

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. CX**  
**n. 2**

## RELAZIONE

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

(Anni 2002 e 2003)

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

**Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento**

(GIOVANARDI)

---

**Comunicata alla Presidenza il 27 febbraio 2004**

---

# RELAZIONE

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

(Anni 2002 e 2003)

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

**Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento**

(GIOVANARDI)

**INDICE**

Prefazione On. Stefania Prestigiacomo, Ministro per le pari opportunità .	Pag.	5
Prima parte - Le iniziative a livello centrale . . . . .	»	9
1. L'impegno del Governo nella lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale di bambine e bambini: il Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE) e il primo Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia . . . . .	»	11
2. Le linee strategiche di azione nelle politiche di prevenzione, recupero e repressione . . . . .	»	41
Seconda parte - Le iniziative delle Regioni e delle Province autonome .	»	157
Terza parte - Le iniziative delle ONG, degli enti del privato sociale e delle organizzazioni produttive . . . . .	»	197
Quarta parte - L'entità dei fenomeni di violenza e sfruttamento sessuale dei minori . . . . .	»	235
Quinta parte - Approfondimenti tematici . . . . .	»	279
1. Legge del 20 marzo 2003, n. 77, <i>Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996: una nuova opportunità per rafforzare l'affermazione dei diritti dell'infanzia</i> . . . . .	»	281
2. Un'analisi comparativa del quadro normativo vigente nei Paesi dell'Unione europea e del relativo sistema sanzionatorio in materia di reati di violenza sessuale ai danni di minori, prostituzione minorile e pedo-pornografia . . . . .	»	307
3. Indagini sul fenomeno del mercato della pedo-pornografia in video . . . . .	»	321
4. I diversi livelli di prevenzione rispetto alle nuove forme di sfruttamento dei minori: fra problemi e opportunità . . . . .	»	333
5. La funzione della pediatria territoriale nelle strategie di prevenzione e rilevazione precoce delle situazioni di disagio grave, maltrattamento e abuso sessuale di minori . . . . .	»	350
6. Perché investire nella cura: una riflessione per le politiche nazionali . . . . .	»	359
7. La partecipazione italiana ai programmi europei per la lotta alla violenza contro bambini e adolescenti: Daphne I (2002 e 2003) e Stop II (2002) . . . . .	»	372
Considerazioni conclusive . . . . .	»	405

## Appendice documentale

- Rassegna dei principali atti delle istituzioni internazionali
- Disegno di legge 7 novembre 2003, recante *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia*
- Decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile
- Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea sulle iniziative contro la tratta di esseri umani in particolare delle donne, 20 ottobre 2003 (2003/C 260/03)
- Legge 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone*
- Legge 20 marzo 2003, n. 77, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996*
- Commissione parlamentare per l'infanzia, Documento in materia di pedofilia, 16 luglio 2002
- Elenco dei disegni di legge presentati al Parlamento nell'anno 2002 (con aggiornamenti sino al maggio 2003) in materia di abuso, sfruttamento sessuale e protezione dei minori da ogni forma di violenza
- Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 22 luglio 2002 che istituisce un programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (AGIS) (2002/630/GAI, 1 agosto 2002)
- Commissione europea. Programma AGIS, programma annuale di lavoro e invito a presentare proposte per il 2003 (2003/C 5/06), 10 gennaio 2003
- Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la seconda fase del programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II) (COM(2003) 54 definitivo), 4 febbraio 2003
- Decisione n. 1151/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 giugno 2003 che modifica la decisione n. 276/1999/CE che adotta un piano pluriennale d'azione e comunitario per promuovere l'uso sicuro di internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali, 16 giugno 2003
- Parliamentary assembly, Resolution 1307 (2002) Sexual exploitation of children: zero tolerance, 27 settembre 2002
- Parere del Comitato economico e sociale in merito alla "Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 276/1999/CE che adotta un piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali" (COM(2002) 152 def. - 2002/0071 (COD)), 14 marzo 2003
- Council of Europe. Building a 21st century society with and for children: follow up to the European strategy for children (Recommendation 1286 (1996)) Parliamentary Assembly recommendation 1551 (2002), 22 aprile 2003
- Consiglio dell'Unione europea, Conclusioni del Consiglio dell'8 maggio 2003
- Parliamentary assembly. Recommendation 1611 (2003)1. Trafficking in organs in Europe, 25 giugno 2003
- Il contributo dei ragazzi italiani per la Sessione speciale delle Nazioni unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, New York, 8 - 10 maggio 2002
- Un mondo su misura per noi. Il messaggio del Children's forum all'Assemblea dell'ONU, New York, 8-10 maggio 2002
- Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite sull'infanzia, Un mondo a misura di bambino, New York, 8-10 maggio 2002



## PREFAZIONE

Con la ratifica della Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, l'Italia ha assunto in sede internazionale precisi impegni sul piano della lotta alla pedofilia.

In ottemperanza a tali obblighi, prima con la legge 15 febbraio 1996, n. 66 e poi con la legge 3 agosto 1998, n. 268, il nostro ordinamento si è dotato di un sistema normativo all'avanguardia per il contrasto di ogni forma di violenza e sfruttamento sessuale nei confronti dei minori.

Grazie ad una legislazione moderna è stato possibile infliggere dei duri colpi al drammatico fenomeno della pedofilia attraverso indagini mirate ed efficaci che hanno portato alla repressione di numerosi fatti delittuosi.

Ciò nonostante, i frequenti casi che assurgono alla ribalta della cronaca, facendo risaltare il triste coinvolgimento di minori in episodi di pedofilia e pornografia, dimostrano che il fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori, ancora oggi, non è stato definitivamente debellato.

La pedofilia resta un fenomeno diffuso che ha manifestato incredibili capacità di espressione ed adattamento anche attraverso l'uso delle nuove tecnologie telematiche; fino a pochi anni fa, neppure si sarebbe potuto immaginare quale proliferazione avrebbe avuto lo scambio di materiale pedo-pornografico su internet e la cosiddetta pedofilia *on-line*.

E' giunta l'ora di perfezionare la legislazione vigente con l'obiettivo, da un lato, di colmare alcune lacune o insufficienze, dall'altro, di adeguare il quadro normativo alle recenti sollecitazioni provenienti dall'ambito comunitario.

Proprio all'inizio di questo anno, difatti, è stata pubblicata un'importante decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea (decisione 2004/68/GAI) la quale ha sensibilmente innalzato la soglia di guardia degli Stati membri vincolandoli ad un'armonizzazione e a un ravvicinamento

delle normative nazionali anche in considerazione del carattere transnazionale del traffico illecito di materiale pedo-pornografico.

Poiché l'Italia ha partecipato attivamente alla fase preparatoria in sede comunitaria, i contenuti della decisione quadro sono stati già anticipati in un disegno di legge, attualmente all'esame del Parlamento, che si propone l'ambizioso fine di completare il quadro normativo italiano alla luce delle recenti tendenze evolutive.

Oltre alle iniziative normative messe in campo, il Governo ha conferito priorità alla lotta alla pedofilia anche sul piano amministrativo, predisponendo programmi e misure adeguate alla prevenzione e repressione di un fenomeno che desta un forte allarme sociale.

Il sunto di tali attività è contenuto nella relazione che si presenta al Parlamento, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 269/98, la quale ha consentito di delineare un bilancio dell'attività svolta nell'ultimo biennio per il coordinamento delle azioni svolte da tutte le pubbliche amministrazioni relativamente alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso sessuale.

Un ruolo importante nell'ambito di quest'azione di coordinamento ha svolto il CICLOPE, il Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia, istituito proprio con il compito di raccordare le varie istituzioni che, a diverso titolo e con diverse competenze, si occupano del problema.

Grazie al CICLOPE ha avuto vita il Primo Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia, ossia un programma di sincretizzazione di tutte le iniziative che fanno parte di una strategia di intervento incentrata sul triplice aspetto della prevenzione dei reati, della repressione delle condotte criminose e dell'assistenza alle vittime di abuso.

E' stata anche fortemente sentita l'esigenza di coinvolgere in questo impegno dello Stato non solo le regioni e gli enti locali ma anche quelle

associazioni che da anni si occupano della tutela dei minori e che hanno accumulato esperienze e competenze di grandissimo valore.

Preme sottolineare che, in questa prospettiva, l'impegno contro la pedofilia non va considerato come un'attività di nicchia, che riguarda solo una ristretta cerchia di giudici, penalisti, assistenti sociali ed esperti della materia ma deve toccare la sensibilità di tutta la collettività.

Un'azione efficace di contrasto può essere avviata non solo quando le istituzioni realizzano politiche adeguate con un impegno forte e deciso del Governo, ma anche quando tutta la collettività diventa consapevole del problema e si impegna ad individuare ed emarginare le condotte pericolose.

E' quindi auspicabile ed essenziale che tutte le forze politiche presenti in Parlamento concordino, con grande senso di responsabilità, su una tematica che non ammette steccati ideologici o di appartenenza politica per condividere una metodologia di intervento finalizzata a debellare quello che è stato definito uno dei 'mali più oscuri' dei nostri tempi.

Il sostegno di tutti non mancò all'epoca dell'approvazione della legge n. 269/98, quando forse la situazione non era così difficile come quella che oggi ci troviamo a fronteggiare. Di fronte all'attacco di chi usa malvagiamente le nuove tecnologie e di chi approfitta della disgregazione sociale per poter abusare indisturbato dei più piccoli, siamo tutti chiamati a creare forme nuove di protezione per l'infanzia, che del mondo moderno costituisce contemporaneamente il punto debole ed il futuro.

Stefania Prestigiacomo



## ***Prima parte***

### ***Le iniziative a livello centrale***



## **1. L'impegno del Governo nella lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori: il Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE) e il Primo Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia**

### **1.1. Il contesto internazionale di riferimento**

Il tema della pedofilia è stato oggetto di rinnovata attenzione da parte dell'Italia in sede sia governativa sia parlamentare. L'istituzione del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia e l'adozione del primo Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia sono i prodotti di un'onda lunga che ha inizio alla fine degli anni Ottanta, quando prende forma un movimento internazionale finalizzato a rendere finalmente effettivi i diritti di cittadinanza dei minori.

Di tale movimento fanno parte organismi internazionali, governi, enti territoriali, ONG, associazionismo, operatori laici e religiosi, esperti...bambini e bambine.

Si ripercorre, adesso, il cammino compiuto perché può servire a comprendere meglio il valore dei due nuovi strumenti di cui si è dotata l'Italia nella lotta contro ogni forma di abuso e sfruttamento sessuale.

#### **1.1.1. La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e il primo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei minori**

La *Convenzione sui diritti del fanciullo*, adottata a New York in sede ONU il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176 *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, ha riconosciuto in modo chiaro e definitivo che ogni bambino è un soggetto di diritto, cioè un soggetto cui devono essere riconosciute

opportunità di sviluppo e garanzie di cittadinanza formale e sostanziale, come singolo e in quanto membro di una famiglia e della società.

La Convenzione sancisce che gli Stati parti si devono impegnare a dare riconoscimento formale e sostanziale ai diritti attraverso la creazione e il potenziamento dei servizi e degli strumenti necessari ad assicurare ai minori e alle loro famiglie i mezzi e le condizioni per poter godere concretamente dei diritti in essa sanciti.

All'art. 4 si legge: «Gli Stati parti si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione».

Tutti gli ambiti di espressione della soggettività di un bambino sono presi in considerazione dalla Convenzione e allo stesso tempo tutte le condizioni che possono minare la libera espressione di tale soggettività, quali ogni forma di violenza e di sfruttamento.

L'art. 19 della Convenzione sancisce che

«Gli Stati parti adottano ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio, o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro, o a entrambi, i suoi genitori e al suo rappresentante legale (rappresentanti legali) oppure ad ogni altra persona che ha il suo affidamento.

Le suddette misure comporteranno, in caso di necessità, procedure efficaci per la creazione di programmi sociali finalizzati a fornire l'appoggio necessario al fanciullo e a coloro ai quali egli è affidato, nonché per altre forme di prevenzione, e ai fini dell'individuazione, del rapporto dell'arbitrato, dell'inchiesta, della trattazione e dei seguiti da dare ai casi di maltrattamento del fanciullo di cui sopra; esse dovranno altresì includere, se necessario, procedure di intervento giudiziario».

Il fine sostanziale dell'intervento statale è dichiarato con forza agli artt. 34 e 39 in cui si afferma che gli Stati parti devono adottare misure legislative e provvedimenti adeguati a rendere possibili la cura e il reinserimento sociale di ogni fanciullo vittima di negligenza, sfruttamento, maltrattamenti, torture o di ogni altra forma di pene o di trattamenti crudeli, inumani o degradanti, o di



conflitto armato, assicurando che tale cura e tale reinserimento avvengano in condizioni tali da favorire effettivamente la salute e il rispetto della persona e della dignità del fanciullo.

E' quindi di tutta evidenza la sollecitazione a pianificare azioni coordinate e multisettoriali per prevenire e dare tutela e protezione ai minori a rischio o vittime di violenze e sfruttamento. La risposta ai bisogni e alle attese dei minori non deve essere componente residuale o marginale delle politiche degli Stati, questo afferma la Convenzione. Il piano di azione è individuato come lo strumento idoneo a dare espressione agli obiettivi e alle misure attuative degli stessi, sia quando si tratta di predisporre politiche generaliste sia quando lo Stato è chiamato a intervenire in campi specifici.

Nonostante il Consiglio d'Europa avesse approvato già nel 1991 una Raccomandazione specifica sullo sfruttamento sessuale, la pornografia, la prostituzione e la tratta di bambini e giovani (Recommendation No. R91 11), tali fenomeni si elevano a tema di maggiore rilevanza con il primo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale e commerciale dei minori (Stoccolma, agosto 1996) che si conclude con l'adozione di una Dichiarazione e di un Agenda di azione che chiedono agli Stati di soddisfare speciali impegni in questo settore.

L'Agenda d'azione passa in rassegna tutte le aree di intervento prioritario per una lotta efficace al fenomeno: dal coordinamento locale, nazionale e sopranazionale alla prevenzione, dalla repressione del crimine alla tutela giuridica, dalla protezione e recupero delle vittime alla partecipazione di bambini e adolescenti alla definizione delle politiche in questo settore. A livello nazionale l'Agenda deve tradursi in piani di azione<sup>1</sup> specifici contro la pedofilia

---

(<sup>1</sup>)«[...]a) urgently strengthen comprehensive, cross-sectoral and integrated strategies and measures, so that by the year 2000 there are national agenda(s) for action and indicators of progress, with set goals and time frame for implementation, targeted to reducing the number of children vulnerable to commercial sexual exploitation and nurturing an environment, attitudes and practices responsive to child rights; [...]».

e lo sfruttamento sessuale e nella creazione di organismi di coordinamento delle politiche, che nell'Agenda si indicano con il termine di *focal points* <sup>2</sup>.

Con il Congresso di Stoccolma si apre una stagione feconda di iniziative a livello europeo e internazionale: adeguamenti legislativi, programmi sociosanitari, creazione di network monoprofessionali e multidisciplinari - locali, nazionali e internazionali -, decisioni e dichiarazioni d'indirizzo da parte di numerosi organismi internazionali, piani di azione nazionali, campagne di informazione, sensibilizzazione e formazione degli operatori.

### 1.1.2. Dal Congresso di Stoccolma alla Sessione speciale delle Nazioni unite sull'infanzia

Il bilancio dei primi cinque anni trascorsi dal Congresso di Stoccolma viene fatto in occasione della Conferenza multilaterale dei Paesi dell'Europa e dell'Asia centrale, *Protection of children against sexual exploitation* (Budapest, novembre 2001), convocata in preparazione del secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale commerciale dei minori di Yokohama. La Conferenza di Budapest porta all'adozione di una nuova Dichiarazione d'intenti e di un Piano di azione regionale con i quali i delegati presenti riaffermano con forza la natura criminale del fenomeno, confermano il perseguimento di una strategia basata sul principio della "tolleranza zero" rispetto ad ogni forma di violenza e prendono atto dei significativi progressi compiuti dal 1996, quando a Stoccolma furono indicati, per la prima volta in modo incisivo, i grandi gap e le sfide che gli Stati avevano davanti a loro.

Il Piano regionale elaborato a Budapest tiene conto della situazione dei Paesi della regione, dei contenuti dell'Agenda di Stoccolma e degli orientamenti presenti in alcuni dei principali documenti e atti adottati a livello sovranazionale, quali la Convenzione sul Cybercrime sottoscritta nel 2001 e, in

---

(<sup>2</sup>) «[...]b) urgently develop implementation and monitoring mechanism(s) or focal point(s) at the national and local levels, in cooperation with civil society, so that by the year 2000 [...]»

particolare, la Raccomandazione del Consiglio europeo n. 16 del 2001, che indica in modo dettagliato linee e strumenti operativi per contrastare l'abuso sessuale attraverso misure preventive, punitive e per il recupero delle vittime, richiedendo un monitoraggio sistematico e periodico dei progressi e dei cambiamenti nelle strategie d'intervento. Il Piano di Budapest viene poi presentato al secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento commerciale dell'infanzia (Yokohama, dicembre 2001) dove è adottato dai delegati presenti.

A Yokohama, i rappresentanti di governi, di organizzazioni intergovernative, organizzazioni non governative e internazionali ribadiscono il loro impegno per la difesa e la promozione degli interessi e dei diritti dei bambini al fine di proteggerli da ogni forma di abuso e sfruttamento attraverso l'adozione di piani di azione multisettoriali, multimisura e interdisciplinari. I partecipanti concordano, inoltre, che all'attuazione dei suddetti piani devono partecipare governi locali e nazionali, organizzazioni intergovernative e non governative, comunità locali e tutti gli altri protagonisti chiave della società civile a livello locale, nazionale e internazionale. A Yokohama, quindi, si conferma che la via necessaria per sostenere un'azione globale contro la violenza all'infanzia passa attraverso l'elaborazione e l'implementazione di piani d'azione nazionali e sovranazionali. Questi devono includere meccanismi di controllo e valutazione, oltre a prevedere il rafforzamento dei meccanismi internazionali esistenti (dichiarazioni e convenzioni, per esempio) allo scopo di migliorare sia la loro efficacia sia l'applicazione delle loro raccomandazioni.

Anche la Sessione speciale dell'Assemblea delle Nazioni unite dedicata all'Infanzia (New York, maggio 2002) discute il lavoro svolto a livello internazionale e nazionale contro ogni forma di violenza all'infanzia. Il documento *A world fit for children*, la dichiarazione finale approvata dall'Assemblea, dopo l'analisi delle drammatiche condizioni nelle quali versano ancora oggi milioni di bambini esposti a inimmaginabili forme di violazione della loro integrità fisica e psicologica, richiama quelli che devono essere gli obiettivi basilari e gli strumenti per perseguirli al fine di preservare la dignità dei bambini: dalla registrazione di ogni bambino alla nascita alla creazione di

strutture di accoglienza quando la famiglia viene meno ai propri compiti di accudimento e protezione; dalla prevenzione attraverso campagne informative, formative e la promozione di codici di condotta all'aggiornamento delle legislazioni nazionali verso un sempre più alto livello di protezione delle vittime e di sanzione penale degli autori; dalla raccolta di dati sui casi, gli interventi e l'impatto delle politiche alla stipula di accordi per il coordinamento delle indagini, il controllo dei percorsi della tratta e l'attuazione dei programmi operativi.

Infine, da Stoccolma sino a New York, passando per Budapest e Yokohama, due principi di solidarietà appaiono in modo ricorrente: quello tra il Nord e il Sud del mondo e quello tra le generazioni.

Il primo principio di solidarietà richiede che i Paesi ricchi destinino risorse alla cooperazione con i Paesi più poveri del mondo, quelli dove più grave è il flagello dello sfruttamento dei minori nel mercato della tratta e della prostituzione. I Paesi del Nord alimentano una parte importante dei flussi di turisti del sesso che generano la domanda di minori, sempre più piccoli, da sfruttare a fini sessuali; bambini il cui dramma è spesso destinato a ripetersi all'infinito nelle maglie di Internet perché sovente le violenze che subiscono sono riprese in immagini e in video venduti, scambiati e diffusi tra i pedofili che si contattano all'interno della rete. Il secondo principio di solidarietà vuole invece che si scelga d'investire oggi per ridurre sia le conseguenze di breve periodo della violenza sia quei "costi" di lungo periodo destinati a gravare sulle vittime di oggi, sulla società e sulle future generazioni, laddove non s'interrompa il ciclo transgenerazionale della violenza.

### 1.1.3. Un primo bilancio a livello europeo: l'audit del Consiglio d'Europa

Il Piano regionale di azione di Budapest raccomanda che siano creati mezzi e condizioni per fornire supporto e assistenza tecnica a tutti i Paesi nella definizione e nello sviluppo dei piani nazionali di azione e delle relative misure attuative volte a prevenire e combattere lo sfruttamento sessuale di bambini. In questa direzione si è mosso il Consiglio d'Europa che ha istituito un Gruppo di specialisti sulla protezione di bambini contro lo sfruttamento sessuale. Nel corso del 2002, il Gruppo di specialisti ha svolto un *audit* sullo stato di attuazione del Piano di Budapest, coinvolgendo governi, garanti per l'infanzia e organizzazioni non governative, ai quali sono stati inviati questionari inerenti cinque aree d'indagine corrispondenti ai settori d'azione raccomandati nel Piano:

- a. valutazione e analisi sul fenomeno – sviluppo di studi, indagini e analisi dei fattori di vulnerabilità e dei fattori causali, creazione di organismi nazionali per raccolta sistematica dei dati;
- b. meccanismi generali e principi – adeguamento della legislazione vigente, esistenza di strutture di regolamentazione degli interventi a livello nazionale e locale, creazione di *focal points* nazionali, adozione di principi di programmazione e intervento fondati su un approccio multisetoriale e multidisciplinare;
- c. misure di prevenzione dello sfruttamento sessuale – promozione di campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dei professionisti, definizione di codici di condotta, introduzione di procedure anti-discriminatorie e di meccanismi per favorire l'inclusione sociale;
- d. misure per la protezione dei minori vittime di sfruttamento sessuale – definizione di criteri per la rilevazione precoce delle condizioni di rischio e di disagio, adozione di meccanismi di protezione e segnalazione, norme di comportamento, procedure, protocolli e standard per i servizi;
- e. misure per il recupero e il reinserimento sociale delle vittime – individuazione e introduzione di standard per servizi di cura, sviluppo

di politiche e prassi per il rientro/riunificazione con la famiglia dei minori oggetto di tratta, sostegno alla creazione di opportunità per l'inserimento sociolavorativo delle vittime.

