro in Assemblea legislativa alla presenza di Responsabili, Coordinatori ed operatori dei Servizi Sociali e Sanitari che si occupano di protezione e tutela delle persone di minore età.

Nel 2014 il Garante per i minori ha partecipato anche ai lavori della *Commissione consultiva per la prevenzione e cura degli abusi e dei maltrattamenti contro l'infanzia*, istituita dall'Autorità Garante Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. La Commissione consultiva, presieduta dal Prof. Cancrini, è composta da esperti del settore con professionalità clinico-sanitarie, psicologiche e psicoterapeutiche, sociali, educative, giuridiche, e dai Garanti di Emilia-Romagna, Veneto e Marche in qualità di membri permanenti (Rappresentati della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza). Nel corso dei due incontri tenutisi rispettivamente il 23 aprile e il 26 giugno 2014, la Commissione ha individuato alcuni temi (violenza, assistita, ascolto, ecc) ed elaborato dei contributi che sono stati successivamente sintetizzati in un documento unico e sottoposti alle revisioni e integrazioni di altri esperti. Il documento finale verrà presentato a Roma nel corso di un evento pubblico che si terrà nella primavera 2015.

Regione Friuli Venezia Giulia

Nella regione Friuli Venezia Giulia, la L.R. 16 maggio 2014 n. 9 ha previsto l'*Istituzione del Garante regionale dei diritti della persona* (norma pubblicata nel B.U.R. Friuli Venezia Giulia 21 maggio 2014, n. 21). La Regione considera impegno prioritario la tutela dei diritti delle persone, soprattutto di quelle che non sono in grado di difenderli in modo diretto e autonomo: la figura del Garante regionale concorre quindi a garantirne il rispetto, in particolare di quelli dei bambini e degli adolescenti e di coloro che sono privati della libertà personale o a rischio di discriminazione, in adempimento a quanto previsto dalla normativa internazionale, europea e statale.

Capitolo 3 – Le novità normative regionali

Il Garante regionale dei diritti della persona è costituito in collegio, composto dal Presidente e da due componenti. Il Presidente esercita funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività del collegio e la funzione specifica di garanzia per i bambini e gli adolescenti. I componenti esercitano le funzioni di garanzia per le persone private della libertà personale e per le persone a rischio di discriminazione.

La legge istitutiva delinea:

- le funzioni di garanzia per i bambini e gli adolescenti, di verifica del rispetto dei diritti, sollecito all'adozione di provvedimenti normativi a tutela soprattutto di bambini e adolescenti in condizioni di maggior fragilità, informazione e sensibilizzazione, segnalazione di violazioni, vigilanza sull'assistenza prestata alle persone di minore età in ambienti esterni alla propria famiglia, vigilanza sulla condizione dei minori non accompagnati, proposta di misure alternative alla detenzione, vigilanza sulla comunicazione, attenzione all'accompagnamento dei giovani con difficoltà che raggiungono la maggior età;
- le funzioni di garanzia per le persone sottoposte a limitazione delle libertà personali, dirette ad assicurare prestazioni inerenti al diritto alla salute e al miglioramento delle condizioni di vita, nonché al recupero e al reinserimento sociale e lavorativo;
- le funzioni di garanzia per le persone a rischio di discriminazione, che consistono in attività di informazione e assistenza alle vittime, segnalazione delle violazioni, raccolta di dati, inoltre la legge specifica le modalità di tutela dei diritti delle persone provenienti da paesi terzi, le modalità di tutela delle persone soggette a discriminazione per appartenenza, identità di genere, orientamento sessuale e le modalità di tutela delle persone con disabilità;

Il Garante regionale, in attuazione delle norme e dei principi stabiliti dall'ordinamento internazionale, comunitario e statale, riguardanti la tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti, delle persone private della libertà personale e delle persone a rischio di discriminazione:

- a) promuove la tutela dei diritti della persona;
- b) favorisce iniziative di studio e ricerca inerenti alle problematiche giuridiche, socio-economiche, educative e psicosociali, nonché l'avvio e il consolidamento di buone pratiche;
- c) promuove iniziative di sensibilizzazione, informazione e comunicazione;
- d) promuove la formazione e l'aggiornamento degli operatori sociali, sanitari ed educativi;
- e) formula osservazioni e pareri su progetti di legge, su atti di pianificazione o di indirizzo della Regione, degli enti da essa dipendenti o degli enti locali;
- f) sollecita l'intervento legislativo nelle materie di propria competenza;

PARTE III – INIZIATIVE LEGISLATIVE INTERNAZIONALI, EUROPEE E NAZIONALI

- g) svolge attività di difesa civica con riferimento alle violazioni dei diritti dei minori, delle persone private delle libertà personali e di quelle a rischio di discriminazione.