Su un numero totale di 152 questionari inviati, sono state ricevute risposte da venticinque Stati del Consiglio d'Europa (dieci da Paesi dell'Europa orientale e quindici dell'Europa occidentale), sedici ONG (ma ottantotto erano state interpellate) e cinque *ombudsperson* (venti erano stati contattati).

Al momento dell'*audit*, solo sei Stati hanno dichiarato di avere adottato un Piano nazionale contro lo sfruttamento sessuale: l'Italia, il Regno Unito, la Spagna, l'Olanda, la Lituania e la Svezia.

Dall'indagine emerge che i punti di maggiore debolezza con i quali gli Stati sono, ancora oggi, chiamati a confrontarsi sono:

- la persistenza dello sfruttamento sessuale dei bambini in Europa;
- la perdurante carenza di specifici piani nazionali di azione;
- il fallimento di molti governi nel creare strutture stabili di coordinamento a livello nazionale;
- la carenza di risorse sufficienti per la realizzazione effettiva delle politiche e dei piani nazionali;
- l'insufficiente coinvolgimento di bambini, adolescenti e giovani nell'individuazione delle priorità e dei contenuti dei piani di azione e delle politiche, nonché nella loro attuazione e valutazione d'impatto.

Per quanto riguarda la valutazione e l'analisi del fenomeno, l'*audit* ha confermato una situazione già deplorata a Budapest e Yokohama: la mancanza di dati raccolti sistematicamente e disaggregabili in modo da disegnare un profilo efficace circa l'estensione e le caratteristiche dello sfruttamento sessuale dei minori in Europa.

La carenza di ricerche sistematiche e comparabili a livello internazionale sull'andamento del fenomeno e sulle sue caratteristiche strutturali rimane una delle principali preoccupazioni perché l'impossibilità di capire quali siano i

peculiari fattori causali e le loro dinamiche influenza grandemente la predisposizione di risposte strategiche per la protezione effettiva dei minori.

Nell'ambito dei meccanismi di tutela, anche se molti Paesi hanno adeguato le legislazioni nazionali agli indirizzi assunti in sede internazionale per riflettere meglio la natura criminale dello sfruttamento, le misure di assistenza e protezione sono raramente oggetto di regolamentazione e controllo.

Rispetto alle strutture di coordinamento, solo otto Paesi hanno segnalato di aver costituito *national focal point*, e tra questi l'Italia con la creazione del Comitato interministeriale CICLOPE.

Il significato attribuito a tali meccanismi di raccordo dall'Agenda di Stoccolma, in alcuni casi, è stato del tutto snaturato, per esempio creando organismi d'indagine inseriti nelle sedi centrali delle forze di polizia.

L'*audit* ha confermato il consolidamento della collaborazione tra associazionismo, ONG ed attori istituzionali. Associazioni e ONG non sono più considerate solamente come fornitori di servizi specializzati, ma anche come soggetti che possono contribuire attivamente alla definizione e allo sviluppo delle politiche di settore.

Prima di procedere con una rassegna delle informazioni fornite dall'*audit*, è opportuno anticipare che la collaborazione tra i soggetti istituzionali e la società civile rappresenta una peculiarità dell'esperienza italiana in questo ambito. Specialmente a livello locale, molti dei traguardi sono stati raggiunti grazie alla capacità di collaborazione tra enti pubblici e realtà appartenenti al settore del privato sociale.

A livello internazionale, per affrontare la dimensione transnazionale dello sfruttamento sessuale, che appunto include la tratta, il turismo sessuale e la pedo-pornografia, molti governi hanno stabilito accordi bilaterali e multilaterali con altri Paesi. Un buon esempio - altri sono citati nel rapporto - è il network telematico *Children at risk in the Baltic Sea Region* che vede la partecipazione di undici Stati della regione baltica.

Sul versante della prevenzione, molte delle iniziative segnalate (campagne di sensibilizzazione, codici di condotta, iniziative informative e formative, ecc.)

rimangono attività isolate senza un' organica integrazione con una più articolata politica preventiva. In effetti, questa è un'area che richiede un robusto monitoraggio per capire l'impatto di ciò che è stato fatto (cosa ha funzionato e cosa no) e facilitare lo scambio di buone pratiche. Gravemente carente appare l'attenzione ai fattori di discriminazione, esclusione sociale e vulnerabilità che possono alimentare il fenomeno. Poche ricerche e strategie si indirizzano alle cause sottostanti il fenomeno, ma capire come e perché i bambini divengono vittime dello sfruttamento sessuale è una questione di indubbia priorità.

Anche le dinamiche dal lato della domanda di prostituzione minorile e di materiali pedopornografici sono raramente oggetto di studi e interventi, quelli in essere sono generalmente di tipo investigativo e vedono protagonisti le forze di polizia impegnate nel contrasto della diffusione telematica della pedopornografia. In questo ambito sussistono oggettive difficoltà nell'individuare adeguate linee di azione dirette a contrastare in modo preventivo una domanda di sfruttamento che nasce all'interno delle nostre società. E' infatti difficile determinare specifiche categorie a rischio (cioè possibili "generatori" potenziali di domanda) a parte coloro che già sono stati riconosciuti autori di reati rilevanti alla luce della legge 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*, e della legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*.

Se il terreno della prevenzione è quello in cui i minori possono essere maggiormente attori delle iniziative che li riguardano, purtroppo, allo stato attuale il loro coinvolgimento continua ad apparire solo retorico e formale. Si tratta di un'infanzia oggetto del discorso piuttosto che soggetto, e ciò testimonia una grande difficoltà del mondo adulto a cedere spazi di parola e di decisione a bambini e bambine, nonostante gli impegni assunti in occasioni anche



estremamente autorevoli, come la Sessione speciale delle Nazioni unite sull'infanzia del maggio 2002<sup>3</sup>.

Dall'*audit* europeo si riscontra che nella strategia di contrasto dello sfruttamento sessuale la risposta di tipo riparativo è fortemente carente. Ciò è in parte da mettersi in relazione alle caratteristiche di alcune delle forme che esso assume, si pensi alla pedopornografia definita un crimine senza vittime stante l'elevata difficoltà di dare un nome ai bambini e alle bambine raffigurati nelle immagini degli abusi sessuali.

Come segnalato a Budapest, da Stoccolma ad oggi sono stati compiuti grandi passi in avanti nella creazione di servizi specializzati sulle tematiche dell'abuso sessuale di tipo intrafamiliare, mentre molto meno sviluppato è il settore dell'assistenza alle vittime di tratta e sfruttamento a fini commerciali.

Ancora una volta l'esperienza italiana può essere considerata un modello di riferimento perché tali condizioni di vittimizzazione sono da anni oggetto di molteplici azioni di contrasto attraverso programmi specifici di protezione sociale, quali quelli finanziati *ex art. 18* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, che sono stati riconosciuti a livello europeo come un esempio di *best practice* cui guardare per passare da politiche di tipo solo repressivo a politiche che integrano anche obiettivi di cura e assistenza.

---

<sup>3</sup> «Children, including adolescents, must be enabled to exercise their right to express their views freely, according to their evolving capacity, and build self-esteem, acquire knowledge and skills, such as those for conflict resolution, decision-making and communication, to meet the challenges of life. The right of children, including adolescents, to express themselves freely must be respected and promoted and their views taken into account in all matters affecting them, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child. The energy and creativity of children and young people must be nurtured so that they can actively take part in shaping their environment, their societies and the world they will inherit. Disadvantaged and marginalized children, including adolescents in particular, need special attention and support to access basic services, build self-esteem and to prepare them to take responsibility for their own lives. We will strive to develop and implement programmes to promote meaningful participation by children, including adolescents, in decision-making processes, including in families and schools and at the local and national levels.» (*A world fit for children*, paragrafo 32.1)»

Rispetto alle misure di protezione e trattamento delle vittime, l'*audit* ha rivelato la carenza di modalità di formalizzazione e verifica delle procedure e degli standard adottati dalle istituzioni di tutela e dai servizi che si occupano delle vittime. E' questo un aspetto che suscita una forte preoccupazione constatando che i bambini possono essere vittime di abusi di tipo secondario (il c.d. abuso istituzionale) a causa di inefficienze e ritardi nelle procedure del sistema di protezione; si pensi, ad esempio, alla possibile eccessiva lunghezza dei tempi dei procedimenti giudiziari oppure alla carenza di meccanismi che tengano conto dei bisogni dei bambini mitigando alcune asprezze del processo penale.

## **1.2. L'impegno italiano: la creazione del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE) e il primo Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia**

### **1.2.1. Il Comitato CICLOPE**

Nella primavera del 2002 con la costituzione del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE) è stato compiuto un importante passo in avanti per dare attuazione agli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale e per ottimizzare le politiche nazionali finalizzate al contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori. La necessità di un coordinamento a livello centrale era da tempo oggetto di riflessione da parte del Governo, ravvedendosi ormai da più parti l'urgenza di dare integrazione agli interventi sostenuti da ogni singola Amministrazione centrale; un'esigenza avvertita nel segno della valorizzazione delle azioni adottate e del perseguimento della maggiore incisività possibile.

Al Comitato è stato attribuito il compito di assolvere «le funzioni di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, relative alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e tutela dei minori

dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale», funzioni che l'art. 17 della legge n. 269/98 attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale funzione è stata delegata al Ministro per le Pari opportunità con il DPCM 14 febbraio 2002, che presiede, quindi, il comitato di coordinamento CICLOPE. Il Comitato funge da struttura di raccordo delle strategie di intervento attivate dalle singole Amministrazioni centrali anche con la collaborazione del privato sociale e di tutta la società civile. Esso costituisce, quindi, un *focal point* così come definito dall'Agenda di azione di Stoccolma nel 1996, ed è investito della partecipazione, d'intesa con il Ministero degli Affari esteri, agli organismi comunitari e internazionali aventi compiti di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale.

Il Comitato CICLOPE riunisce rappresentanti del Ministero degli Affari esteri, degli Interni, della Giustizia, del Lavoro e delle politiche sociali, della Salute, dell'Istruzione, delle Comunicazioni, per l'Innovazione e le tecnologie, dei Rapporti con il Parlamento, delle Attività produttive, delle Politiche comunitarie e, ovviamente, delle Pari opportunità. Nello svolgimento dei suoi compiti si avvale del contributo di Associazioni, ONG ed esperti del settore.

Nel suo primo anno di attività il Comitato CICLOPE ha effettuato una rassegna delle attività curate dalle varie Amministrazioni centrali che lo compongono e ha sostenuto l'implementazione di alcune parti importanti del primo Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia, adottato nel settembre 2002.

### 1.2.2. Il Piano nazionale contro la pedofilia: le proposte strategiche e un primo bilancio

Il primo Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia si compone di due parti, la prima dedicata alla presentazione del Comitato interministeriale, dei suoi obiettivi generali e all'analisi dei dati statistici sul fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale di bambini e bambine, nonché alla disamina del quadro normativo vigente; la seconda all'illustrazione

delle linee di azione lungo le quali il Comitato CICLOPE intende svolgere la sua funzione di impulso, di coordinamento e d'indirizzo.

La strategia configurata nel Piano nazionale prende corpo attorno ad alcune proposte operative nelle quali si riflettono i contenuti e le raccomandazioni degli atti internazionali che compongono il contesto di riferimento sopranazionale, così come è stato brevemente illustrato nei paragrafi precedenti.

Nello specifico, il Piano nazionale è un programma che mira a inserire in un quadro organico l'impegno istituzionale nella lotta alla pedofilia. Le linee di azione individuate sono incentrate su aspetti preventivi, di assistenza alle vittime e repressivi.

a. L'Osservatorio sul fenomeno e sulle politiche di prevenzione e di contrasto

E' comune sensibilità che la conoscenza dei dati e delle caratteristiche del fenomeno sia uno strumento indispensabile non solo ai fini della ricerca e della prevenzione, ma anche per determinare quali interventi di aiuto siano i più adeguati ai bisogni delle vittime di abuso e sfruttamento sessuale.

Purtroppo in Italia non esiste ancora un sistema centralizzato di raccolta e analisi dei dati. E' questa una situazione che il Paese condivide con gran parte delle altre nazioni, ma certo ciò non induce a percepire come meno grave questa mancanza che si ripercuote sulla stessa possibilità di dare una valutazione sull'impatto delle politiche e individuare le pratiche più efficaci e quindi meritevoli di essere diffuse a livello nazionale. Il deficit di dati sistematici che si verifica nel monitoraggio del fenomeno della violenza trova riscontro nella più generale carenza di un sistema informativo globale sul mondo dell'infanzia e sui servizi ad essa destinati. La rassegna sulle iniziative delle varie Amministrazioni in tema di pedofilia ha evidenziato lacune e disomogeneità nelle informazioni a disposizione tali da ostacolare l'impostazione di una strategia comune, lo scambio di esperienze e il confronto a livello sia nazionale sia europeo.

Il Ministero per le Pari opportunità, nell'ambito del Comitato CICLOPE, si è fatto interprete dell'esigenza di portare a soluzione un tale stato di inefficienza, promuovendo l'istituzione di un Osservatorio che supporti il Comitato nel reperimento di dati qualitativi e quantitativi a livello nazionale, europeo e internazionale. Con decreto del 17 giugno 2003, il Ministro per le Pari opportunità ha proceduto all'istituzione dell'Osservatorio che si articola in tre organismi:

- un Comitato scientifico<sup>4</sup>, con il compito di individuare le linee guida per lo scambio delle informazioni tra i vari soggetti coinvolti, in un ottica di "rete";
- un Comitato tecnico, quale strumento operativo del Comitato scientifico, che cura le indagini e la raccolta dei dati secondo il piano di lavoro da questo predisposto;
- una Consulta delle associazioni che operano nel campo e mettono a disposizione la propria esperienza quale organo consultivo dei due Comitati.

Il Comitato scientifico sta già procedendo alla predisposizione di linee guida per la rilevazione e l'elaborazione dei dati. La rilevazione sarà curata dal Comitato tecnico, i cui membri saranno nominati nei prossimi mesi e contestualmente saranno anche formalizzate le associazioni che andranno a costituire la Consulta delle associazioni.

b. La Comunicazione come strategia di prevenzione e contrasto

Informare, sensibilizzare, fornire indicazioni utili all'uscita dalla violenza e accrescere la consapevolezza circa le dimensioni e la gravità di eventi che costituiscono gravi violazioni dei diritti umani fondamentali, sono compiti che il Piano nazionale individua alla base della strategia di comunicazione a supporto dei principali strumenti di contrasto e prevenzione.

---

<sup>4</sup> Fanno parte del Comitato scientifico: Ernesto Caffo, Luisa Capitanio Santolini, Don Fortunato Di Noto, Adeichi D'Ippolito, Salvatore Mazzamuto, Anna Passannante, Anna Scalfati.

Esiste un forte sommerso che si alimenta anche dell'ignoranza delle risorse disponibili e della difficoltà di familiari e operatori a denunciare violenze di cui vengono a conoscenza.

Nel Piano si prevede la realizzazione di campagne di comunicazione rivolte a bambini e adulti. Le varie Amministrazioni centrali hanno già sostenuto azioni in tal senso, si vedano, per esempio, le iniziative del Ministero per le Attività produttive in merito al turismo sessuale. Ulteriori misure potranno essere adottate dal CICLOPE nel corso delle suo lavoro di coordinamento.

#### b.1. La comunicazione diretta ai bambini

Il Comitato CICLOPE intende realizzare, d'intesa con il servizio pubblico radiotelevisivo, una campagna televisiva di comunicazione anti-pedofilia da mandare in onda sulle reti nazionali e regionali nelle fasce di ascolto (e nell'ambito delle trasmissioni) più seguite dai minori.

Una campagna *ad hoc* mirata sui bambini e sugli adolescenti ma di carattere prettamente informativo (sia pure tenendo conto delle peculiarità dei recettori del messaggio) è stata prevista per accompagnare l'entrata in funzione del servizio di Pronto soccorso minori collegato al numero di pronto intervento 114.

Un esempio di comunicazione istituzionale rivolta ai bambini è la campagna di comunicazione lanciata dal Ministero per l'Innovazione e le tecnologie al fine di orientare bambini e famiglie ad un corretto uso di Internet.

#### b.2. La comunicazione diretta agli adulti

Il CICLOPE, nelle sue diverse articolazioni e competenze specifiche, varerà anche iniziative di sensibilizzazione dirette agli adulti al fine di creare una più ampia e diffusa conoscenza della pedofilia nel nostro Paese e mettere tutti i cittadini in condizione di contribuire al meglio, ciascuno nella propria posizione, per combatterla.

#### c. La pedofilia on line

Un rilievo particolare è assegnato al difficile tema della lotta alla pedofilia on-line, fenomeno recente ma non per questo meno grave e diffuso.

L'importanza di dedicare sforzi specifici su questo versante è testimoniata dai risultati dell'attività di indagine svolta dal servizio di Polizia postale e delle comunicazioni, che, dall'entrata in vigore della legge n. 269/98, ha portato alla luce l'esistenza di una fitta trama di organizzazioni pedofile con migliaia di siti nei server del mondo.

Le indicazioni fornite dal Piano su questa materia riguardano:

- l'adozione di strumenti di autoregolazione da parte dei *provider* e la loro collaborazione alle azioni di contrasto, nel rispetto delle norme vigenti a livello nazionale ed europeo;
- il rafforzamento della cooperazione internazionale attraverso accordi bilaterali o multilaterali che potenzino, sulla base di obiettivi condivisi, un'azione comune per la lotta alla criminalità informatica di tipo transnazionale;
- la realizzazione e la distribuzione gratuita di programmi informatici filtro;
- la progettazione di campagne di informazione per aumentare la conoscenza di Internet e della pedofilia on line allo scopo, da un lato, di consentire una migliore fruizione dei benefici offerti dalla rete e, dall'altro, di incentivare le capacità di autodifesa da parte dell'utente.

In materia di autoregolamentazione, si segnalano le iniziative del Ministero delle Comunicazioni che ha proceduto alla definizione e al varo sia del nuovo codice di autoregolamentazione televisiva sia di quello destinato a tutelare il rapporto tra i minori e Internet.

d. La linea pubblica di Pronto soccorso per i minori (114)

Il Ministero delle Comunicazioni, in collaborazione con il Ministero per le Pari opportunità e il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ha avviato la sperimentazione di un numero telefonico di emergenza destinato a ricevere segnalazioni relative a situazioni di violazione dei diritti dei minori e di maltrattamento: il codice di emergenza 114.

Tale codice consente l'accesso, senza onere per il chiamante, ad un servizio denominato "emergenza maltrattamenti dei minori" a disposizione di bambini

e adolescenti che denunciino abusi o altre gravi difficoltà. Il 114 è concepito come un unico numero di ingresso che raccoglie le varie richieste e le smista per competenze specifiche verso le strutture preposte quali forze dell'ordine, servizi sociosanitari del territorio e autorità giudiziarie, dopo aver effettuato un'adeguata valutazione del bisogno dell'utente.

Con il decreto interministeriale del 14 ottobre 2002, adottato dal Ministero delle Comunicazioni di concerto con il Ministero per le Pari opportunità e quello del Lavoro e delle politiche sociali, si è proceduto alla relativa costituzione ed organizzazione.

Il decreto interministeriale ha previsto un periodo di sperimentazione di tre mesi su tre città campione, scelte per rappresentatività statistica e per presenza di consolidate strutture operative; successivamente il servizio sarà esteso a tutto il territorio nazionale, una volta testati modelli operativi che rispondano alle necessità delle diverse specificità locali.

La fase sperimentale del servizio è stata gestita da SOS Il Telefono Azzurro, nel periodo compreso tra il 26 marzo e il 23 giugno 2003; le aree coinvolte sono state la Provincia e il Comune di Treviso, il Comune di Milano e quello di Palermo.

Scopo della sperimentazione è stato quello di testare un modello per accogliere le varie richieste, comprenderne i contenuti, attivare gli interventi e coordinarsi con gli altri interlocutori istituzionali sia a livello nazionale che decentrato. Il modello di riferimento nello svolgimento del servizio è stato quello di una rete in grado di creare una sinergia tra tutti i soggetti coinvolti (altri organi istituzionali 118, 117, 113 e ASL) nel rispetto del ruolo istituzionale e della competenza professionale di ciascun membro.

Il lavoro è stato articolato in due fasi: la prima di tipo operativo, inerente alla gestione delle telefonate; la seconda di coordinamento con le strutture esistenti a livello locale nelle realtà scelte per la sperimentazione.

Gli esiti della prima fase di prova del 114 hanno evidenziato l'importanza di seguire procedure condivise con tutte le istituzioni del territorio (forze dell'ordine, enti locali, ecc.), il cui contributo, in termini di esperienza nel



settore e profonda conoscenza della singola realtà locale, si è rivelato determinante per il buon fine degli interventi. Allo stato attuale, sulla base di quanto emerso dall'esperienza sin qui maturata, è in via di predisposizione il decreto interministeriale recante criteri e modalità per l'affidamento a regime della gestione del codice di pubblica emergenza 114 su tutto il territorio nazionale, questa volta per una durata di due anni, prorogabili fino a quattro.

Le informazioni rese disponibili indicano che, nel periodo di sperimentazione, il servizio 114 ha gestito complessivamente settanta casi, diciassette dei quali riguardavano minori di nazionalità straniera. Alcune delle situazioni prese in carico sono state segnalate direttamente agli organi istituzionali preposti alla protezione e alla tutela (forze dell'ordine, servizi sociali, tribunale per i minorenni). Dei settanta casi, cinquantanove riguardavano situazioni di disagio o abuso in atto ai danni di minori e undici segnalazioni rispetto ai media, cioè alla violazione del Codice di autoregolamentazione minori e TV, o al reperimento online di materiali pedopornografici.

I casi seguiti riguardavano condizioni di presunto:

- abuso e/o sfruttamento sessuale;
- abuso fisico e/o maltrattamento intrafamiliare;
- disagio causato da elevata conflittualità nelle separazioni;
- disagi abitativi;
- situazioni di accattonaggio relative a minori stranieri.

Dal punto di vista tecnico – organizzativo, al 114 è stata data l'architettura di un *call center* articolato su tre fasi di risposta:

- la raccolta della richiesta di aiuto (*front line*) per l'analisi dei dati inerenti la situazione segnalata;
- intervento specializzato e coordinamento con le altre strutture (*back line*);
- azioni di supporto specifico (*back office*).

Le persone cui è stata demandata la conduzione delle telefonate erano state adeguatamente formate da Telefono Azzurro.

Delle 496 chiamate al giorno, molte erano di tipo informativo o tese a verificare quanto comunicato nelle campagne di pubblicizzazione del servizio operate nelle tre aree metropolitane interessate all'esperimento.

Il 57% delle telefonate è provenuto da Milano, il 15% da Treviso e il 28% da Palermo.

Nelle tre realtà, per rendere possibili le azioni di *back line* e *back office*, l'associazione aveva preliminarmente organizzato incontri informativi con le altre istituzioni territoriali di riferimento.

Per quanto riguarda la tipologia dei chiamanti, dal Comune di Milano sono giunte prevalentemente telefonate da parte dei familiari dei minori segnalati come vittime di abusi, mentre dalle altre due aree sperimentali chi segnalava lo stato del minore era più spesso un soggetto esterno al nucleo familiare.

Inoltre, nella realtà milanese è apparsa con tutta evidenza l'importanza del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, che è stato oggetto di numerose telefonate giunte al 114.

Come già anticipato, l'integrazione con la rete territoriale dei servizi e la sintonia con le caratteristiche specifiche della comunità locale sono stati giudicati due fattori determinanti per la buona riuscita del servizio che, secondo le indicazioni dell'ente gestore, potrebbe essere impostato non come un call center unico nazionale bensì come una rete di varie realtà territoriali con call center di tipo regionale.

e. I programmi specifici di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico

Ai servizi territoriali dei Comuni e ai servizi del settore sanitario facenti capo alle Aziende sanitarie locali spettano le funzioni di prevenzione primaria, secondaria e terziaria.

La legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, ha favorito la creazione e la crescita di esperienze locali diffuse che hanno incardinato le loro attività lungo tutti e tre gli assi della prevenzione.

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha riferito sui risultati ottenuti di anno in anno all'interno della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 285/97 e nell'anno 2001 ha condotto una ricerca-azione volta alla ricognizione in profondità della progettazione maturata in questo settore<sup>5</sup>.

Le rilevazioni condotte hanno dimostrato che, per quanto attiene ai servizi di base, sul territorio italiano si è andata costituendo, ma non uniformemente, una buona rete di strutture di assistenza per i minori vittime di violenza e le loro famiglie. A questi servizi, gestiti da enti pubblici e/o del privato sociale, si affiancano anche i servizi sociali della giustizia minorile, la cui attività, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 269/98, è stata ulteriormente estesa dall'assistenza agli autori di reato minorenni anche alla tutela e all'assistenza alle vittime dei reati di prostituzione e di pornografia minorile. Tali servizi, facenti capo ai centri per la giustizia minorile, previsti dall'art. 8 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, *Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*, e riformati dal decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146, *Adeguamento delle strutture e degli organici dell'amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile, nonché istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del corpo di Polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 12 della legge 28 luglio 1999, n. 266*, operano in stretto raccordo con i servizi istituiti dagli enti locali.

Gli anni a venire segneranno una parziale discontinuità con il passato in forza della recente legge di riforma del settore dei servizi sociali (legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), del processo d'integrazione sociosanitaria e dell'attribuzione alla competenza esclusiva delle Regioni della materia sociale,

---

<sup>5</sup> Gli esiti della ricognizione sono stati presentati nel Quaderno 26 edito dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (*Esperienze e buone pratiche con la legge n. 285/97. Dalla ricognizione alle linee guida*, Istituto degli Innocenti, ottobre 2002, Firenze) e nella seconda relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 269/98.

così come sancito dalla riformulazione del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*).

Come affermato nel Piano nazionale di lotta alla pedofilia, nel rinnovato quadro dei rapporti istituzionali, allo Stato compete una duplice funzione di indirizzo strategico e di valutazione per il controllo di efficienza della spesa pubblica e la garanzia dei livelli essenziali di assistenza che concernono l'esercizio di diritti civili e sociali.

Diventano, quindi, essenziali i meccanismi di monitoraggio sul sistema dei servizi sociosanitari che vanno riorganizzandosi allo scopo di presidiare il soddisfacimento dei diritti di protezione e tutela e, più in generale, del diritto alla salute del bambino abusato.

La preoccupazione è stata fatta propria dal Comitato CICLOPE che nel Piano raccomanda l'organizzazione di un sistema di monitoraggio e valutazione che tenga conto dei risultati conseguiti in termini di efficienza della spesa (intesa come rapporto ottimale fra mezzi impiegati e risultati conseguiti), di efficacia degli interventi (intesa come idoneità dell'azione agli obiettivi fissati) e di economicità della gestione (risparmio delle risorse disponibili).

Obiettivi da soddisfare per consolidare il sistema sociale garantito dagli enti locali sono dunque:

- assicurare il raccordo fra le varie organizzazioni pubbliche e del privato sociale che fanno parte del sistema policentrico di prevenzione e tutela;
- favorire un coordinamento funzionale tra gli interventi di promozione del benessere e quelli di protezione dalla violenza;
- potenziare le risorse economiche da destinarsi alla fase terapeutica;
- incentivare un'adeguata formazione e qualificazione degli operatori dei servizi;
- garantire e consolidare l'integrazione dei percorsi sociali, sanitari e giudiziari, affinché le procedure si adeguino ai bisogni del bambino scongiurando il rischio di una vittimizzazione secondaria prodotta dalla inefficienza degli interventi.

#### f. Gli interventi nel campo della scuola

Affinché il minore sia veramente cittadino è necessario che gli siano assicurati concretamente quei diritti civili e sociali che sono il fondamento della dignità umana. Alcuni esempi sono rilevanti rispetto agli obiettivi di educazione socioaffettiva e di promozione delle competenze sociali: il diritto alla salute, che non significa solo prevenire o riparare patologie, ma implica anche la garanzia di un generale benessere dell'individuo attraverso la protezione e la prevenzione del minore da tutte le situazioni di disagio e pregiudizio; il diritto a vedere riconosciuta e rispettata la propria identità e l'espressione dei propri bisogni ed emozioni; il diritto al riposo e allo svago.

E' quindi indispensabile che i servizi e le istituzioni continuino a farsi promotori degli interventi di sensibilizzazione sul tema delle violenze e dei diritti di cittadinanza a partire da un coinvolgimento di insegnanti, bambini e bambine in un percorso teso alla costruzione di relazioni positive e di fiducia. L'insegnante si pone come figura di riferimento alternativa alla famiglia e diventa parte integrante della rete relazionale del bambino e del ragazzo, offrendosi come risorsa d'aiuto in caso di necessità. Il Piano sottolinea con forza l'importante ruolo che la scuola ricopre in ordine alla prevenzione e alla rilevazione precoce dei segnali di disagio. Essa però deve essere messa nelle condizioni di potersi avvantaggiare anche del supporto di altri servizi e altre professionalità specializzate, da qui il richiamo a stipulare intese con gli altri attori sociali. Un aspetto, questo, come si vedrà nel prosieguo, che in effetti presenta forti elementi di criticità a fronte di un grosso sforzo per accrescere conoscenze e capacità del corpo docente affinché riesca ad affrontare adeguatamente le situazioni di abuso che possono emergere nell'ambiente scolastico.

Nel corso degli ultimi anni, e lo si riferisce ampiamente in altre parti della presente Relazione, il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, sovente in accordo con gli enti locali, ha avviato numerose iniziative di sensibilizzazione e di formazione dei docenti e degli stessi dirigenti scolastici.

Alcuni progetti hanno visto anche il diretto coinvolgimento di bambini e adolescenti.

A partire dalle esperienze già avviate e sperimentate, il Piano segnala la necessità di:

- una programmazione territoriale delle attività che tenga conto delle specificità locali;
- la costituzione di servizi integrati territoriali quale supporto di riferimento per genitori, capi di istituto e docenti soprattutto nella fase del rilevamento dei segnali di disagio da parte del bambino;
- una continua organizzazione di interventi di informazione, sensibilizzazione e formazione per docenti, dirigenti scolastici, personale non docente e genitori;
- l'istituzione di una rete che includa scuole, servizi sociosanitari, volontariato, giustizia minorile e forze dell'ordine allo scopo di favorire la reciproca conoscenza di compiti e responsabilità e la condivisione delle modalità operative nel rispetto delle forme di collaborazione istituzionale;
- la promozione, con il concorso dei servizi sanitari territoriali e di altri soggetti competenti, di attività di *counselling* per soggetti portatori di forme di disagio denunciate dagli stessi o segnalate dagli insegnanti;
- l'individuazione di modalità di comunicazione e confronto per la valorizzazione e la condivisione delle esperienze, dei progetti e delle "buone pratiche".

g. Il quadro internazionale e programmi di cooperazione internazionale

Le iniziative e i programmi assunti dalla comunità internazionale impegnano direttamente l'Italia anche nel campo della cooperazione allo sviluppo. La stessa natura del fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori implica un'attenzione al livello sopranazionale perché esso racchiude espressioni che hanno tipicamente dimensione transnazionale (pedopornografia, turismo sessuale, ecc.).

Il Piano nazionale ricorda l'impegno concreto nella strategia di contrasto del fenomeno che è stato assunto dalla Direzione generale cooperazione allo sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari esteri. Al 1998 risalgono le innovative linee guida della DGCS sulla tematica minorile, tradottesi nel finanziamento di iniziative bilaterali e multilaterali realizzate in collaborazione con gli organismi delle Nazioni unite (UNICEF, ILO, UNICRI, UNODCCP), le ONG (in particolare, per le specifiche competenze in tema di lotta allo sfruttamento sessuale dei minori per fini commerciali, ECPAT international), le Regioni e gli enti locali italiani.

Sul tema del turismo sessuale è invece impegnata la Direzione generale per il turismo, operante all'interno del Ministero delle Attività produttive, che in accordo con l'Unione europea, l'Organizzazione mondiale del turismo e ONG ha realizzato campagne di sensibilizzazione e prevenzione.

Il Piano individua anche l'esigenza del continuo adeguamento del quadro normativo italiano ai mutamenti degli eventi criminosi che sostanziano il fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento e agli indirizzi sottoscritti dall'Italia nelle sedi internazionali.

Da questa prospettiva di azione deriva il disegno di legge<sup>6</sup> predisposto dal Ministro per le Pari opportunità e approvato dal Consiglio dei ministri in data 7 novembre 2003, con il quale si procede ad una riforma del quadro normativo vigente, così come risulta dall'entrata in vigore delle leggi 66/96 e 269/98. L'iniziativa del Ministero tiene conto delle esigenze di modifica emerse nel corso dell'applicazione delle due leggi e accoglie altresì gli orientamenti maturati in sede europea e contenuti nella Proposta di decisione-quadro del Consiglio dell'Unione europea sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, sulla quale è stato già raggiunto l'accordo politico da parte di tutti gli Stati nel corso del Consiglio GAI svoltosi il 14 e 15 ottobre 2002 e che è in fase di approvazione da parte del Consiglio.

---

<sup>6</sup> Per un'analisi in dettaglio, si possono consultare il testo del disegno di legge e la relazione illustrativa riportati nell'appendice documentale alla presente Relazione.

Come è noto, gli Stati membri sono tenuti ad adeguare i loro ordinamenti ai contenuti di atti vincolanti quali le decisioni quadro; quella in esame richiede all'Italia l'introduzione di alcuni elementi di riforma del quadro vigente, tra gli altri: l'estensione della protezione ai minori sino al compimento del diciottesimo anno di età, recependo così integralmente quanto sancito dalla *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo*; l'ampliamento della nozione di pornografia infantile sino a includervi immagini realistiche di minori inesistenti o immagini di persone che sembrano minorenni; l'individuazione di elementi costitutivi dei reati relativi allo sfruttamento sessuale dei bambini e alla pornografia infantile comuni a tutti gli Stati; l'introduzione di nuove soglie sanzionatorie; la previsione di specifiche responsabilità delle persone giuridiche; la definizione di disposizioni comuni in materia di giurisdizione e di esercizio dell'azione penale; la determinazione di regole comuni a livello di Unione europea in materia di protezione e assistenza alle vittime. Tali elementi sono stati fatti propri dal disegno di legge approvato dal Governo, che potrebbe consentire di procedere al superamento anche di altri aspetti di inadeguatezza dell'ordinamento vigente sui quali torna ripetutamente il dibattito a livello nazionale: dall'inasprimento delle pene alla migliore specificazione dei reati di sfruttamento sessuale senza il vincolo dell'utilità economica, alla punibilità della fruizione od uso privati dell'esibizione pornografica o del materiale pornografico; dall'applicazione di misure accessorie di tipo preventivo alla protezione del minore nel percorso giudiziario.

Le norme contenute nel disegno di legge si muovono non soltanto verso un inasprimento delle sanzioni, ma anche nella direzione di una previsione specifica di pene accessorie con un'evidente funzione specialpreventiva. Al fine di evitare situazioni di recidiva specifica si eliminano quelle condizioni ambientali che potrebbero consentire una ricaduta nel reato. Si prevede per esempio: la perdita della potestà genitoriale conseguente alla condanna o all'applicazione della pena su richiesta delle parti, sia nel caso in cui il legame genitoriale è elemento costitutivo del reato sia nel caso in cui lo stesso è circostanza aggravante; e l'interdizione da incarichi nelle scuole o in strutture



prevalentemente frequentate da minori nei confronti di chi è stato condannato per pedofilia. Inoltre, in materia di turismo sessuale, il ddl introduce due importanti innovazioni: la prima riguarda l'obbligatorietà *sine die* per gli operatori turistici di inserire nei materiali propagandistici e nei documenti di viaggio l'avvertenza sulla perseguibilità anche in Italia dei reati di pedofilia commessi all'estero; la seconda, l'estensione della punibilità di chiunque partecipa a iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile.

Una particolare attenzione è stata riservata alla commissione di reati tramite l'uso di internet, in particolare il disegno di legge introduce un meccanismo finalizzato sia alla raccolta ed al monitoraggio delle informazioni sui siti che diffondono materiale pedopornografico sia alla responsabilizzazione e coinvolgimento dei fornitori dei servizi; si propone, a tal fine la costituzione presso il Ministero dell'interno di un Centro Nazionale per il contrasto della pedopornografia su internet con il quale i fornitori dei servizi dovrebbero interagire nella comunicazione di dati utili a bloccare la commissione di illeciti inerenti la diffusione, la distribuzione o la commercializzazione di materiale pornografico riguardante minori.

Particolarmente innovativa anche l'individuazione di un ruolo specifico per il settore delle banche e degli intermediari finanziari che prestano servizi a pagamento, chiamati a collaborare con il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia e ad adottare precise misure di controllo per interrompere la possibilità di avvalersi dei normali circuiti di pagamento al fine di procacciarsi materiale oppure per beneficiare degli introiti della commercializzazione di pedopornografia.

All'impegno di tutti coloro che operano contro la pedofilia offre un forte incentivo anche la nuova legge 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone*, che viene presentata in paragrafi successivi della presente Relazione.

Un autorevole sostegno all'azione dell'Italia contro ogni forma di abuso e sfruttamento sessuale dell'infanzia è venuto, altresì, dalla Commissione parlamentare per l'infanzia. Nel corso del 2002, infatti, la Commissione ha

concluso l'indagine conoscitiva sul tema dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, avviata nel dicembre 2001 e condotta tramite audizioni di esperti del settore ed esponenti di istituzioni direttamente coinvolte nelle attività di repressione, prevenzione e assistenza alle vittime. Il complesso lavoro di indagine si è tradotto nell'importante documento in materia di pedofilia, approvato il 16 luglio 2002<sup>7</sup>, nel quale sono riassunte le conclusioni principali cui è giunta la Commissione. In esso si avanzano proposte di riforma dell'ordinamento legislativo che mirano a dare efficacia alle strategie e alle misure di contrasto e repressione della pedofilia, segnalando, tra gli altri: la necessità di una maggiore certezza della pena a carico di coloro che sono condannati per reati sessuali e sfruttamento ai danni dei minori; l'opportunità di prevedere nuove fattispecie di reato nelle quali siano espresse le varie forme assunte dal fenomeno criminoso; l'importanza di coinvolgere gli operatori del settore telematico nell'assunzione di un'attiva responsabilità al fine di facilitare le attività di indagine da parte delle autorità competenti nei casi di pedopornografia.

Il documento si sofferma anche sul ruolo di attori istituzionali, quali la scuola e i servizi territoriali, proponendo l'introduzione nelle scuole di équipe interdisciplinari che dovrebbero avere il compito di individuare le situazioni di disagio minorile presenti all'interno del contesto scolastico.

I progressi attualmente compiuti segnano un vero salto di qualità nell'azione del Governo italiano, infatti il coordinamento e l'integrazione sono i due cardini fondamentali di qualsivoglia politica che pone al centro il benessere dell'infanzia. Per la lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale tali elementi costituiscono addirittura i prerequisiti necessari per qualsiasi progetto che miri ad avere un impatto effettivo e duraturo, sia che si tratti della presa in carico di un bambino sia che si tratti di azioni politiche o di progetti sul campo

---

<sup>7</sup> Il testo del documento in materia di pedofilia è riportato integralmente nell'Appendice documentale alla presente Relazione.

(formazione, campagne di sensibilizzazione, creazione di servizi specializzati, ecc.).

Il 2002 è stato l'anno dei bilanci e delle sfide per chi si occupa di bambini vittime di violenza, a partire dal monito autorevole proveniente dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) affinché sia data organicità e sistematicità alle politiche e ai programmi di intervento contro la violenza all'infanzia. L'OMS nel suo recente rapporto *World report on violence and health* ha ricordato che il fenomeno della violenza, nelle sue molteplici forme, costituisce uno dei principali problemi di salute pubblica a livello mondiale. Essa ha chiamato gli Stati e le organizzazioni internazionali a dotarsi di strumenti di governo specifici, multisetoriali e multidisciplinari, per affrontare le complesse sfide della prevenzione primaria, secondaria e terziaria della violenza.

Definire la violenza come un problema di salute significa che dare risposta ai bisogni dei bambini in stato di disagio deve essere assunto come un impegno volto a soddisfare il loro basilare diritto alla salute e alla vita; da questo punto di vista merita ricordare quanto affermato dalla stessa OMS, ovvero sia che esistono oggi dati sufficientemente validati a livello internazionale per affermare che numerose forme di patologia fisica in età adulta - tumori, malattie croniche, ischemie e altre patologie invalidanti - sono correlabili ad abusi subiti durante l'infanzia<sup>8</sup>.

La violenza ai danni dei bambini e delle bambine è un evento dalla complessa fenomenologia, con una marcata tendenza a cronicizzarsi nella storia degli individui, piuttosto che a presentarsi come un episodio acuto, sporadico. Diversificata è la sua eziologia, che si lega all'interazione di fattori individuali (biologici e psicologici), familiari, sociali e ambientali. L'ampia costellazione di

---

<sup>8</sup> Si rimanda al già citato, *World report on violence and health*, « [...] Ill health caused by child abuse forms a significant portion of the global burden of disease. While some of the health consequences have been researched, others have only recently been given attention, including psychiatric disorders and suicidal behaviour. Importantly, there is now evidence that major adult forms of illness – including ischaemic heart disease, cancer, chronic lung disease, irritable bowel syndrome and fibromyalgia – are related to experiences of abuse during childhood.[...]», OMS, 2002, *World report on violence and health*, pag. 69. Nel Rapporto si potrà trovare una rassegna puntuale dei principali studi internazionali.

cause e fattori aggravanti spiega perché il contributo di tanti settori della società civile e delle istituzioni può, se coordinato, concorrere a rafforzare le azioni di protezione e tutela. Praticamente ogni Ministero può fornire, e fornisce, un contributo in questa direzione attraverso il sostegno a progetti, manifestazioni e iniziative attinenti ai più diversi settori di intervento che, parafrasando il pensiero di un grande studioso dell'infanzia, Donald W. Winnicott, possono concorrere a creare un ambiente sufficientemente buono in grado di sostenere il normale percorso di crescita di un bambino oppure a ripristinarlo quando il trauma della violenza lo ha già compromesso.

## **2. Le linee strategiche di azione nelle politiche di prevenzione, recupero e repressione**

Dalla ratifica della *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo* l'Italia ha compiuto un rapido e intenso cammino nella direzione di dare accoglienza e risposte adeguate ai bisogni e alle potenzialità di bambini e adolescenti.

La legge n. 269/98 rappresenta una delle tappe raggiunte e uno dei più importanti risultati dello sforzo messo in atto per adeguare il nostro Paese alle nuove sfide nazionali e internazionali nella lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori.