In particolare, l'art. 8 della legge istitutiva regola le *Funzione di garanzia per i bambini e gli adolescenti*, stabilendo che il Garante regionale, in attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176, della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77, dell'art. 31, secondo comma, della Costituzione e della legge 12 luglio 2011, n. 112 (Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza), nella persona del Presidente:

- a) verifica e promuove il rispetto dei diritti dei bambini e degli adolescenti alla vita, alla salute, all'istruzione e alla famiglia, all'educazione, all'ascolto e partecipazione, alla pace e più in generale ai diritti sanciti dalla Convenzione di New York del 1989;
- b) sollecita l'adozione di provvedimenti normativi a tutela dei diritti dei minori presenti sul territorio regionale, con particolare attenzione per bambini e adolescenti maggiormente svantaggiati e vulnerabili, quali i minori provenienti da Paesi terzi non accompagnati e richiedenti asilo, i minori vittime di tratta o figli di vittime di tratta, i soggetti con disabilità, i minori collocati al di fuori della famiglia di origine o situati negli istituti penali e verifica la corretta attuazione delle norme regionali attinenti;
- c) propone linee di indirizzo e protocolli di intesa e promuove iniziative di consultazione, nonché azioni di facilitazione, accompagnamento, conciliazione e mediazione allo scopo di realizzare un effettivo collegamento tra l'autorità giudiziaria, l'Ufficio scolastico regionale, i servizi sociali e sanitari, nonché le associazioni e il volontariato operanti nel settore attinente;
- d) promuove iniziative di informazione e sensibilizzazione rivolte all'opinione pubblica e in ambito scolastico sul rispetto dei diritti dei bambini e degli adolescenti, sulla condizione degli stessi sul territorio regionale, nonché atte a sviluppare tra gli adolescenti la cultura della legalità e dell'auto-responsabilità;
- e) seleziona, prepara, offre consulenza, sostegno e accompagnamento alle persone disponibili ad assumere funzioni di tutore legale, protutore, curatore speciale del minore, provvedendo anche alla tenuta e all'aggiornamento del relativo elenco;
- f) favorisce modalità di ascolto dei bambini e degli adolescenti e promuove la loro effettiva partecipazione e il loro coinvolgimento attivo in relazione alle decisioni che li riguardano;
- g) segnala ai servizi e alle strutture socioassistenziali e sanitarie, pubbliche e private, nonché alle autorità competenti, situazioni di carenza di tutela,

Capitolo 3 – Le novità normative regionali

comportamenti ritenuti lesivi, fattori di rischio collegati a situazioni ambientali carenti o inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario, abitativo e urbanistico, nonché violazioni dei diritti dei minori, anche sulla base di informazioni pervenute da persone anche minorenni o da persone giuridiche;

- h) concorre, anche mediante visite, alla vigilanza sull'assistenza prestata ai minori ospitati in istituti educativi, sanitari e socioassistenziali, in strutture residenziali o comunque in ambienti esterni alla propria famiglia, ai sensi della normativa vigente;
- i) richiede informazioni circa il trattamento dei minori provenienti da Paesi terzi non accompagnati presenti sul territorio regionale, verificando gli interventi di accoglienza, di inserimento e di tutela giuridica e sollecitando l'adozione di iniziative di sostegno e aiuto;
- j) propone, in collaborazione con gli enti competenti, soluzioni per favorire l'attuazione di misure alternative alla detenzione per i minori in carcere e per favorire la permanenza in famiglia e il rapporto continuativo con i genitori per i bambini figli di genitori detenuti o che scontano misure alternative;
- k) vigila, anche in collaborazione con le altre istituzioni preposte, sulla programmazione radiotelevisiva, sulla comunicazione a mezzo stampa e su altre forme di comunicazione audiovisiva e telematica regionale, sotto i profili della percezione e rappresentazione infantile segnalando eventuali trasgressioni;
- l) collabora con le istituzioni scolastiche, gli enti locali e le organizzazioni del privato sociale al fine di promuovere azioni di contrasto alla dispersione scolastica e azioni positive per la diffusione della cultura e del rispetto delle differenze, nonché per la gestione e il superamento dei conflitti in ambito scolastico e sociale;
- m) promuove iniziative volte a prolungare, anche dopo la maggiore età e fino al loro compimento, ogni utile provvidenza in favore degli adolescenti per i quali siano in corso pubbliche attività educative, di formazione o di sostegno.

Regione Lazio

Nella Regione Lazio è stata approvata la Legge Regionale 9 marzo 2014 n. 4 *“Riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne in quanto basata sul genere e per la promozione di una cultura del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle differenze tra uomo e donna”* (pubblicata nel B.U. n. 23 del 20 marzo 2014).

La legge, premesso che "ogni forma e grado di violenza contro le donne rappresenta una violazione dei diritti umani fondamentali ed ostacola il raggiungimento della parità dei sessi" (art. 1, comma 1), impegna la Regione ad adottare tutte le misure idonee "a prevenire e contrastare ogni forma e grado di violenza morale, fisica, psicologica,