La strategia del Governo si articola, oggi, lungo tre linee direttrici principali:

- la prevenzione per rimuovere le condizioni di rischio e rafforzare una cultura positiva per l'affermazione dei diritti dell'infanzia;
- la diffusione di risorse per la cura e il trattamento dei minori vittima di abuso e sfruttamento;
- il potenziamento delle misure di indagine e repressione a livello nazionale, europeo e internazionale.

Molteplici le azioni che ne sono scaturite: promozione di servizi e opportunità sociali, educative e culturali per favorire il benessere di bambini e adolescenti; creazione di servizi territoriali pubblici o del privato sociale per la prevenzione, la protezione e l'assistenza ai minori in stato di disagio e alle loro famiglie; predisposizione di nuovi strumenti legislativi per il contrasto e la repressione dei crimini sessuali contro l'infanzia; consolidamento della cooperazione internazionale finalizzata a rimuovere le cause di quelle forme del fenomeno che hanno una dimensione fortemente transnazionale.

### **2.1. Azioni strategiche di prevenzione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale**

Nel periodo oggetto di ricognizione, un significato particolare, come è stato esaminato nel capitolo precedente, hanno avuto la creazione del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE) e la presentazione del primo Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia.

In considerazione della intersettorialità dell'azione posta in essere dal Governo, si è cercato di ricomporre in un quadro unitario le informazioni di aggiornamento sul lavoro promosso da ogni Ministero, reinterprelandole in modo trasversale per dare evidenza alle azioni di prevenzione, protezione, assistenza e contrasto. Ovviamente, dato che molte iniziative si pongono a cavallo dei livelli di analisi adottati, la presentazione deve essere accolta come un primo tentativo di ridare unitarietà ad un insieme che nella sua complessa articolazione corre costantemente il rischio della separatezza e della frammentarietà.

L'analisi condotta ha posto in luce quanto l'attività di prevenzione rispetto ai contenuti della legge n. 269/98, e anche della legge n. 66/96 che ha introdotto importanti innovazioni normative in merito ai reati sessuali ai danni dei minori, presenta numerosi aspetti di problematicità non solo nei momenti, per altro estremamente impegnativi, della progettazione e della realizzazione degli interventi, ma anche in relazione ai significati, agli ambiti e alle modalità con cui pensare la prevenzione stessa.

Le situazione di abuso e sfruttamento sessuale, infatti, si manifestano normalmente con caratteristiche di complessità che coinvolgono gli operatori in termini più impegnativi di altri casi. E su un piano operativo, accanto alla complessità, compare anche il carattere dell'urgenza che introduce il rischio della paralisi. Ma complessità e urgenza sono termini incompatibili, perché la complessità impone analisi approfondite e diagnosi differenziate, messe a confronto in ambito multidisciplinare, mentre l'urgenza impone tempi

brevissimi e interventi immediati. Questo però è solo uno, e forse non il più grave, elemento di problematicità rispetto alla possibilità di attivare iniziative di prevenzione riguardo al tema in oggetto.

Il percorso esistenziale ed esperienziale che porta allo sfruttamento sessuale in danno di minori ha spesso le sue radici in una cultura inconsapevole del diritto al rispetto di cui anche la persona piccola è portatrice e può essere un percorso lungo, che passa attraverso stili violenti di vita adulta, sui quali si innesca poi la mancanza di rispetto per il bambino, fino a esiti più gravi.

Per questo un pensiero di prevenzione porta con sé non solo, implicitamente o esplicitamente, la contraddizione richiamata sopra, ma anche tutta la complessità imposta dalla necessaria attenzione ai nodi problematici di tipo culturale e istituzionale che solo apparentemente sono lontani o molto marginali rispetto al problema concreto. Da ciò è derivata una difficoltà particolare nel riuscire a selezionare le informazioni raccolte nel corso della ricognizione rispetto alla dimensione progettuale della prevenzione.

### 2.1.1. La cultura della prevenzione: il contributo della scuola

Le istituzioni scolastiche realizzano da tempo, spesso nell'ambito degli interventi per l'educazione alla salute, progetti riguardanti azioni di prevenzione in materia di maltrattamenti e abusi sui minori rivolti ai docenti, agli studenti e alle loro famiglie e con il coinvolgimento degli operatori sociosanitari e del privato sociale.

Tali progetti sono inclusi sia nei piani dell'offerta formativa (POF) che le istituzioni scolastiche nella loro autonomia deliberano di attuare sia in progetti sostenuti dagli enti locali che intervengono in accordo con le istituzioni scolastiche.

Già nel 1998, il documento d'indirizzo *Proposte d'intervento per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del maltrattamento*<sup>1</sup> indicava il contesto scolastico come uno degli ambiti più importanti per il perseguimento delle strategie di contrasto della violenza all'infanzia attraverso il coinvolgimento di genitori e bambini in attività di sensibilizzazione, e degli insegnanti e dei dirigenti scolastici in percorsi di formazione di base e specialistica<sup>2</sup>.

E' naturale, infatti, che gli insegnanti, in considerazione delle caratteristiche del loro lavoro e della continuità del loro rapporto con i bambini, siano individuati come i beneficiari prioritari di una formazione finalizzata all'acquisizione di specifiche capacità di ascolto e osservazione dei comportamenti del bambino e dei messaggi non verbali, nonché di competenze per la rilevazione di segnali che possono sottendere anche gravi disagi, cioè di

---

<sup>1</sup> Il documento fu elaborato dalla Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale di minori, istituita presso il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri

<sup>2</sup> Tali indirizzi strategici sono stati confermati anche dal Documento di indirizzo per la formazione in materia d'abuso e maltrattamento dell'infanzia, approvato il 6 aprile 2001 in sede congiunta, dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dal Comitato di coordinamento per la tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale (ex art. 17, legge n. 269/98). Il documento definisce tre livelli di formazione attorno ai quali sviluppare le capacità della comunità e di specifici settori professionali:

- a. percorsi informativi e di sensibilizzazione;
- b. percorsi formativi di primo livello multidisciplinari e integrati;
- c. percorsi formativi specialistici rivolti a gruppi monoprofessionali che intendano approfondire tematiche specifiche.

Nell'esplicitare i contenuti e gli obiettivi della formazione diffusa di primo livello indirizzata alla rilevazione delle condizioni di disagio, nel documento si dichiara che essa deve svolgersi secondo un doppio binario:

- a. il primo è rappresentato dalla sensibilizzazione della comunità rispetto alla attenzione, alla cura ed al benessere da assicurare ai bambini per il loro corretto processo di crescita. In questo campo il *target* privilegiato è rappresentato dagli insegnanti (in particolare quelli della scuola dell'infanzia e della scuola elementare) quali primi destinatari di un efficace intervento di sensibilizzazione in materia di maltrattamento e abuso e dai genitori per i quali prevedere interventi di sostegno alla responsabilità genitoriale. Tali percorsi formativi devono evidenziare il necessario raccordo con gli operatori competenti cui sono attribuiti i compiti di rilevamento e decodifica della richiesta di aiuto.
- b. Il secondo è rappresentato dall'intervento formativo di base diretto ad ogni operatore dell'infanzia e dell'adolescenza, che nell'ambito del suo specifico ruolo è tenuto a favorire lo sviluppo armonico fisico e psicologico del bambino e ad aiutarlo nel passaggio attraverso le varie tappe del suo sviluppo.



una formazione facente perno sullo sviluppo del sapere, del saper fare e del saper essere in relazione ai particolari bisogni dei minori.

#### 2.1.1.1. Alcune caratteristiche generali dei programmi realizzati in ambito scolastico

Le varie generazioni di programmi di formazione e sensibilizzazione succedutisi nel corso degli ultimi anni possono essere suddivisi in tre grandi categorie in funzione dei loro contenuti:

- generalisti, cioè focalizzati su temi generali quali l'affermazione dei diritti dell'infanzia, il benessere dei minori, oppure l'educazione sociale, affettiva e sessuale nel caso di percorsi per ragazzi e bambini;
- specifici, cioè tematizzati quasi esclusivamente sulla prevenzione dell'abuso sessuale intrafamiliare e della pedofilia;
- misti, quelli che integrano temi di carattere generale con argomenti più specifici inerenti la violenza all'infanzia.

Alcuni programmi si focalizzano solo sui bambini, altri solo sugli insegnanti, altri ancora solo sui genitori, alcuni sono multicentrici, cioè prevedono azioni indirizzate ai tutti i vari attori che agiscono all'interno del mondo scolastico. Vi sono, infine, sperimentazioni multisistemiche, o multisettoriali, nelle quali i piani di attività fanno perno non solo attorno alla scuola, ma anche alle altre agenzie di promozione e tutela dell'infanzia, in primo luogo i servizi sociali e sanitari. Per quanto riguarda i progetti che coinvolgono bambini o adolescenti, in genere quelli più specifici forniscono istruzioni immediate al minore affinché apprenda a:

- distinguere tra tocamenti buoni e cattivi e le caratteristiche della relazione affettiva;
- affermare il proprio diritto a rifiutare i contatti e le richieste che creano disagio;
- identificare le parti intime del corpo;

- identificare un proprio network familiare ed extrafamiliare di aiuto;
- non mantenere determinati segreti;
- non sentirsi in colpa se vittima di un abuso.

La durata degli interventi varia considerevolmente. Alcuni constano di un solo incontro, altri hanno la durata di alcune settimane o mesi. I programmi rivolti ai minori che richiedono una durata più lunga sono quelli di tipo generalista e quelli misti in quanto includono sessioni dedicate ad argomenti cornice, quali le differenze sessuali, le abilità sociali e l'educazione sessuale. La durata dei programmi è adattata all'età dei bambini: con i bambini più piccoli si prevedono poche sessioni, più frequenti e con una durata più breve per singola sessione; con gli adolescenti si propongono spesso laboratori esperienziali che possono svolgersi anche per tutta la durata dell'anno scolastico.

Variegata è la gamma di strumenti impiegati, tra gli altri: lezioni, scrittura di testi, drammatizzazioni, proiezione e produzione di video, giochi di ruolo, attività di espressioni corporea, attività di espressione creativa (disegni, collage, sculture), discussioni libere, analisi di storie con l'ausilio di libri da colorare e racconti.

Uno dei problemi più importanti nell'elaborare un programma di prevenzione dell'abuso sessuale rivolto ai minori sta nel come presentarlo affinché essi lo possano comprendere in modo conforme al loro livello di sviluppo cognitivo ed emotivo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Le metodologie formative più utilizzate, spesso in un mix che si è rivelato più fecondo rispetto all'impiego di una sola modalità formativa, sono suddivisibili in tre gruppi:

- *training* di gruppo, generalmente basato su lezioni che forniscono informazioni teoriche (cosa sono i segreti, i toccamenti buoni, quelli cattivi, quali sono le risorse di aiuto, cosa fare se..., ecc.) attraverso la discussione in gruppo e l'uso di testi per lo svolgimento di esercizi di apprendimento cognitivo;
- *training* comportamentale, attraverso la proposizione ai bambini di giochi di ruoli, drammatizzazioni, con il coinvolgimento in simulazioni di situazioni nelle quali devono applicare strategie di *problem solving* e abilità autoprotettive;
- *video-training*, basata sull'uso di video per la presentazione di situazioni tipo e di modelli e modalità di comportamento in situazioni di rischio.

Alcuni progetti prevedono anche una formazione preliminare degli insegnanti e interventi di sensibilizzazione con i genitori<sup>4</sup>.

#### 2.1.1.2. Il contributo specifico dei progetti che coinvolgono la scuola nella lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale

Se le esperienze d'intervento organizzate nel contesto scolastico (sia quelle rivolte a docenti, genitori e dirigenti sia quelle per i minori) sono valutate alla luce delle dinamiche interne ed esterne alla famiglia che rendono possibile l'abuso e lo sfruttamento sessuale, appare subito evidente che tali iniziative costituiscono un contributo sia ai fini della prevenzione primaria finalizzata a evitare l'insorgenza di situazioni di abuso, sia di quella secondaria, quando cioè si tratta di interrompere una violenza già in atto.

Il tradizionale modello teorico sulle dinamiche che stanno alla base della possibilità che si verifichi un abuso, proposto da David Finkelhor<sup>5</sup> all'inizio degli anni Ottanta, indica quattro precondizioni la cui sussistenza consente il perpetrarsi dell'abuso sessuale, cioè colui che abusa:

- deve essere motivato ad abusare sessualmente di un bambino;

---

<sup>4</sup> L'ISPCAN ha indicato una serie di criteri in grado di massimizzare i risultati dei programmi educativi di prevenzione dell'abuso rivolti ai minori:

- a. assicurare ai minori l'occasione di sperimentarsi in strategie comportamentali di reazione a interazioni che percepiscono come spiacevoli o pericolose e offrire dei *feedback* positivi di rinforzo;
- b. sviluppare *curricula* educativi attinenti al livello di sviluppo cognitivo ed emotivo dei minori coinvolti, utilizzando materiali adeguati alle loro capacità di comprensione e apprendimento, che tengano conto delle differenze di genere;
- c. presentare i materiali e i sussidi educativi in modo stimolante e che promuova la partecipazione attiva dei minori allo scopo di mantenere alta la loro attenzione e facilitare l'interiorizzazione di quanto appreso;
- d. integrare i percorsi con moduli generici di educazione alle abilità sociali, all'affettività e alla sessualità, al *problem solving* e all'assertività affinché i minori possano sperimentare nella vita quotidiana competenze di tipo generale e non solo specifico di protezione dal rischio di abuso;
- e. aiutare il minore ad individuare un *network* di protezione e sottolineare ripetutamente l'importanza che il minore parli con un adulto di fiducia;
- f. sviluppare programmi da integrare all'interno dei normali *curricula* educativi;
- g. inserire i programmi rivolti ai minori in progetti di formazione rivolti anche agli insegnanti e in attività di sensibilizzazione sui bisogni dell'infanzia dedicate ai genitori.

- deve superare i fattori interni d'inibizione rispetto all'abuso;
- deve superare i fattori esterni, di tipo sociale, che proibiscono e inibiscono l'abuso (ad esempio il timore di essere scoperto e condannato, la stigmatizzazione sociale dell'abuso, ecc.);
- deve vincere o indebolire la possibile resistenza all'abuso da parte del bambino.

Come suggerito da Finkelhor, per prevenire e diminuire l'incidenza dell'abuso sessuale è necessario agire sulle condizioni individuali e sociali che ne favoriscono l'insorgenza. I programmi che hanno luogo all'interno della scuola agiscono sulla terza e sulla quarta pre-condizione perché:

- promuovono una maggiore attenzione ai bisogni dei bambini, la condanna sociale di ogni forma di violazione dei loro diritti e della loro integrità psichica e fisica e offrono, altresì, strumenti di osservazione e azione a coloro che possono svolgere una funzione di "testimone soccorevole" (cioè di adulto attento che ascolta e rileva la sofferenza del bambino offrendo aiuto), come scrive Alice Miller<sup>6</sup>, per quei bambini già vittima di violenza. I programmi rafforzano, quindi, quei fattori esterni, in questo caso di tipo culturale e sociale, di inibizione dell'abuso;
- queste iniziative, inoltre, si oppongono alla quarta pre-condizione indicata da Finkelhor, perché rafforzano la capacità del minore di opporsi all'abuso grazie all'acquisizione di conoscenze che ne aumentano la consapevolezza in termini di possibilità circa il suo diritto a chiedere aiuto, contrastando così alcuni dei presupposti sui quali si regge l'abuso sessuale, per esempio che il minore manterrà il segreto a causa sia della mancanza di comprensione di ciò che avviene sia della difficoltà a chiedere aiuto, indotta dalla vergogna e/o dal senso di colpa.

Non a caso, nei programmi di prevenzione focalizzati sull'abuso sessuale e indirizzati ai bambini delle scuole elementari, il paradigma concettuale

---

<sup>5</sup> David Finkelhor, 1984, *Child sexual Abuse: New theory and research*. New York: Free Press.

<sup>6</sup> Alice Miller, 1990, *L'infanzia rimossa*, Garzanti, Milano.

implicito nella maggioranza di essi è quello del potenziamento delle conoscenze e delle abilità sociali, in altre parole, del rafforzamento delle vittime potenziali.

Meta-analisi di studi dedicati all'analisi dei programmi di prevenzione realizzati in vari Paesi, hanno evidenziato che se gli obiettivi di prevenzione primaria sono i più difficili da valutare e da soddisfare, quelli di tipo secondario, cioè favorire una rilevazione precoce, sono raggiunti con maggiore frequenza: i percorsi educativi fornirebbero dunque uno spazio speciale di ascolto in grado di aiutare la maturazione di una rivelazione da parte di bambini che subiscono violenza. In altre parole, indipendentemente dall'impatto che i programmi possono avere sul comportamento futuro dei bambini, i ricercatori osservano che essi offrono alle vittime l'opportunità di cercare aiuto, diventando perciò strumenti per interrompere situazioni di abuso in atto.

Se questo è uno dei possibili effetti di questo tipo di attività, allora la capacità del contesto scolastico di saper raccogliere i segnali di aiuto e accogliere le rivelazioni dirette costituisce un aspetto cruciale dell'intero programma e, non ultimo, del percorso evolutivo del bambino vittima. La violenza è un attacco confusivo e destabilizzante alla personalità del minore e al suo percorso evolutivo e, come è noto, il danno riportato dal minore è tanto maggiore quanto più l'abuso resta nascosto o non viene riconosciuto, non vengono attivate misure di protezione e l'esperienza resta non verbalizzata e non elaborata. Un'adeguata capacità di ascolto, accoglimento e comprensione del fenomeno dell'abuso da parte del contesto sociale in cui si muove il minore, e la scuola ne fa indubbiamente parte insieme ai servizi e alle altre istituzioni di tutela, può quindi agire come fattore protettivo in grado di ridurre l'intensità e la qualità degli esiti dannosi. Da ciò deriva l'importanza di formare gli insegnanti e di metterli in rete con i servizi territoriali.

### 2.1.1.3. Linee di sviluppo ed elementi di attenzione

Un elemento di debolezza delle esperienze realizzate rimane ancora oggi quello della valutazione di efficacia. Nell'esperienza italiana, stando ai dati disponibili, sono pochi i programmi che includono un monitoraggio in itinere e una verifica di *follow up* a distanza di mesi se non addirittura di anni. Se i programmi prevedono azioni rivolte ai minori, una valutazione sistematica sull'impatto delle attività proposte può aiutare a capire quali processi esse hanno messo in atto a livello cognitivo ed emotivo nei bambini e negli adolescenti sia a breve sia a medio termine<sup>7</sup>.

Oltre alla componente valutativa, necessario complemento al fine di selezionare gli interventi più efficaci e favorirne la diffusione a livello nazionale, permane la necessità di rafforzare:

- l'attenzione ai bisogni dei bambini con handicap fisico e/o ritardo, o disturbo, di tipo cognitivo e affettivo, bambini particolarmente vulnerabili e a rischio di diventare vittime anche del silenzio della società;
- la modulazione dei programmi in un'ottica multiculturale per facilitare negli insegnanti una formazione all'ascolto e alla rilevazione dei bisogni dei minori che sia sensibile anche alle differenze culturali e per proporre

---

<sup>7</sup> Finkelhor e Dziuba-Leatherman (Finkelhor, D., & Dziuba-Leatherman, J. (1995). *Victimization prevention programs: A national survey of children's exposure and reactions*. Child abuse & neglect, 19, pp.125-135) tra il 1994 e il 1995 realizzarono negli Stati Uniti uno studio nazionale con l'obiettivo di indagare la diffusione e l'impatto dei programmi di prevenzione sui bambini. I ricercatori intervistarono un campione rappresentativo di 2000 minori (1042 maschi e 958 femmine) di età compresa dai 10 ai 16 anni. I risultati dello studio evidenziarono che circa due terzi del campione aveva partecipato a programmi di prevenzione. Tali programmi coprivano la maggior parte degli argomenti ritenuti necessari dai ricercatori, sebbene alcuni contenuti variassero in funzione dell'età. Il 95% dei bambini che avevano partecipato ai programmi disse che lo avrebbe raccomandato anche agli altri bambini, considerandolo molto interessante e utile. Il 40% del campione affermò che l'esperienza fatta lo aveva aiutato ad evitare contatti con persone giudicate strane o sospette, il 25% segnalò che aveva utilizzato l'informazione per aiutare un amico, e un 5% che la partecipazione al programma lo aveva aiutato nel riuscire a dire no ad un adulto. I ricercatori rilevarono alcune differenze significative nella valutazione in funzione del sesso e dell'età del minore intervistato: le bambine e i bambini più piccoli manifestavano un giudizio più positivo, come anche i bambini appartenenti a minoranze etniche o a famiglie di basso livello socio economico.

ai bambini attività con contenuti e modalità comunicative attente alle identità culturali ed etniche dei minori coinvolti.

Se è vero che un investimento formativo concentrato nella scuola primaria può favorire una rilevazione precoce delle situazioni di abuso, è peraltro essenziale non sottovalutare l'importanza di coinvolgere anche la scuola media inferiore e superiore poiché qui gli insegnanti si confrontano con minori che, entrando nella complessa fase di sviluppo dell'adolescenza, possono manifestare disturbi e problematicità, espressioni di un disagio o di un trauma pregresso.

Inoltre, nella formazione rivolta agli adolescenti e a chi lavora con loro appare indispensabile favorire un'attenzione specifica anche al problema dell'abuso tra pari, una vittimizzazione che l'adolescente può esperire all'interno delle prime esperienze sessuali ed affettive e dai cui possono derivare conseguenze gravi a livello emotivo, comportamentale e psicosomatico<sup>8</sup>.

Nella prospettiva di un intervento efficace, si possono indicare alcuni fattori protettivi e di rischio rispetto alla riuscita degli interventi formativi e di sensibilizzazione realizzati nel contesto scolastico.

---

<sup>8</sup> Nella fascia di età corrispondente all'adolescenza è utile adottare una chiave di comprensione dell'abuso sessuale (in particolare, delle dinamiche che lo caratterizzano e dei suoi effetti) che tenga conto delle differenze di genere, una prospettiva da tenere presente sia nella formazione con gli insegnanti sia nella proposizione di percorsi di lavoro con i ragazzi e le ragazze. I percorsi di formazione dell'identità e di socializzazione di maschi e femmine sono culturalmente differenziati e alcuni aspetti si rivelano disfunzionali rispetto alla protezione dei minori, ad esempio si osserva che gli adolescenti maschi tendono spesso a definire l'esperienza sessuali precoci con persone adulte come "sperimentazioni", è quindi assai probabile che non rivelino uno specifico disagio derivante da esse anche dopo aver partecipato a percorsi educativi di prevenzione poiché non le riconoscono come un'esperienza abusiva. I ragazzi, inoltre, tendono a giudicare un atteggiamento di debolezza il "lamentarsene" con un adulto. Sarebbe quindi necessario sviluppare attività specifiche per i bambini e i ragazzi, aiutandoli, da un lato, a percepire e comprendere i loro vissuti connessi ad esperienze abusive e, dall'altro, a dare un valore positivo al chiedere aiuto.

## **Fattori protettivi**

### Interni all'ambiente scolastico

Per quanto riguarda la riuscita dei percorsi con i minori, hanno una funzione di rafforzamento del loro impatto:

- l'organizzazione di una precedente formazione degli insegnanti e dei dirigenti scolastici su temi quali, la sessualità, l'ascolto, le specificità delle varie forme di violenza all'infanzia, il riconoscimento e la gestione dell'impatto emotivo sull'adulto dell' "incontro" con situazioni di sospetto abuso;
- la costituzione di un gruppo di insegnanti con funzioni di consulenza specifica per i colleghi, nell'eventualità che emergano situazioni di disagio che fanno sospettare la sussistenza di maltrattamenti o abuso;
- l'inserimento degli interventi all'interno di un programma ordinario di attività, che preveda routinariamente momenti di formazione e aggiornamento per il corpo docente, azioni di sensibilizzazione per genitori e percorsi di educazione socioaffettiva per minori;
- la definizione di protocolli di intervento condivisi con i servizi territoriali per la gestione delle situazioni di abuso che possono emergere all'interno delle classi e per l'osservazione del minore finalizzata alla raccolta di dati da condividere con gli operatori sociosanitari.

### Nel rapporto tra scuola e territorio

Su questo versante hanno dimostrato di avere un'influenza positiva:

- l'integrazione della formazione specifica con occasioni formative e di confronto multidisciplinari e interistituzionali per favorire la conoscenza tra gli operatori dei differenti enti deputati alla tutela e alla protezione dei minori (servizio sociale, servizio sanitario, tribunali, forze dell'ordine);



- la presenza sul territorio di strutture sociosanitarie con équipe specializzate, del pubblico o del privato sociale, a cui la scuola possa fare riferimento;
- la definizione di accordi tra scuola e servizi circa le procedure inerenti la richiesta di consulenza e/o la segnalazione dei casi da parte della scuola.

### **Fattori di rischio**

Si sono, invece, configurati come elementi di ostacolo:

- l'esistenza di relazioni tra insegnanti e alunni rigide e fortemente centrate sull'apprendimento didattico;
- la formazione degli insegnanti focalizzata su un apprendimento esclusivamente cognitivo delle conoscenze inerenti l'abuso all'infanzia;
- la presenza di blocchi comunicativi e diffidenze tra insegnanti e tra questi e i dirigenti scolastici;
- l'isolamento dell'insegnante che rileva una situazione di disagio o sospetto abuso;
- l'assenza di collegamento tra scuola e territorio, da cui può derivare una lettura non condivisa del problema.

#### 2.1.1.4. Un monitoraggio sulle iniziative più recenti realizzate dalle istituzioni scolastiche

Con nota del 26 novembre 2002, la Direzione generale per le politiche giovanili del Ministero dell'Istruzione, università e ricerca ha provveduto a inviare ai direttori scolastici regionali una circolare (prot. n. 4915/AD) per acquisire informazioni sulle azioni di contrasto ai fenomeni di maltrattamento, violenza e abuso nei confronti dei minori poste in essere dalle istituzioni scolastiche.

L'esito della rilevazione è stato presentato in sede di CICLOPE, con la volontà di individuare come *best practices* alcune prassi ed esperienze riferite dalle Direzioni scolastiche che hanno risposto alla rilevazione.

Di seguito si riportano le informazioni fornite dal Ministero dell'Istruzione, università e ricerca, ma prima di procedere alla rassegna del lavoro svolto a livello territoriale nel periodo in esame (cioè, gennaio 2002 - primo semestre 2003), merita riassumere brevemente il profilo complessivo che emerge dai dati forniti dalle Direzioni delle seguenti Regioni: Lombardia, Veneto, Liguria, Toscana, Umbria, Sardegna, Lazio, Campania, Basilicata e Puglia.

Le esperienze delle istituzioni scolastiche di cui si sono avute informazioni per la predisposizione della presente relazione rientrano nelle tipologie esposte in precedenza e in base alle loro finalità possono essere suddivise in iniziative di tipo:

- orientativo - contatti conoscitivi con i vertici istituzionali locali del governo centrale, *in primis* gli Uffici territoriali del governo, delle amministrazioni locali, Provincia e Comuni, delle ASL e delle autorità giudiziarie;
- organizzativo - istituzione di comitati, gruppi di lavoro formalmente riconosciuti o tavoli interistituzionali, oppure creazione di servizi operativi;
- regolamentativo - stipula di protocolli e accordi interistituzionali o multiprofessionali per la realizzazione di programmi di attività e la definizione di procedure di intervento;
- formativo/informativo - percorsi di formazione e informazione monosettoriali o pluriprofessionali, azioni di sensibilizzazione per i genitori, azioni educative per bambini e adolescenti.

Dall'analisi dei dati si evidenzia un grande impegno per sviluppare azioni di sistema e intersettoriali volte a creare una conoscenza e un linguaggio

comuni, ma si segnala anche il rischio che la capacità di rilevazione dei bisogni dei minori e delle situazione di disagio possa essere indebolita se non accompagnata da una riorganizzazione complessiva delle relazioni tra scuola e servizi di riferimento.

E' interessante segnalare che in alcune zone nelle quali sono state realizzate iniziative di tipo organizzativo con la costituzione, per esempio, di comitati tecnici, rapidamente i soggetti coinvolti si sono mossi verso la stipula di protocolli volti a formalizzare la collaborazione e/o l'organizzazione di interventi di formazione e informazione sulla violenza all'infanzia. Tali esperienze vengono perciò citate più volte, a testimonianza di un percorso che dal livello istituzionale si sviluppa in direzione di una sempre maggiore operatività.

Gli interventi a livello locale sono stati in taluni casi il prodotto di accordi e protocolli d'intesa interistituzionali stipulati a livello regionale, come accaduto in Puglia dove l'Ufficio scolastico regionale ha sottoscritto un protocollo d'intesa con enti e associazioni per l'elaborazione di strumenti necessari alla rilevazione di fenomeni di abuso/violenza e giungere alla costituzione di relative banche dati. Con l'istituzione delle Direzioni scolastiche regionali in Toscana è stato nominato un referente regionale specifico sul tema dell'abuso ai minori e molte iniziative locali s'inquadrano in un accordo quadro tra i rappresentanti dei CSA provinciali e la Regione Toscana; un accordo grazie al quale è stato avviato lo studio di un protocollo procedurale regionale e sono state programmate attività di informazione e distribuzione di materiali documentativi nelle scuole della regione. Infine, in Lombardia l'Ufficio scolastico regionale e la Regione Lombardia hanno concordato programmi di formazione per gli insegnanti e genitori nonché interventi educativi rivolti a bambini e ragazzi, con l'obiettivo di intraprendere un'azione capillare e sistematica di aggiornamento professionale e di sensibilizzazione, quale strumento per contrastare le varie forme di abuso e di maltrattamento all'infanzia.

Si procede adesso ad una sintesi dei dati messi a disposizione, riorganizzando le iniziative comunicate secondo le loro finalità principali.

Le iniziative citate devono considerarsi solo esemplificative di quelle segnalate dal Ministero. Nell'illustrazione che segue sarà dedicato un approfondimento specifico alla Liguria poiché la ricognizione su questa regione ha potuto beneficiare di informazioni raccolte in modo più dettagliato.

#### A. Iniziative orientative

Gli incontri conoscitivi tra i vertici istituzionali sono ormai un'esperienza che appartiene prevalentemente al passato poiché l'impulso dato dall'amministrazione centrale nel corso degli anni ha portato gli enti e le istituzioni locali a cercare forme più stabili di incontro e collaborazione. Questo tipo di iniziative costituisce, comunque, un passo preliminare per favorire l'avvio di un lavoro di rete sul territorio e vede agire, come ente promotore, o il Centro servizi amministrativi (CSA) della scuola o un Comune o l'Ufficio territoriale di governo (o Prefettura). A Brindisi il CSA è stato parte attiva nella promozione di un incontro interistituzionale, partito su iniziativa della Prefettura di Brindisi, con il coinvolgimento dei comandanti provinciali dei Carabinieri, della Polizia, della Guardia di finanza, del Presidente del Tribunale dei minori di Lecce, del Presidente provinciale dell'associazione Telefono Azzurro e del direttore generale della ASL BR/1. Gli obiettivi erano: raccogliere dati e avviare un confronto sulla situazione dell'intera realtà provinciale e programmare eventuali interventi o iniziative in stretta collaborazione fra le diverse istituzioni.

#### B. Iniziative organizzative di strutture di raccordo e di servizi

In Sardegna il CSA di Nuoro partecipa all'Osservatorio provinciale per l'infanzia costituito dall'Amministrazione provinciale di Nuoro e del quale

fanno parte anche i referenti di ASL, Prefettura, Tribunale per i minorenni, Comune e Questura.

Il Centro servizi amministrativi di Bari è stato coinvolto nella costituzione, presso l'Ufficio territoriale del Governo di Bari, del Comitato interistituzionale provinciale per la lotta alla pedofilia e nell'istituzione<sup>9</sup> di un Gruppo di lavoro tecnico ristretto con il compito di sviluppare sinergie tra le varie istituzioni ed enti per l'elaborazione di strategie operative di monitoraggio ed intervento. Il Gruppo è stato impegnato nella:

- elaborazione di strumenti necessari alla rilevazione del fenomeno e alla costituzione di banche dati;
- individuazione di opportunità e modalità formative sulle tematiche della violenza/abuso;
- coordinamento e integrazione dei servizi a livello provinciale.

Anche a Foggia il CSA partecipa ad un Comitato interistituzionale promosso dalla Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Foggia, in collaborazione con l'Ufficio scolastico provinciale, la Questura, i servizi sociali dei Comuni, le ASL e le organizzazioni del volontariato, subito attivatosi con azioni di sensibilizzazione nei confronti di docenti e genitori al fine di far conoscere la rete dei servizi disponibili in caso di necessità.

Per quanto riguarda la creazione di servizi operativi, a Lecce il CSA ha cooperato all'apertura, nella sede della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, di un numero verde per la raccolta delle segnalazioni dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori

La creazione di una linea telefonica di aiuto (nello specifico, di un *call center* e di un *contact center* - Internet - per la prevenzione degli abusi sui minori) rientra tra gli obiettivi specifici anche della collaborazione in atto tra l'Ufficio scolastico regionale della Basilicata, il Tribunale per i minorenni, l'Azienda ospedaliera S. Carlo di Potenza, la Polizia di Stato e l'Associazione dei pediatri.

---

<sup>9</sup> Decreto prefettizio n. 384/A. Soc. del 27 novembre 2000

Grazie all'incontro tra tali soggetti istituzionali, è stato predisposto un progetto che ha portato all'apertura di un servizio finalizzato alla prevenzione delle violenze e degli abusi sessuali sul minore e all'attivazione dei centri di contatto telefonico e telematico. L'intervento ha avuto inizio nel dicembre 2002 con la formazione di un *team* preposto al coordinamento del progetto.

In Toscana, la Direzione regionale sta studiando un "modello" di riferimento che consenta di creare un sistema di intervento a carattere regionale per sensibilizzare e creare opportunità positive contro la violenza all'infanzia. L'ipotesi attuale è quella di intervenire sulle macroaree e a cascata sulle zone sociosanitarie attraverso le conferenze dei sindaci con l'individuazione di network locali tra Scuola e servizi territoriali attivabili per la segnalazione dei casi.

Anche in Campania<sup>10</sup> la scuola ha collaborato alla creazione di servizi territoriali. Il CSA di Caserta, ad esempio, nell'ambito del gruppo tecnico di lavoro istituito presso la Prefettura, ha cooperato, tra le altre attività, alla stipula di un accordo di programma interistituzionale per dare avvio al progetto territoriale di intervento *Progetto azzurro: centro antiabuso*.

### C. Iniziative regolamentative

Nel giugno 2002, il Comitato interistituzionale provinciale per la lotta alla pedofilia di Bari ha sottoscritto un protocollo d'intesa con tutti gli enti e le istituzioni che compongono il Comitato. Il documento costituisce il punto di partenza per favorire:

- la conoscenza delle cause, delle dinamiche, dei contesti connessi alle diverse manifestazioni di violenza;
- le sinergie più opportune per la prevenzione ed il contrasto dell'abuso;
- la promozione di opportunità formative destinate agli operatori e ai soggetti che interagiscono con i bambini, con gli ambiti familiari e con le agenzie socioeducative;

- il sostegno alla rete di servizi e strutture deputate alla tutela e alla socializzazione dei soggetti più giovani, e l'eventuale attivazione di ulteriori e più specifiche prestazioni a beneficio dei minori e delle loro famiglie.

In collaborazione con la Provincia, il CSA di Viterbo ha portato avanti il progetto *Assistenza, prevenzione nei casi di violenza, maltrattamenti ed abusi sull'infanzia e l'adolescenza* e nel novembre 2002 è stato sottoscritto il protocollo d'intesa tra CSA, Questura, Prefettura, ASL, Comune di Viterbo. Il protocollo è stato adottato quale piattaforma operativa del progetto contro i maltrattamenti e gli abusi, nel quale è assegnata una posizione di rilievo alla formazione dei docenti di scuola materna e elementare.

Tra le forme regolamentative della collaborazione tra Scuola e altri enti territoriali, oltre al protocollo d'intesa, si ritrova anche la sottoscrizione di accordi di programma finalizzati alla definizione e alla pianificazione degli interventi previsti dalle politiche socioeducative locali. E' questa una modalità di cooperazione diffusasi in Italia con l'entrata in vigore della legge n. 285/97, che ai fini dell'erogazione dei finanziamenti richiedeva la definizione di piani territoriali d'iniziativa da parte di tutti i soggetti aventi competenze specifiche in materia di promozione del benessere e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>11</sup>. Ad esempio, il CSA di Lecce ha aderito all'Accordo di programma per l'adozione del Piano triennale 2002-2004 di cui alla legge n. 285/97. Tale Accordo prevede "l'attivazione di interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori".

---

<sup>10</sup> Per la Regione Campania le informazioni giunte riguardano l'esperienza del CSA di Caserta.

<sup>11</sup> Quaderno n. 26 *Esperienze e buone pratiche con la legge n.285/97*, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti, Firenze, ottobre 2002.

#### D. Iniziative formative e informative

I progetti di formazione e sensibilizzazione, siano essi rivolti solo ai docenti oppure multicentrici, cioè coinvolgenti anche genitori, alunni e operatori dei servizi territoriali di riferimento, hanno riguardato tutte le aree regionali dell'indagine. L'aggiornamento professionale dei docenti però solo in pochi casi si collega anche ad attività rivolte ai minori.

Tutte le esperienze riportate si collocano entro una cornice di collaborazione interistituzionale e sono spesso il frutto di piani concordati all'interno di Comitati locali o gruppi di coordinamento.

A Taranto la costituzione di un gruppo di coordinamento interistituzionale presso la Prefettura risale al 2001. Per il periodo in esame il gruppo è stato impegnato nell'organizzazione di un corso di formazione interistituzionale proposto dalla Prefettura con il coinvolgimento della Provincia, del Comune di Taranto, del CSA, della ASL TA/1, dell'UNICEF, della LUMSA, del Tribunale e Procura per i minorenni e dell'Azienda ospedaliera, rivolto a docenti e operatori psicosociali.

Agli studenti e alle studentesse del 13° C.D. di Taranto è stato dedicato il progetto di sensibilizzazione *Pedofilia ed educazione sessuale* (supportato dagli operatori dell'ASL/TA1), che li ha coinvolti per l'intero arco dell'anno scolastico 2001/2002.

A Frosinone e Latina sono state attuate numerose iniziative di formazione rivolte a insegnanti, genitori e studenti, attivando collaborazioni con la Prefettura, il Centro minori della Questura, gli assistenti sociali, le ASL e l'Università.

Come già accennato, l'Ufficio scolastico regionale per la Lombardia e la Regione Lombardia hanno definito un ampio piano di formazione e sensibilizzazione educativa. Gli assi principali della proposta<sup>12</sup> sono: la formazione integrata tra docenti sperimentatori e operatori ASL sul maltrattamento e l'abuso sessuale (definizione, valutazione e principali



caratteristiche, entità del fenomeno e conseguenze a breve, medio e lungo termine; indicatori; lavoro di osservazione e di rete; ecc.), e la realizzazione di attività didattiche con centinaia di classi sperimentali. Le azioni dell'iniziativa, che è stata rifinanziata, sono state sviluppate dal gennaio 2003 e la conclusione è prevista per il 2004.

L'Ufficio scolastico regionale dell'Umbria sta realizzando il progetto denominato *Aiutiamo Palinuro*, un programma di ricerca e formazione per la tutela dei bambini e degli adolescenti in età scolare. Il progetto ha prestato un'attenzione particolare allo sviluppo di competenze didattiche nell'area socioaffettiva; alla formazione emotiva e relazionale degli insegnanti<sup>13</sup>; alla creazione di figure di insegnanti che possano svolgere una funzione di consulenza ai colleghi all'interno della scuola; alla responsabilizzazione e informazione delle famiglie, per valorizzarne il ruolo attivo e la collaborazione con le istituzioni.

Per il Veneto si segnala il progetto attuato nell'area della provincia di Verona d'intesa tra i servizi di educazione e promozione alla salute delle aziende sanitarie e il Centro servizi amministrativi di Verona. Tale progetto ha previsto azioni di formazione riservate ai docenti e incontri di riflessione per docenti, genitori e operatori dei servizi sociosanitari, oltre alla produzione di materiale didattico per i docenti che lo hanno utilizzato poi nelle classi con i bambini e i ragazzi.

---

<sup>12</sup> Il progetto era denominato *Mimi fiore di cactus e il suo porcospino: chi mi stuzzica mi pizzica*.

<sup>13</sup> Dall'analisi e classificazione delle esperienze progettuali presentate dalle scuole e dai *focus group* effettuati è emerso un vissuto degli insegnanti contraddistinto da solitudine-isolamento, una condizione che descrive tanto la situazione del minore inascoltato quanto quella dell'adulto che se ne occupa con strumenti che sente inadeguati. Di conseguenza è stata evidenziata la necessità di procedere su molteplici livelli:

- rafforzare il patto di *team* interno alla scuola (docenti) ed esterno (famiglia e servizi);
- definire i ruoli e responsabilità scuola-famiglia;
- rafforzare le attitudini all'interazione sociale e valorizzare le capacità relazionali degli educatori;
- individuare modelli d'intervento flessibili e personalizzabili.

### 2.1.1.5. L'esperienza ligure: una ricognizione in dettaglio

Si giudica interessante riportare a titolo di esempio le informazioni più dettagliate fornite dall'Ufficio scolastico regionale della Regione Liguria perché danno un esempio del livello di capillarità che la scuola può raggiungere.

Nelle quattro Province liguri, le scuole coinvolte in attività sul tema della violenza all'infanzia sono state complessivamente 95; la Provincia di Genova è stata quella più attiva con un totale di 60 scuole promotrici e attuatrici di progetti.

Tavola 1 - Attività per Provincia

Provincia	Scuole che hanno intrapreso iniziative
Genova	60
La Spezia	5
Savona	11
Imperia	17
<b>TOTALI</b>	<b>93</b>

Fonte: Direzione Liguria

Le iniziative hanno interessato scuole materne ed elementari, istituti comprensivi, scuole medie di I grado e scuole secondarie superiori.

Il 69% delle attività si concentra nella fascia di scolarizzazione primaria, quella che, nell'esperienza degli operatori, costituisce il punto di osservazione privilegiato per una rilevazione tempestiva dei casi<sup>14</sup>.

Ciò che sicuramente appare come un elemento di debolezza - e anche di vulnerabilità delle politiche di prevenzione primaria e secondaria dell'abuso basate sul coinvolgimento del sistema scolastico ed educativo - è la difficoltà di coinvolgere anche le scuole medie inferiori e superiori all'interno dei processi di

---

<sup>14</sup> Un particolare attivismo delle scuole materne ed elementari era già stato osservato anche nel corso del lavoro di ricognizione condotto per la predisposizione delle precedenti Relazioni e conferma si era avuta anche dai dati raccolti con il monitoraggio sui progetti finanziati *ex lege* n. 285/97 nel corso del primo e del secondo triennio di attuazione.

informazione e formazione, che nell'esperienza ligure fanno capo rispettivamente al 17% e al 4% delle iniziative (Tav. 2).

Questo dato, che la Liguria condivide con il resto del Paese, conferma che la complessità della pre-adolescenza e dell'adolescenza sembra costituire un elemento di ostacolo alla possibilità di progettare percorsi di formazione specifici per insegnanti e studenti. Ma anche questa età richiede ascolto e accoglimento poiché questo è il periodo in cui il minore entra più duramente in contatto con gli effetti a breve e medio termine dell'abuso subito: difficoltà nei rapporti con l'altro sesso, rifiuto del proprio corpo, vergogna a esprimere sentimenti di affettività, percezione negativa di sé e delle proprie capacità, paura di parlare perché teme la stigmatizzazione, esasperazione delle incertezze relative alla propria identità e al proprio orientamento sessuale (questo vale in particolare per i ragazzi vittime di abuso sessuale da parte di adulti di sesso maschile, esperienza che difficilmente riescono a comunicare per chiedere aiuto, temendo di essere identificati come omosessuali).

In queste dinamiche interne distruttive affondano le loro radici i comportamenti sintomatici che nell'ambiente scolastico possono trovare un luogo eletto di espressione: disturbi nel comportamento alimentare, aggressività verso il gruppo dei pari, uso di sostanze stupefacenti e di alcool, promiscuità sessuale, vertiginose cadute del rendimento scolastico, abbandono scolastico, ecc.

Tavola 2 - Iniziative per livello scolastico

Iniziative	Scuole materne	Scuole elementari	Istituti comprensivi	Scuole medie I grado	Scuole secondarie superiori	Totali	%
Formazione insegnanti	39	34	10	17	2	102	49
Attività con gli Studenti	12	17	9	13	5	56	27
Iniziative con i genitori	19	21	3	6	1	50	24
<b>TOTALI</b>	<b>70</b>	<b>72</b>	<b>22</b>	<b>36</b>	<b>8</b>	<b>208</b>	<b>100</b>
%	34	35	10	17	4	100	

Fonte: Direzione Liguria

Da qui la necessità di sensibilizzare la scuola e gli operatori dei servizi che stanno in rapporto con il sistema dell'educazione affinché sia rivolta maggiore attenzione anche ai ragazzi e alle ragazze dagli 11 ai 18 anni, attrezzando adeguatamente il "bagaglio professionale" degli educatori che sono a contatto con loro.

Per quanto attiene alla tipologia dei soggetti coinvolti, l'esperienza ligure è sicuramente piuttosto equilibrata nel ripartire i propri destinatari tra insegnanti, studenti e genitori. Agli insegnanti è dedicato il 49% delle attività segnalate, seguono poi i genitori, 27%, e gli alunni, 24%.

Avere insegnanti preparati sia dal punto di vista cognitivo che emotivo rispetto a queste tematiche costituisce un obiettivo che dovrebbe essere perseguito sin dai *curricula* formativi del futuro corpo docente perché significa investire sul presente e sul futuro dei ragazzi. Gli insegnanti sono adulti di riferimento essenziali per bambini e adolescenti, sono gli "altri" adulti disponibili laddove la famiglia non riesce a creare una relazione positiva e di accompagnamento al processo di crescita del bambino.

Fondamentale è anche il contributo che i genitori possono offrire al successo delle azioni di protezione dal rischio di vittimizzazione sessuale. Numerosi studi e ricerche hanno dimostrato che gli stessi genitori devono farsi attori di questo tipo di prevenzione primaria perché le informazioni e le istruzioni fornite dai genitori sembrano avere maggiore presa sui ragazzi e le ragazze. Un genitore che si mostra disponibile a parlare di questi temi senza allarmismi o imponendo divieti, bensì fornendo indicazioni di comportamento e informazioni sulle quali richiede anche il parere del figlio o della figlia, dimostra di essere un adulto che non ha paura di nominare e affrontare la realtà della violenza perciò sono maggiori le probabilità che il figlio/figlia lo percepisca come un interlocutore adeguato in caso di bisogno.

Capita che i ragazzi e le ragazze che subiscono violenza extrafamiliare non chiedano aiuto in famiglia per proteggere i genitori, temendo di farli soffrire. Questi comportamenti sono peraltro assai frequenti sia nei bambini che negli adolescenti: i figli possono assumere atteggiamenti protettivi nei confronti dei genitori poiché li giudicano incapaci di comprendere un loro problema, o non sufficientemente forti per condividere un loro segreto, un loro dubbio, una loro sofferenza. Ciò può verificarsi in quanto il genitore, nell'affrontare determinati temi (solitamente la sessualità, la droga, la pedofilia) si mostra più preoccupato e impaurito che non attento e interessato a rapportarsi con il proprio figlio.

Informare i genitori sul fenomeno della pedofilia deve significare anche aiutarli a valorizzare le loro risorse relazionali ed affettive, a costruire e alimentare un dialogo costante sulle emozioni, attento ai reciproci bisogni emotivi e aperto anche alla possibilità di essere attraversato da profondi conflitti e difficoltà. Inoltre, poiché l'abuso e lo sfruttamento sessuale hanno a che fare, patologicamente, con la sfera della sessualità, i ragazzi e le ragazze sentiranno che è possibile chiedere aiuto ai propri genitori se sapranno che in famiglia è possibile parlare della sessualità.

Le numerose esperienze di educazione familiare e alla genitorialità condotte in Italia hanno insegnato che investire nel rafforzamento del tessuto familiare costituisce un importante fattore protettivo.

La scuola molto può fare anche per l'educazione socioaffettiva di bambini e adolescenti attraverso percorsi di supporto alla formazione delle competenze relazionali e affettive, o laboratori focalizzati sulla prevenzione dell'abuso sessuale. Il confronto con esperienze internazionali ha permesso di importare anche in Italia moduli formativi che si stanno sperimentando con successo, sebbene molto a macchia di leopardo, un po' in tutte le Regioni italiane.

Chi organizza i progetti? Con chi hanno collaborato le istituzioni scolastiche liguri?

L'indagine condivisa in seno al Comitato CICLOPE ha permesso di rispondere anche a queste domande. Dai dati si delinea un quadro confortante perché la maggior parte delle iniziative sono state svolte in collaborazione con gli enti locali (31%). La cooperazione ha interessato reti di scuole (11%) e anche realtà associative (21%). Il 27% dei progetti ha investito invece la singola istituzione scolastica, un dato che però non implica necessariamente una distanza dalla rete territoriale dei servizi e delle *expertise*, ma casomai è il riflesso dei processi di autonomia delle scuole di ogni ordine e grado.

Tavola 3 - Rapporti della scuola con il territorio

Organizzazione	Scuole materne	Scuole elementari	Istituti comprensivi	Scuole medie I grado	Scuole secondarie superiori	Totali	%
Singola istituzione scolastica	20	23	11	9	3	66	27
Reti di scuole	12	7	2	6	0	27	11
Collaborazione enti locali	25	25	10	13	2	75	31
Collaborazione Associazioni	14	21	5	6	4	50	21
Materiale prodotto	8	10	3	3	0	24	10
<b>TOTALI</b>	<b>79</b>	<b>86</b>	<b>31</b>	<b>37</b>	<b>9</b>	<b>242</b>	<b>100</b>
<b>%</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>100</b>	

Fonte: Direzione Liguria

Un 10% di iniziative produce materiali divulgativi e di informazione che lasciano traccia del lavoro svolto. Gli insegnanti, gli alunni e i genitori hanno realizzato materiali con i quali documentare e rendere possibile la ripetizione dell'intervento: dispense; volantini e videocassette; cartelloni; depliant informativi; questionari, raccolte di documenti e testi di legge; schede di lavoro; libri per ragazzi, per esempio la pubblicazione dal titolo *Pugno un attimo*, manuali di comportamento rivolti ad alunni e genitori; materiale grafico pittorico e poesie; rielaborazione di articoli di giornali; e cd-rom, quello

prodotto s'intitola *Guarda dove vai e con chi*. Infine, a sancire la collaborazione con i servizi del territorio, è stato stipulato anche un protocollo d'intesa tra Scuola e ASL.

E' di tutta evidenza la disponibilità della scuola a trovare un proprio ruolo e a mettersi in gioco all'interno di una strategia complessiva sul disagio e la violenza; il problema che adesso prevale, come sottolinea lo stesso Ministero, è quello di valutare, selezionare e valorizzare i risultati dei progetti e le "buone esperienze". Sono, questi, passaggi importanti affinché il patrimonio di sapere, saper essere e saper fare possa essere condiviso e tesaurizzato.

### 2.1.2. La prevenzione nella comunicazione

In anni recenti l'attenzione del mondo adulto si è rivolta al rapporto dei minori con i mezzi di comunicazione, focalizzandosi sui rischi che essi possono correre nell'uso di Internet e queste nuove preoccupazioni si sono aggiunte a quelle inerenti una corretta fruizione delle immagini televisive. La riflessione attorno al mezzo televisivo trae origine inizialmente dal timore che i bambini possano perdere il piacere del gioco, del tempo "vuoto", del contatto con la famiglia e il gruppo dei pari. Da questa preoccupazione di natura pedagogica si è passati ad una critica più ampia della televisione, quale sorgente di modelli di comportamento aggressivi, consumistici, fonte di paure e cattivi insegnamenti a causa delle sue immagini in più occasioni denunciate perché violente, vuote di significati educativi e sessualizzate.

All'esigenza, da più parti espressa, di portare a regolamentazione il settore delle comunicazioni in materia di tutela dei minori, il Ministero delle Comunicazioni ha cercato di dare una risposta muovendosi su entrambi i fronti attraverso la costituzione di due gruppi di lavoro: uno per la "Tutela dei minori in TV" e un altro su "Internet e minori". Ambedue i gruppi di lavoro sono stati impegnati nell'elaborazione di Codici di autoregolamentazione per i settori di loro competenza.

Il 29 novembre 2002, il Ministero ha varato il Codice di autoregolamentazione sulla tutela dei minori in TV, sottoscritto dalle maggiori associazioni delle emittenti nazionali e locali. E' stato costituito anche un Comitato di controllo (composto in modo paritetico da rappresentanti delle istituzioni, degli utenti e delle emittenti) il cui scopo principale è quello di vigilare sulla corretta applicazione del Codice da parte di tutti i soggetti sottoscrittori e monitorare la qualità della programmazione offerta ai minori. La vigilanza circa l'applicazione del codice è stata considerata responsabilità di ogni cittadino, cosicché è stato reso possibile l'inoltro di segnalazioni da parte di chiunque reputi di avere notizie di infrazioni ai principi sanciti nel Codice.

Tali segnalazioni potranno avere un seguito immediato poiché la maggior novità del Codice, rispetto alla passata edizione del 1997, è quella di prevedere poteri sanzionatori da parte del Comitato di controllo, nonché uno stretto raccordo tra il Comitato stesso e l'Autorità di regolamentazione allo scopo di assicurare efficacia al potere sanzionatorio riconosciutole dalla legge.

E' di rilievo la previsione esplicita su come trattare le notizie che riguardano i minori e sulle modalità della loro partecipazione in video. Il Codice mette in guardia dai rischi di spettacolarizzazione, strumentalizzazione, violazione del diritto alla privacy, spregio della dignità della persona minore e intrusione nell'intimità dei soggetti. Rischi, questi, insiti laddove si dia notizia di fatti di cronaca particolarmente drammatici come quelli che riguardano i casi di violenza sessuale sui minori.

La posizione dell'informazione nei confronti dell'abuso e della pedofilia è in qualche modo un caso emblematico del delicato rapporto tra media e minori. Si rileva ormai da più parti la presenza di quattro dispositivi "malati" che spingono a richiamare il mondo dei media ad un più rigoroso rispetto della *Carta di Treviso*<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> La *Carta di Treviso* è il documento che impegna i giornalisti italiani al rispetto di norme di comportamento deontologicamente corrette nel trattare temi e fatti che riguardano



Il primo di tali dispositivi riguarda l'adozione di ritmi e scelte stilistiche della narrazione che, per catturare l'attenzione del lettore, amplificano il fatto sino a perdere il carattere di cronaca per diventare un racconto che può privilegiare la sollecitazione di aspetti morbosi, piuttosto che una riflessione civile.

A questo primo aspetto se ne associa anche un secondo collegato alle modalità stesse del racconto e avente a che fare con il rapporto che esiste tra diritto di cronaca e soglia etica: il racconto che catalizza su di sé l'interesse deve avere una carica immaginifica, ecco allora che la descrizione delle vicende di abuso e pedofilia si colora sovente di particolari che offendono la dignità di tutti i protagonisti sfociando, in taluni casi, in puro voyeurismo.

Un terzo dispositivo ha gli stessi effetti in qualche modo patologici pur essendo di natura diversa: l'informazione scientifica sulla cronaca. Accade talvolta che dai fatti si passa a commenti esperti che troppo esplicitano senza aiutare a capire bensì, al contrario, alimentano l'allarme e la confusione attorno al fenomeno.

Infine, il quarto dispositivo segnalato riguarda il pericolo di trasformare l'esposizione sui media in rapidi processi assolutori o accusatori: è la costruzione del mostro che salva il bisogno del mondo adulto di sentirsi sempre e comunque buono nei confronti dell'infanzia.

Nella cronaca recente sono presenti esempi di come questo meccanismo agisca: con genitori precocemente "processati" dalla stampa, ma poi riscontrati innocenti nelle aule giudiziarie.

Alla luce di tali considerazioni, il Codice di autoregolamentazione TV e minori si presenta come strumento esercitabile in direzione di un superamento delle forme più "malate" dell'informazione grazie alle regole di comportamento

---

minori. Il documento fu redatto nel 1990 per iniziativa della Federazione della Stampa, dell'Ordine dei Giornalisti e di Telefono Azzurro. Nel 1995 furono apportati alcuni aggiornamenti; l'ultima revisione risale al 1997 quando furono ribaditi i principi fondamentali sanciti nella Carta.

in esso sancite e alla previsione di percorsi di sensibilizzazione e formazione rivolti agli operatori della comunicazione.

**Codice di autoregolamentazione TV e minori**

**"...LA PARTECIPAZIONE DEI MINORI ALLE TRASMISSIONI TELEVISIVE**

1.1. Le Imprese televisive si impegnano ad assicurare che la partecipazione dei minori alle trasmissioni televisive avvenga sempre con il massimo rispetto della loro persona, senza strumentalizzare la loro età e la loro ingenuità, senza affrontare con loro argomenti scabrosi e senza rivolgere domande allusive alla loro intimità e a quella dei loro familiari.

1.2. In particolare, le Imprese televisive si impegnano, sia nelle trasmissioni di intrattenimento che di informazione, a:

- a) non trasmettere immagini di minori autori, testimoni o vittime di reati e in ogni caso a garantirne l'assoluto anonimato, anche secondo quanto previsto dall'art. 25 della legge n. 675/96 nonché dal Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica;
- b) non utilizzare minori con gravi patologie o disabili per scopi propagandistici o per qualsiasi altra ragione che sia in contrasto con i loro diritti e che non tenga conto della loro dignità;
- c) non intervistare minori in situazioni di grave crisi (per esempio, che siano fuggiti da casa, che abbiano tentato il suicidio, che siano strumentalizzati dalla criminalità adulta, che siano inseriti in un giro di prostituzione, che abbiano i genitori in carcere o genitori pentiti) e in ogni caso a garantirne l'assoluto anonimato;
- d) non far partecipare minori a trasmissioni in cui si dibatte se sia opportuno il loro affidamento ad un genitore o a un altro, se sia giustificato un loro allontanamento da casa o un'adozione, se la condotta di un genitore sia stata più o meno dannosa;
- e) non utilizzare i minori in grottesche imitazioni degli adulti..."

Il valore positivo di vero e proprio servizio alla persona, che la comunicazione può assolvere qualunque sia il media utilizzato, trova espressione nella presenza del Ministero delle Comunicazioni tra i dicasteri promotori del servizio di emergenza 114 destinato a fornire assistenza ai bambini ed agli adolescenti in situazioni di difficoltà.

Inoltre, nell'ambito della discussione della legge 1 marzo 2002, n. 39, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2001*, il Ministero ha sostenuto la modifica della legge 31 luglio 1997, n. 249, *Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*, con l'inserimento di un nuovo articolo (art. 3 bis) da cui è derivata l'introduzione di una nuova tipologia di sanzione. Nello specifico, adesso si prevede la possibilità

che l'autorità disponga per le emittenti televisive appartenenti a Stati membri dell'Unione europea la sospensione provvisoria di ricezione o di ritrasmissione delle trasmissioni provenienti dall'estero a fronte di manifesta violazione, seria e grave, del divieto di trasmissione di programmi che possano nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, in particolare dei programmi che contengano scene pornografiche o di violenza gratuita.

**Art. 51, legge n. 39/2001**

1. Dopo l'articolo 3 della legge 31 luglio 1997, n. 249, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

**" Art. 3-bis. - (Principi generali sulle trasmissioni transfrontaliere).**

1. Le emittenti televisive appartenenti a Stati membri dell'Unione europea sottoposte alla giurisdizione italiana ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, come modificata dalla direttiva 97/36/CE del Consiglio, del 30 giugno 1997, sono tenute al rispetto delle norme dell'ordinamento giuridico italiano applicabili al contenuto delle trasmissioni televisive destinate al pubblico in territorio italiano.

2. Salvi i casi previsti dal comma 3, è assicurata la libertà di ricezione e non viene ostacolata la ritrasmissione di trasmissioni televisive provenienti da Stati dell'Unione europea per ragioni attinenti ai settori coordinati dalla medesima direttiva 89/552/CEE, come modificata dalla direttiva 97/36/CE.

3. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni può disporre la sospensione provvisoria di ricezione o ritrasmissione di trasmissioni televisive provenienti da Stati dell'Unione europea nei seguenti casi di violazioni, già commesse per almeno due volte nel corso dei dodici mesi precedenti:

- a) violazione manifesta, seria e grave del divieto di trasmissione di programmi che possano nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, in particolare di programmi che contengano scene pornografiche o di violenza gratuita;
- b) violazione manifesta, seria e grave del divieto di trasmissione di programmi che possano nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, a meno che la scelta dell'ora di trasmissione o qualsiasi altro accorgimento tecnico escludano che i minorenni che si trovano nell'area di diffusione assistano normalmente a tali programmi;
- c) violazione manifesta, seria e grave del divieto di trasmissione di programmi che contengano incitamento all'odio basato su differenza di razza, sesso, religione o nazionalità.

L'attenzione alle esigenze di bambini e adolescenti è presente anche nel testo del nuovo Contratto di servizio tra lo Stato e la RAI per il triennio 2003-2005, firmato il 23 gennaio 2003.

In esso, infatti, si stabilisce che fa parte della missione del servizio pubblico radiotelevisivo «dedicare ai minori trasmissioni che tengano conto delle esigenze e della sensibilità della prima infanzia e dell'età evolutiva, realizzando, comunque, nella generale programmazione ed in relazione all'orario di trasmissione, un rigoroso controllo a loro tutela».

L'art. 6 del contratto, come si rileva nel box che segue, è intitolato espressamente alla funzione che il servizio radiotelevisivo può assolvere nei confronti dei minori e a quali criteri deve attenersi per garantire una programmazione di qualità nel rispetto del diritto dei minori alla tutela della loro dignità e del loro sviluppo fisico, psichico e morale.

**Contratto di servizio tra il Ministero delle Comunicazioni e la RAI -  
Radiotelevisione Italiana S.p.A.**

**Articolo 6**

*Programmazione televisiva per i minori*

1. Al fine di garantire la tutela dello sviluppo fisico, psichico e morale dei minori, nelle fasce orarie di trasmissione non specificamente dedicate ai bambini e ai ragazzi ma a una visione familiare, comprese tra le ore 7 e le ore 22.30, la RAI realizzerà programmi riguardanti tutti i generi televisivi i cui contenuti rispondano a criteri di responsabilità e rispetto della dignità dei minori, evitando pertanto la messa in onda di programmi, anche d'informazione, e film contenenti scene di violenza gratuita o episodi che possano creare in loro angoscia, terrore o turbamento. La RAI si impegna altresì ad un controllo qualitativo e preventivo sul contenuto, i tempi e le modalità di trasmissione dei messaggi pubblicitari, che contraddistinguerà sempre mediante l'inserimento di marchi visivi e sonori. Nelle stesse fasce orarie la RAI è tenuta a realizzare una quota di programmazione annuale per bambini e ragazzi, che dovrà essere pari almeno al 10 per cento, ed a realizzare programmi che tengano conto delle esigenze e della sensibilità della prima infanzia e dell'età evolutiva, anche in considerazione degli indirizzi degli organi istituzionalmente preposti in materia di tutela dei minori e del vigente codice di autoregolamentazione relativo al rapporto tra TV e minori sottoscritto dalla concessionaria. I programmi saranno di intrattenimento e di formazione per l'età infantile e per i ragazzi, su tematiche quali l'educazione civica, il rispetto per le norme ambientali e la natura, le forme divulgative di studio della storia, delle scienze e delle lingue straniere, le attività sportive, l'educazione sessuale, la conoscenza delle diversità etniche, culturali e religiose.

Immediatamente prima, durante e immediatamente dopo le trasmissioni espressamente dedicate all'infanzia e all'adolescenza, la RAI eviterà di trasmettere promo e trailer in contrasto con i principi descritti e telepromozioni curate da conduttori dei medesimi programmi.

2. Per la realizzazione dei programmi di cui al comma 1, la RAI si avvarrà dell'ausilio di commissioni, costituite dalle parti congiuntamente, di esperti particolarmente qualificati proposti in maggioranza dal Consiglio nazionale degli utenti. Tali organismi avranno anche il compito di esprimere pareri sulla qualità delle trasmissioni di cui al comma 1 nel rispetto degli indirizzi proposti dagli organi competenti in materia di tutela dei minori, nonché del codice di autoregolamentazione relativo al rapporto tra televisione e minori.

La RAI comunicherà inoltre alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nella relazione bimestrale di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1996, n. 650, le linee di programmazione per i minori che intende realizzare nonché le iniziative adottate.

Il Consiglio informale dei Ministri sull'audiovisivo, promosso dal Ministero delle Comunicazioni nell'ambito del semestre italiano di Presidenza dell'UE e tenutosi a Siracusa il 12 e 13 settembre 2003, ha posto in agenda il tema

del rapporto tra minori e media audiovisivi ed è stato pertanto un'interessante occasione per fare il punto sulle esperienze e le iniziative adottate dagli Stati membri in materia di tutela.

#### Il coinvolgimento del servizio pubblico radiotelevisivo

Prima di procedere con la disamina degli altri contributi ministeriali pare opportuno fornire indicazioni sul contributo del servizio pubblico radiotelevisivo nella prevenzione e nell'informazione attorno al tema.

La RAI è fra i membri del Comitato CICLOPE con ciò attestando il proprio ruolo di alleato nella lotta contro la pedofilia.

Nel periodo preso in esame dalla Relazione, il Segretariato sociale della RAI<sup>16</sup> ha realizzato una serie di iniziative, anche in collaborazione con strutture aziendali interne o con istituzioni nazionali o territoriali qualificate, legate alla comunicazione sociale e al tema della pedofilia. Il Segretariato si è impegnato su tre diversi filoni egualmente fondamentali:

- a) attività di sensibilizzazione interna - Si è provveduto a dare ampio diffusione all'interno delle strutture editoriali multimediali della RAI al progetto CICLOPE<sup>17</sup> e alla sua potenzialità innovativa, attraverso incontri specifici (in collaborazione con la Direzione del personale RAI) e la diffusione di materiali idonei presso giornalisti, autori, ecc. Questo impegno ha portato ad una crescita di attenzione sia quantitativa che qualitativa sul problema nell'ambito della programmazione di reti e testate;
- b) attività di approfondimento - Iniziative legate allo specifico del servizio pubblico e quindi al come comunicare il tema, incentrandolo sia sulla

---

<sup>16</sup> Il Segretariato sociale della RAI ha la responsabilità aziendale della comunicazione e della programmazione sociale, al fine di definire le linee guida di comunicazione ed i principi di riferimento per la presentazione delle problematiche sociali da parte della RAI, nell'ambito del contratto di servizio fra RAI e Ministero delle Comunicazioni. Il Segretariato definisce, propone e/o realizza le iniziative sulle tematiche sociali sia all'esterno che all'interno della programmazione radiotelevisiva e multimediale, anche in collaborazione con le associazioni e le istituzioni preposte. Accoglie e valorizza le tematiche di carattere sociale rappresentate dalle associazioni e istituzioni che operano in tal senso, attraverso l'interfaccia diretto con le medesime, con l'obiettivo di sviluppare la massima attenzione del pubblico sulle problematiche sociali.

<sup>17</sup> [http://www.sas.rai.it/codici/pedofilia/indice\\_pedofilia.html](http://www.sas.rai.it/codici/pedofilia/indice_pedofilia.html).

prevenzione che sulle conseguenze sociali, hanno dato modo di affrontare anche gli aspetti legati al linguaggio e ai contenuti. L'impegno maggiore rimane legato alla ricerca di modi narrativi assolutamente non pietistici, né scandalistici né inutilmente e puramente emotivi. In collaborazione con Telefono Azzurro è stato realizzato e diffuso, in ambito aziendale e non, un codice dedicato agli operatori della comunicazione su come trattare nei media le paure infantili e adolescenziali (*Bambini e adolescenti di fronte alle paure* (18)). Con il CORECOM del Friuli Venezia Giulia si è provveduto ad elaborare un dossier in merito alla pedofilia e al trattamento del tema da parte dei mezzi di comunicazione (19).

- c) attività di documentazione - Diverse sono state le iniziative legate alla documentazione sul tema della pedofilia in ambito televisivo. Ad esempio in collaborazione con il CENSIS è stata realizzata la ricerca *Au revoir les enfants*, presentata nel luglio 2002 in RAI. La ricerca s'incentra sul il rapporto fra la rappresentazione del dolore in TV e l'infanzia. Ampia attenzione è stata inoltre dedicata anche agli abusi su minori in situazioni di forte difficoltà sociale.

Per quanto riguarda la ricerca *Au revoir les enfants*, questa è stata condotta tramite l'analisi del contenuto di tre mesi di programmazione RAI.

La rappresentazione che la televisione offre dei minori a diverso titolo sofferenti, sia in fatti di cronaca che nella *fiction*, è apparsa molto rilevante e le modalità adottate hanno portato i ricercatori e i giornalisti a interrogarsi sul problema della cosiddetta notiziabilità di un evento. In sostanza, scrivono i ricercatori «chi e perché decide che una notizia di cronaca nera dai contorni efferati merita uno spazio doppio se non triplo rispetto, per esempio, ad una conferenza mondiale sull'ambiente che influenza la vita e la salute di milioni (a dire il vero di miliardi) di persone? Chi decide che le ultime scoperte della genetica meritano uno spazio pari a un quinto dei dettagli raccapriccianti di un

---

<sup>18</sup> [http://www.sas.rai.it/codici/bambini\\_adolesc\\_paure/paure.html](http://www.sas.rai.it/codici/bambini_adolesc_paure/paure.html).

<sup>19</sup> <http://www.sas.rai.it/atelier/forum/pedofilia.html>.

oscuro delitto? E perché l'informazione deve eccitare, scioccare ("uomo morde cane")? Non basterebbe informare? La questione resta aperta.»

Nello studio dei dati raccolti sono state sottolineate alcune dimensioni che pare interessante riportare nella versione di sintesi diffusa dallo stesso Segretariato RAI.

Lo spazio e l'evidenza assegnati dai telegiornali a questo tipo di notizie sono di grande rilievo: i servizi dei TG nel 68% dei casi durano da 2 a 10 minuti e molte trasmissioni di approfondimento hanno dedicato a questo tipo di notizie servizi lunghi ben più di 10 minuti. Anche le fasce orarie in cui tali notizie vengono trattate sono quelle di massimo ascolto. Nel 34,4% dei casi si tratta della notizia principale del TG o della trasmissione, e nel 63,4% una delle notizie principali. L'argomento più trattato è la cronaca nera; i servizi sono tutti centrati sul singolo caso (78%). Nel 60% dei casi gli elementi forniti dai servizi svolgono una funzione di reale avanzamento delle conoscenze, ma nel 22,7% risultano di pura enfaticizzazione emotiva, e nel 17,5% risultano totalmente superflui; il linguaggio è equilibrato nel 77,8%. Le immagini, invece, assolvono ad una funzione documentale nel 77% di casi, rappresentano una spettacolarizzazione della notizia nel 10% dei casi, indulgono con compiacimento nella descrizione dei dettagli in quasi il 30%, e risultano superflue e addirittura morbose nel 5,3 % dei casi. Nel complesso, hanno osservato i ricercatori del CENSIS, non si può parlare di informazione scorretta e strumentale, ma alcuni casi, come quello di Cogne, per l'attenzione del pubblico e le caratteristiche "strutturali" della vicenda, hanno prodotto una sorta di confusione dei piani narrativi e mandato in corto circuito le migliori intenzioni. Il linguaggio, anche nel caso delle trasmissioni, è quello tipico del racconto: l'accaduto viene raccontato con obiettività nel 31% dei casi, ma la descrizione risulta ripetitiva (52,6%) ed enfatica (31,6 %). Per quanto riguarda la *fiction*, i ricercatori hanno analizzato nove storie televisive<sup>20</sup>. Sorprendentemente la

---

<sup>20</sup> Le *fiction* oggetto di studio sono state: *Dieci storie di bambini*, *L'uomo che piaceva alle donne*, *Cuore*, *Io ti salverò*, *La casa dell'angelo*, *Un posto al sole*, *Vento di ponente*, *Incantesimo*, *La squadra*.

fiction ha dimostrato una grande attenzione ai temi sociali (immigrazione, rapporti intergenerazionali, spazi nelle città per i bambini e così via) rivelando anche un buon livello di articolazione delle tematiche ed una impostazione globale, nei linguaggi e nei contenuti, adeguata e corretta.

Recentemente, nella primavera 2003, la trasmissione radiofonica *Zapping* e il GR1 Radio RAI hanno lanciato in collaborazione con l'UNICEF la campagna di sensibilizzazione *Infanzia rubata, infanzia violata* per dire NO ai bambini soldato, alle mutilazioni sessuali e al turismo sessuale.

Con questa campagna, la RAI e UNICEF Italia hanno voluto sensibilizzare le forze politiche e sociali e l'opinione pubblica su tre aspetti estremi della condizione dell'infanzia nel mondo. Nei mesi di vita della campagna si sono mobilitati a suo sostegno molti volontari dei Comitati regionali e provinciali dell'UNICEF Italia, associazioni e organizzazioni, enti locali e consigli comunali dei ragazzi, scuole, aziende sanitarie, musei; molto attivo è stato il Dipartimento dei Vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile - Ufficio coordinamento e l'Ufficio relazioni esterne del Ministero dell'Interno.

Alla campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica hanno aderito numerosi direttori di testate giornalistiche, personaggi del mondo dello spettacolo, della cultura e dello sport e circa 250 parlamentari, tra deputati e senatori di tutti gli schieramenti politici.

Nell'ambito delle attività previste dal *Patto di solidarietà per aver cura di ogni bambino*, siglato tra l'UNICEF Italia e il Ministero di Grazia e giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria/Direzione generale detenuti e trattamento Ufficio IV - "Osservazione e trattamento intramurale", sono state raccolte decine di migliaia di adesioni alla campagna presso tutte le sedi centrali e periferiche dell'amministrazione penitenziaria, tra il personale e tra i detenuti: sono stati coinvolti 16 dipartimenti regionali, 205 istituti penitenziari di tutta Italia, 56 centri di servizio sociale, 17 scuole di formazione.



### La prevenzione nel rapporto tra Internet e minori

La forte espansione di Internet, resa possibile dall'esponenziale sviluppo tecnologico e da un contestuale abbassamento del costo medio della strumentazione informatica, ha favorito, nella sua versione patologica, sia l'espansione del mercato delle immagini di abusi sessuali e della pedo-pornografia sia i contatti tra singoli pedofili e gruppi organizzati. Essa ha, altresì, aumentato i rischi di vittimizzazione indiretta dei minori, rendendo possibile il reperimento e la visione inconsapevole di materiali violenti e a sfondo sessuale da parte dei piccoli navigatori.

In anni recenti sempre più numerosi sono stati i progetti finalizzati a formare ad un uso consapevole della rete sia gli adulti che i bambini e gli adolescenti, oppure a promuovere l'adozione di meccanismi di controllo e filtraggio delle informazioni, o, ancora, a sensibilizzare e co-responsabilizzare la stessa industria delle tecnologie e dei contenuti della telecomunicazione.

In questa direzione si è mosso il Ministero per le Innovazioni e le tecnologie, co-adiuvato sul versante del contrasto e della prevenzione dal servizio di Polizia postale e delle comunicazioni del Ministero dell'Interno.

L'attenzione rivolta agli usi perversi di Internet e delle nuove tecnologie in genere, è motivata dalla rilevazione di sempre più forti connessioni tra la criminalità organizzata e la commercializzazione on line di materiale pedo-pornografico, poiché quest'ultima è diventata un mercato che permette ingenti e lucrosi guadagni, nonché forme di riciclaggio del denaro proveniente da altre attività criminose.

Il punto di partenza per l'azione del Ministero è rappresentato dall'attuazione degli impegni indicati nel piano *E-safe directions 2003-2004*, che costituisce lo sviluppo del programma *Safer Internet action plan*, adottato dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione europea al fine di fronteggiare le potenzialità di rischio connesse all'uso degli strumenti telematici (del *Safer Internet action plan* si occupano anche rappresentanti del Ministero delle Comunicazioni).

Il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, anche attraverso il Comitato tecnico per l'uso consapevole di Internet, è coinvolto nell'attuazione di un piano di azione che si articola su tre linee direttrici:

- 1) Creazione di un ambiente più controllato per la navigazione dei minori  
Attraverso il Comitato tecnico per l'uso consapevole di Internet, il Dipartimento per l'innovazione e tecnologie sta attivamente partecipando insieme al Gruppo di lavoro Internet@infanzia - Commissione per il riassetto del sistema radiotelevisivo del Ministero delle Comunicazioni, alla redazione del codice di autoregolamentazione da sottoscrivere da parte di tutti gli Internet *service provider* italiani. E' stata inoltre avviata un'attiva collaborazione con la *Oxford university programme for comparative media law and policy self regulation.info project*, che all'interno del *Safer Internet action plan* della Commissione europea, assiste gli Stati membri nella stesura di codici di regolamentazione che siano compatibili con il contesto europeo.
- 2) Sviluppo di sistemi di filtraggio e classificazione dei contenuti. Il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie si è già attivato mettendo a disposizione degli utenti il filtro ICRA (Internet content rating association), che si inserisce nell'ambito del progetto europeo finanziato dal *Safer Internet action plan*. Il filtro ICRA, gratuito e disponibile in lingua italiana, funziona come un sistema di etichettatura dei siti, che permette di conoscerne il contenuto per proteggere la navigazione dei bambini. Sempre in quest'area d'intervento, il Comitato tecnico per l'uso consapevole di Internet, a seguito di numerose audizioni tenute con le parti interessate, ha rilevato la necessità di un maggior coordinamento a livello europeo soprattutto per quanto riguarda il controllo sull'utilità e l'efficacia complessiva dei sistemi di filtraggio. In particolare, come segnala il Ministero, non esistono dei criteri di valutazione che possano individuare e definire una base minima di *performance* o una forma di standard di qualità comparabile all'ISO. Si ritiene, dunque, necessario avviare un processo di armonizzazione e di

standardizzazione, possibilmente definito nei suoi dati strutturali, a livello europeo.

- 3) Sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli operatori. Il Ministero giudica opportuno realizzare, oltre al necessario coinvolgimento di tutti coloro che operano nel mondo dell'ICT (*Information and communication technology*), anche grandi campagne di comunicazione volte a diffondere la consapevolezza dei rischi connessi alla navigazione virtuale.

In questo ambito si è espressa la volontà del Ministro per le Pari opportunità e del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie di progettare per il 2003/2004 un'intensa e capillare attività di informazione e formazione. Finalità di sviluppo e affinamento delle capacità e della consapevolezza nell'uso delle nuove tecnologie sono alla base di un progetto, in via di definizione, rivolto in particolare alle donne e concernente la realizzazione e distribuzione di un cd-rom con informazioni sul corretto utilizzo di Internet. Il progetto, da realizzarsi in collaborazione tra il Ministero per le Pari opportunità e il Ministero per l'Innovazione e le tecnologie, è stato pensato per avere una ricaduta positiva anche su bambini e bambine, infatti la scelta del *target* femminile nasce dalla duplice considerazione che spesso sono proprio le donne a trascorrere la maggior parte del tempo con i bambini, in quanto mamme, baby sitter, educatrici, ma le donne, secondo i dati statistici, sembrano essere il gruppo sociale tecnologicamente meno alfabetizzato. Secondo una recente indagine di Eurisko (dati novembre 2002), sul campione di utenti da loro considerato, la percentuale di donne che si collegano alla rete da casa propria è solo del 14,35% contro il 21,5% di uomini.

Il cammino avviato è coerente con gli impegni assunti dal Governo in sede internazionale con la sottoscrizione, tra gli altri, della Convenzione sul *Cybercrime*, stipulata a Budapest nel 2001, e in fase di ratifica da parte del nostro Paese. Formare i bambini e gli adolescenti ad un uso corretto di Internet è un compito cruciale perché le nuove tecnologie sono diventate parte del percorso di crescita e maturazione socioaffettiva di ragazzi e

ragazze. Sms, email e digitazioni veloci in chat sono le nuove modalità nelle quali prendono forma il mondo affettivo e il bisogno di ascolto e comunicazione degli adolescenti e dei bambini. E' questo un cambiamento in atto che deve essere compreso e protetto dal mondo degli adulti poiché queste nuove modalità di contatto facilitano il coinvolgimento di minori da parte di adulti pedofili che grazie alla maggiore velocità con cui si possono creare legami d'intimità in virtù dell'anonimato permesso da Internet, riescono a vincere le resistenze delle loro vittime sino a renderle attive all'interno di una "relazione" abusiva, e quindi con maggiore facilità l'adulto può indurre o costringere un bambino a farsi complice. D'altronde ciò non sorprende perché da tempo la clinica ha osservato la facilità di accesso del pedofilo al mondo infantile, la capacità di comunicare e di incontrarsi con un mondo non adulto.

#### Il nuovo Codice di autoregolamentazione "Internet e minori"

Il primo e nuovo Codice di autoregolamentazione Internet e minori, la cui redazione è stata curata e coordinata dal Ministero delle Comunicazioni, è stato sottoscritto 19 novembre 2003 dai rappresentanti degli Internet provider<sup>21</sup> e dai Ministri delle Comunicazioni e per l'Innovazione e le tecnologie, dopo l'approvazione dello stesso da parte della Commissione per l'assetto del sistema radiotelevisivo e del Comitato per l'uso consapevole di Internet, che ha sede presso il Ministero per l'Innovazione e le tecnologie. Il Codice è il frutto dell'attività di un apposito Gruppo di lavoro<sup>22</sup>, denominato "Internet e minori" costituitosi presso il Ministero delle Comunicazioni. Alla redazione del Codice

---

<sup>21</sup> Le associazioni imprenditoriali sottoscrittrici sono : AIIP, ANFOV, FEDERCOMIN e ASSOPROVIDER.

<sup>22</sup> Il Gruppo di lavoro si è riunito per la prima volta nel febbraio 2003, iniziando uno studio su quattro filoni tematici:

1. prevenzione primaria "famiglia, scuola e minori";
2. prevenzione tecnico informatica;
3. analisi e proposte normative;
4. codice e controlli.

hanno dato il loro contributo i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali di settore, che hanno sottoscritto il Codice, nonché esponenti delle associazioni di tutela dei minori, dei consumatori e degli utenti.

Il Codice si pone come strumento di garanzia del diritto del minore a essere protetto dai contenuti illeciti e nocivi diffusi sulla rete telematica e di tutela generalizzata nell'ambito dell'uso sicuro delle nuove tecnologie della società dell'informazione e delle comunicazioni elettroniche.

Il Codice intende:

- aiutare gli adulti, i minori e le famiglie ad un uso corretto e consapevole di Internet;
- predisporre misure di tutela volte a prevenire il pericolo che il minore entri in contatto con contenuti illeciti e dannosi per il suo sviluppo;
- offrire un accesso paritario e sicuro del minore alle risorse della rete;
- tutelare il diritto del minore alla sicurezza e al corretto trattamento dei propri dati personali;
- assicurare la collaborazione delle autorità competenti nella prevenzione, nel contrasto e nella repressione della criminalità informatica, in particolare di quella che colpisce i minori;
- agevolare la tutela del minore nei confronti delle informazioni commerciali non sollecitate, indesiderate o che ne sfruttano la vulnerabilità;
- promuovere la conoscenza del Codice stesso tra le famiglie e gli operatori.

L'adozione del Codice di autoregolamentazione risponde a quanto richiesto e sollecitato in ambito europeo e nazionale al fine di potenziare la lotta alla criminalità informatica, alla pedopornografia e all'uso della rete per favorire reati di sfruttamento sessuale dei minori. I codici di autoregolamentazione, infatti, seppur privi di un sistema sanzionatorio di tipo cogente, costituiscono la base per una collaborazione attiva con le forze di

polizia allo scopo di facilitare l'azione investigativa per la individuazione e la repressione dei reati.

Il Codice fornisce puntuali definizioni dei soggetti interessati alla sua applicazione nel settore (dagli *access provider* ai gestori di *Internet point*) e vara un marchio di qualità "Internet@minori" che testimonia l'adesione al Codice da parte del soggetto che svolge attività imprenditoriale su Internet, attestandone così la conformità dei comportamenti ai contenuti del Codice stesso.

Il Codice si applica a tutti gli aderenti che lo sottoscrivono; l'adesione, che ha carattere volontario, implica l'accettazione integrale dei contenuti del Codice, delle attività di vigilanza e delle sanzioni previste, nonché l'adattamento delle condizioni contrattuali di prestazione dei servizi alle disposizioni in esso indicate.

Nel documento sono identificati gli strumenti principali per la tutela del minore in questo ambito, tra gli altri: l'informazione delle famiglie e degli educatori, la creazione di servizi di navigazione differenziata, la classificazione dei contenuti, l'utilizzo di identificatori di età dell'utente nel rispetto della tutela della privacy e della dignità del soggetto, la gestione dei dati utili alla tutela dei minori e alle operazioni di indagine.

La responsabilità sulla qualità dei contenuti e le finalità dell'uso dei mezzi informatici è attribuita agli *access provider* (tenuti a responsabilizzare i clienti sull'uso dei servizi di connessione), agli *housing/hosting provider*, ai *content provider* e ai gestori dell'*Internet point*.

Si prevede, altresì, la creazione di un Comitato di garanzia, composto da esperti nominati con decreto del Ministero delle Comunicazioni, cui spetterà la vigilanza sulla corretta applicazione del Codice da parte dei sottoscrittori e la determinazione delle sanzioni disciplinari previste dal Codice (richiamo, censura, revoca dell'autorizzazione all'uso del marchio "Internet@minori" che segnala l'adesione al Codice).

Le segnalazioni delle infrazioni potranno essere inoltrate da chiunque utilizzando un apposito modulo che sarà reperibile su Internet.

### 2.1.3. La prevenzione nelle iniziative di informazione, formazione e promozione della conoscenza dei fenomeni

#### *A. Iniziative del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali*

Traendo ispirazione dagli esiti del lavoro di ricognizione sui progetti realizzati con la legge n. 285/97, che aveva confermato la necessità di favorire momenti di confronto tra gli operatori, la diffusione di informazioni e documentazione, nonché la promozione di attività di ricerca sul disagio e il maltrattamento dei bambini, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, con la collaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ha promosso la creazione di un gruppo di lavoro, costituito da esperti del settore, avente il compito di dare attuazione ad un programma di iniziative specifiche di ricerca, documentazione e sensibilizzazione sul disagio e il maltrattamento all'infanzia.

Nel corso dell'anno 2002, il gruppo ha lavorato attorno al tema della prevenzione organizzando un seminario nazionale su *La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza: le politiche e i servizi di promozione e tutela, l'ascolto del minore e il lavoro di rete* (Firenze, 24 settembre). L'obiettivo dell'iniziativa è stato quello di riunire a confronto una molteplicità di soggetti (pubblici e privati) che a livello regionale e locale lavorano con le famiglie e i minori. L'iniziativa ha risposto ad una esigenza reale di incontro e condivisione, come è stato testimoniato dall'elevato numero di partecipanti: 408 iscritti, 395 presenti. La prevenzione del disagio dei bambini e degli adolescenti, con specifica attenzione all'insorgenza delle varie forme di maltrattamento, è infatti una finalità trasversale a molti settori professionali e si trova al centro di numerosi interventi e progetti di promozione del benessere e di tutela realizzati nel corso degli ultimi anni dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti del privato sociale. Per tali ragioni il Ministero ha ritenuto opportuno procedere alla realizzazione di un'occasione di riflessione e scambio di esperienze tra gli operatori investiti di una comune responsabilità di attenzione, cura e ascolto

verso i bisogni dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie. Il seminario ha focalizzato i seguenti temi:

- a. prevenzione come promozione di una cultura rispettosa dei bambini e delle bambine; progetti di sostegno alle famiglie e alla genitorialità;
- b. prevenzione nei contesti esterni alla famiglia - scuola e servizi territoriali;
- c. prevenzione, organizzazione dei servizi e processi di integrazione.

Nelle sessioni parallele è stato lasciato ampio spazio alla presentazione di esperienze e progetti locali, mentre le plenarie sono state utilizzate per la discussione dell'attuale stato della ricerca e la restituzione del lavoro maturato in ciascuna sessione<sup>23</sup>.

Inoltre, poiché fare prevenzione primaria implica anche un'azione culturale di sensibilizzazione dei soggetti interessati, è stato creato un gruppo di lavoro formato da ragazzi e ragazze adolescenti provenienti da varie Regioni italiane che, con il coordinamento del Centro nazionale e adottando un approccio da *peer education*, hanno partecipato ad un laboratorio di progettazione dal quale è nato un opuscolo informativo sulla violenza rivolto ai loro coetanei, intitolato *Uscita di sicurezza*.

Il gruppo di lavoro su maltrattamento e abuso sessuale è attualmente impegnato in una seconda fase attuativa del Piano di attività, che vede gli esperti e il Centro nazionale impegnati nella organizzazione di una ricerca sperimentale finalizzata alla creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali. Gli obiettivi del progetto sono:

- creare un sistema di monitoraggio stabile sullo stato di bambini e adolescenti vittime di trascuratezza, maltrattamento e abuso sessuale;

---

<sup>23</sup> Gli argomenti del seminario nazionale sono stati ripresi e approfonditi in un volume di prossima pubblicazione, che raccoglie articoli sia teorici sia tecnico-operativi e i materiali (abstract e conclusioni delle sessioni parallele) prodotti nel corso del seminario.



- offrire agli operatori uno strumento utile ai fini del loro lavoro, dal quale possano ricavare dati qualitativi e quantitativi indispensabili per una riflessione articolata sull'evoluzione delle problematiche più gravi che interessano l'infanzia e sull'impatto degli interventi;
- raccogliere informazioni comparabili a livello nazionale e, quindi, utili alla definizione delle strategie di prevenzione primaria, secondaria e terziaria da promuovere a livello regionale e nazionale.

Lo stesso Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza durante i lavori preparatori per il *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004* ha espresso la necessità di procedere sulla strada della costruzione di un sistema di raccolta di dati organico e continuativo nel tempo. Tale auspicio ha trovato accoglimento nel *Piano nazionale*, che richiama espressamente la necessità di un'adeguata stima del fenomeno dell'abuso e del maltrattamento attraverso la messa a punto di sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza del fenomeno dell'abuso all'infanzia in tutte le sue forme e i suoi elementi caratterizzanti.

#### ***B. Iniziative coinvolgenti rappresentanti delle amministrazioni centrali***

Si evidenzia un significativo investimento nell'area dell'informazione e della formazione da parte di rappresentanti dell'amministrazione centrale e dei suoi uffici decentrati, anche attraverso la partecipazione a seminari e iniziative di coordinamento. Questa linea di impegno conferma la consapevolezza circa l'importanza di creare risorse professionali specializzate e l'interesse a partecipare a momenti dedicati allo scambio di esperienze a livello nazionale e sovranazionale<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Si aggiunge che rappresentanti di vari dicasteri impegnati in prima persona nella lotta contro la pedofilia hanno prestato, e prestano, la loro opera anche nella veste di docenti all'interno di corsi di formazione rivolti a operatori dei settori sociale, sanitario, giudiziario ed educativo, realizzati sia in Italia sia all'estero. Ad esempio, membri dell'Arma dei Carabinieri hanno partecipato in qualità di docenti a corsi organizzati dall'UNICEF a favore delle forze di polizia dei paesi meta dei flussi di turismo sessuale, quali il Senegal e la Repubblica Dominicana.

Il Dipartimento giustizia minorile ha organizzato, presso la Scuola di formazione del personale per i minorenni di Messina, un percorso formativo/informativo dal titolo *L'abuso sessuale da trattare*, rivolto a operatori della Giustizia minorile delle Regioni Calabria e Sicilia. Nell'ambito del corso è stata realizzata anche la supervisione di alcuni casi.

Sempre a Messina, è stato proseguito e ultimato il progetto formativo *Dal buio alla luce* sul tema di donne e minori immigrati vittime della tratta. Il progetto comprendeva: tre iniziative pubbliche sulla violenza sessuale ai danni di donne e minori; un corso di formazione per operatori d'ascolto, volontari e non; seminari in diverse scuole della città di Messina e la costituzione di uno sportello d'ascolto sull'abuso.

Presso la Scuola di formazione di Castiglione delle Stiviere, il Dipartimento giustizia minorile ha realizzato un percorso formativo in materia di abuso e violenza ai minori intitolato *Chi raccoglie le conchiglie: adolescenti, sessualità, adulti*. Il percorso era strutturato in due moduli e rivolto sia agli operatori della Giustizia minorile sia a quelli del territorio. Il proseguimento di tale percorso, già programmato e finanziato, è previsto per l'autunno 2003 e sarà incentrato sui temi della violenza, della sessualità e dell'ascolto in rapporto agli adolescenti.

Altre iniziative formative (cicli di conferenze, tavoli di formazione) sono state realizzate a livello locale presso numerosi servizi della Giustizia minorile.

Il Dipartimento giustizia minorile ha promosso anche una serie di seminari sul tema *L'abuso sessuale sui minori e i minori stranieri non accompagnati* in collaborazione con la Criminalpol:

- nel 2002, a Roma si è tenuto un modulo seminariale di livello nazionale a favore degli operatori del Ministero della Giustizia e della Polizia di Stato, al quale hanno partecipato circa 40 operatori;
- nel 2003, a livello locale, sono stati attivati tre moduli seminariali rivolti al Nord, al Centro e al Sud d'Italia presso le tre Scuole di formazione dei dipartimenti. I seminari hanno coinvolto in totale 120 operatori tra

Ministero della Giustizia e Polizia di Stato. Le due amministrazioni intervengono a diverso titolo e con strumenti operativi differenti sia in presenza del minore vittima che del minore autore di reato sessuale ai danni di altri minori perciò l'obiettivo del percorso è stato quello di favorire lo sviluppo in un lavoro integrato attraverso una maggiore circolarità delle informazioni e il confronto sulle procedure e le pratiche di lavoro.

Il Dipartimento giustizia minorile ha prodotto anche un documento di studio su *Abuso e violenza ai danni di minori: la ricognizione del fenomeno presso gli USSM del Dipartimento giustizia minorile*. Trattasi di un'indagine nazionale sul fenomeno dei minori vittime di abuso, condotta sulla base delle informazioni quantitative e qualitative relative ai casi segnalati e/o presi in carico dagli uffici di servizio sociale della giustizia minorile. Inoltre, in collaborazione con l'Università degli studi di Torino - Dipartimento di psicologia, è stata progettata e avviata una ricerca sui minori autori di crimini sessuali ai danni di altri minori.

Il Ministero della Giustizia aderisce a scambi e collaborazioni con i Ministri di altri Stati europei, tra gli altri partecipa alle attività e ai Forum del Consiglio europeo sui vari aspetti del fenomeno della violenza all'infanzia.

A livello europeo è impegnato anche il Ministero dell'Interno, suoi funzionari fanno parte del Gruppo specializzato Interpol sui reati contro i minori. In ambito europeo si muove anche il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che ha partecipato a momenti di studio e confronto sui temi della protezione dell'infanzia, dell'abuso e dell'attuazione dei diritti dei bambini in occasione delle riunioni del gruppo de *L'Europe de l'enfance* che riunisce i funzionari dei Ministeri responsabili per l'infanzia.

#### 2.1.4. La prevenzione contro il turismo sessuale

In questo settore si segnala l'azione di proposta legislativa che ha preso forma nel disegno di legge approvato dal Governo in data 7 novembre 2003, con il quale è stata prevista la punibilità di coloro che partecipano alle iniziative turistiche volte allo sfruttamento sessuale ed è stato reso permanente l'obbligo di dare comunicazione dei contenuti relativi alla legge n. 269/98 in materia di turismo sessuale.

Nel periodo in esame è proseguita la partecipazione italiana, in particolare di rappresentanti del Ministero per le Attività produttive a organismi internazionali di coordinamento per la lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori nel turismo. E' di particolare rilievo l'adesione alla *Task force* creata dall'Organizzazione mondiale del turismo, un gruppo di lavoro che ha regolari incontri di concertazione e programmazione delle attività in una dimensione transnazionale - le ultime riunioni si sono tenute a Londra (novembre 2002) e a Berlino (marzo 2003). Il lavoro svolto dalla *Task force* negli ultimi anni è culminato nell'organizzazione, con il sostegno dell'intera OMT e della UE, della Conferenza europea per la protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale nel turismo, tenutasi a Roma nell'aprile 2003, che ha costituito l'occasione per fare il bilancio delle iniziative realizzate e rilanciare l'*International campaign against sexual exploitation of children in tourism*.

L'azione europea contro il turismo sessuale vede coinvolta l'Italia sin dalla prima Risoluzione *ad hoc* adottata dal Parlamento europeo il 6 novembre 1997<sup>25</sup>, seguita a distanza di pochi giorni, 26 novembre, dall'altrettanto importante Dichiarazione del Consiglio<sup>26</sup>. Questi due atti hanno individuato tre aree di priorità attorno alle quali chiamare ad agire i singoli governi nazionali:

---

<sup>25</sup> Risoluzione A4-0306/97 sulla comunicazione della Commissione sulla lotta al turismo sessuale che coinvolge l'infanzia e sul promemoria sul contributo dell'Unione europea al rafforzamento della lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei bambini.

adozione di specifiche norme penali contro gli autori; sostegno ai Paesi maggiormente afflitti da questa piaga; contrasto e controllo del flusso di turisti del sesso dai Paesi europei. Nel 1998, Eurobarometer ha condotto un'indagine sull'opinione dei cittadini europei in merito al problema del turismo sessuale. I dati raccolti evidenziano un elevato livello di consapevolezza dell'opinione pubblica: l'85% degli intervistati ha dichiarato di essere a conoscenza del problema e di percepire come necessaria un'azione a livello sia nazionale che europeo. L'indagine di Eurobarometer ha rafforzato l'orientamento espressosi a livello comunitario e in quegli anni emergente anche a livello nazionale, basti ricordare che dell'agosto del 1998 è la legge italiana che disciplina tale fattispecie di reato.

Successivamente, una comunicazione della Commissione sull'implementazione di misure specifiche per combattere il turismo sessuale (26 maggio 1999), ha raccomandato di uniformarsi a quattro linee d'azione strategiche:

- a. rafforzare la consapevolezza dell'opinione pubblica e dell'industria turistica rispetto al problema del turismo sessuale;
- b. rafforzare l'efficacia delle leggi e la loro attuazione;
- c. intensificare gli sforzi per arginare il flusso turistico europeo che alimenta il mercato dello sfruttamento sessuale di bambini e bambine nei Paesi di destinazione;
- d. sviluppare programmi d'intervento nei Paesi di destinazione.

Le strategie sono state confermate anche da una successiva conclusione del Consiglio del 21 dicembre 1999 e da una nuova Risoluzione del Parlamento europeo adottata il 30 marzo 2000. Tra il 1997 e il 2000, l'Unione europea e i singoli Stati, tra cui l'Italia attraverso il Ministero delle Attività produttive e il Ministero degli Esteri, hanno sostenuto e favorito la realizzazione di numerose

---

<sup>26</sup> Dichiarazione del Consiglio sulla lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia (Bollettino UE 11-1997)

attività in collaborazione con ECPAT, Terre des hommes e la Federazione internazionale dei giornalisti. Tra le principali:

- produzione di *in-flight spot*;
- creazione e distribuzione di *luggage tag* e volantini informativi;
- sensibilizzazione e formazione degli operatori del settore turistico e pubblicazione di strumenti didattici;
- apertura di una piattaforma Internet d'informazione e raccolta di eventuali segnalazioni<sup>27</sup>;
- redazione e pubblicizzazione del Codice di condotta dell'industria turistica;
- campagne informative con la copertura dei vari media.

Nel 2001 l'azione europea e l'impegno dei singoli Stati compiono un salto di qualità con il coinvolgimento diretto della stessa industria del turismo nella lotta contro lo sfruttamento dei minori. Viene, infatti, stipulato un rapporto di collaborazione con l'Organizzazione mondiale del turismo che si fa promotrice dell'*International Campaign against the sexual exploitation of children in tourism*, gestita in partnership con ECPAT, Terre des hommes - Germania e la Federazione internazionale dei giornalisti. Le azioni messe in cantiere nel corso della campagna sono state:

- interventi di sensibilizzazione in alcuni stati che siano mete privilegiate di questo tipo di flusso turistico e coinvolgimento delle amministrazioni locali;
- *follow up* sull'applicazione del Codice di condotta;
- lancio di iniziative di sensibilizzazione con l'appoggio dei media;
- verifica dell'utilità della piattaforma Internet<sup>28</sup>;
- disseminazione delle linee guida nella OMT sul tema del turismo sessuale;

---

<sup>27</sup> L'url del sito è: [www.stopchildtrafficking.org](http://www.stopchildtrafficking.org).

<sup>28</sup> Vedi nota n. 24.

- promozione dell'adozione di moduli formativi specifici nei curricula delle scuole di formazione per operatori turistici;
- produzione di spot radio e televisivi;
- comunicazione sul progetto e i suoi contenuti in occasione delle principali fiere del turismo nazionali e internazionali.

Alla fine del 2002, l'*International campaign against the sexual exploitation of children in tourism* è stata nuovamente finanziata dall'Unione europea e ha iniziato le nuove attività con la convocazione di quattro Consultazioni regionali (Europa, Asia, Africa e America del Sud) di cui la Conferenza di Roma è stato il primo appuntamento. La scelta di procedere con una serie di incontri di consultazione è stata indotta dalla necessità di fare un bilancio sul cammino fatto e rilanciare, in una prospettiva attenta alle specificità regionali, la cooperazione tra partner a livello sovranazionale, nazionale e locale.

## **2.2. Azioni strategiche per la protezione, la cura e l'assistenza dei bambini e delle bambine vittime di abuso e sfruttamento sessuale**

Sul versante sociale, a livello dell'amministrazione centrale, i due canali fondamentali di finanziamento per i servizi di protezione e assistenza sono il Fondo nazionale per le politiche sociali (Fondo Sociale, introdotto dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*) e i finanziamenti per gli interventi di protezione sociale alle vittime di tratta e prostituzione coatta in applicazione dell'art. 18 del DLGS 286/98.

### **2.2.1. Il Fondo nazionale per le politiche sociali**

Il Fondo sociale finanzia il sistema dei piani sociali regionali e dei piani sociali di zona che costituiscono la cornice attuativa della rete integrata di servizi alla persona, che si sta confrontando con innovazioni di grande portata.

Dal punto di vista finanziario, l'art. 20 della legge n. 328/00, che ha riformato il sistema delle politiche socioassistenziali, e l'art. 80, c. 17, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)*, hanno consolidato la scelta di costituire un Fondo nazionale unico per le politiche sociali e la previsione che sia la legge finanziaria a determinarne l'ammontare. Il Fondo, pertanto, non rappresenta più la sommatoria degli stanziamenti delle singole leggi che lo componevano, ma costituisce lo strumento di una programmazione più generale degli interventi di politica sociale. La destinazione senza vincoli del Fondo per le politiche sociali alle Regioni, è stata infatti interpretata come la modalità per garantire autonomia progettuale ed organizzativa alla riforma dei servizi sociali.

Le risorse afferenti al Fondo nazionale per l'anno 2003 ammontano complessivamente a 1.716.555.931 euro, come da decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 18 aprile 2003, *Riparto del Fondo nazionale per le*



politiche sociali per l'anno 2003, adottato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda le risorse destinate alle Regioni, la quota è aumentata di circa il 15% rispetto al 2002, passando da 771.461.269 euro nel 2002 a 896.823.876 nel 2003, con un aumento di circa 125 milioni di euro.

Tavola 4 - Ripartizione del Fondo a livello regionale

Fondo Nazionale per le Politiche Sociali - Confronto Regioni			
REGIONI	RISORSE 2002	RISORSE 2003	Differenza 2003 - 2002
Abruzzo	18.909.834	21.108.898	2.199.064
Basilicata	9.492.354	10.853.710	1.361.356
Calabria	31.724.898	41.301.496	9.576.598
Campania	77.014.313	103.772.555	26.758.242
Emilia Romagna	54.417.335	60.745.641	6.328.306
Friuli Ven. Giulia	16.921.620	18.889.470	1.967.850
Lazio	66.348.939	75.290.951	8.942.012
Liguria	23.291.912	26.387.239	3.095.327
Lombardia	109.159.547	122.178.458	13.018.911
Marche	20.639.815	23.040.062	2.400.247
Molise	6.153.673	7.335.331	1.181.658
P.A. di Bolzano	6.354.100	7.093.032	738.932
P.A. di Trento	6.512.509	7.269.863	757.354
Piemonte	55.399.871	61.842.439	6.442.568
Puglia	53.824.175	67.328.454	13.504.279
Sardegna	22.838.383	25.696.413	2.858.030
Sicilia	70.862.100	80.953.332	10.091.232
Toscana	50.566.167	56.446.813	5.880.446
Umbria	12.665.163	14.138.021	1.472.858
Valle d'Aosta	2.226.537	2.485.468	258.929
Veneto	56.138.023	62.666.432	6.528.409
<b>TOTALI</b>	<b>771.461.269</b>	<b>896.823.876</b>	<b>125.362.607</b>

<sup>29</sup> Il Decreto ha previsto la suddivisione delle risorse in:

- somme destinate all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) 678.279.253 euro;
- somme destinate alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano 896.823.876 euro;
- somme destinate ai Comuni 44.466.939 euro;
- somme attribuite al Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali 96.985.863 euro.

La riforma che si è voluto attuare con la legge n. 328/00 si prefigge di creare una rete integrata di interventi al fine di superare la frammentazione che a lungo ha caratterizzato le politiche sociali in Italia; una rete di servizi per la cui gestione è richiesta la partecipazione di diversi soggetti, pubblici, privati e no profit in grado di combinare interventi diversi in differenti momenti della vita dei cittadini, così come recita l'art. 22 della legge: «Il sistema integrato di interventi e servizi sociali si realizza mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche, e la definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte».

Come affermato nel *Piano nazionale sociale 2001-2003*, in coerenza con la legge n. 328/2000, si è inteso promuovere il *Welfare delle responsabilità*, ovvero un Welfare che può essere definito plurale, perché costruito e sorretto da responsabilità condivise, in una logica di sistema allargato di governo che valorizzi il federalismo solidale tra:

- tutti livelli di governo, Comuni, Province, Regioni e Stato, che, ognuno nell'ambito delle proprie competenze, concorrono a formulare, realizzare e valutare le politiche sociali;
- le organizzazioni sindacali e le associazioni sociali e di tutela degli utenti, che partecipano a formulare gli obiettivi di ben-essere sociale e a valutarne il raggiungimento;
- le comunità locali, le famiglie, le persone, che sono soggetti attivi delle politiche sociali e, in quanto tali, svolgono un ruolo da protagonista nella progettazione e nella realizzazione del sistema;
- l'aggregazione e l'autorganizzazione degli utenti, delle famiglie, delle persone, che sono fattore di arricchimento della rete dei servizi;
- le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza in campo socioassistenziale, che partecipano alla programmazione regionale del sistema;

- le ONLUS, la cooperazione, il volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, le fondazioni, gli enti di patronato e gli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato accordi, che concorrono alla programmazione, all'organizzazione e alla gestione del sistema integrato.

La legge n. 328/00 precisa (art. 22, c. 1, lett. c) che gli interventi per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché gli interventi a sostegno dei minori in situazione di disagio rientrano nel "livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi". La legge stabilisce, altresì, che gli interventi del sistema integrato sono realizzati secondo le finalità della legge n. 285/97, una precisazione significativa perché recependo tale legge se ne assume anche la volontà di dare attuazione sostanziale alla *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo*.

#### La riforma dei rapporti Stato-Regioni: riorganizzazione dei servizi e protezione dei bambini

Nel quadro della legge n. 328/00 e della riforma federalista del titolo V della Costituzione, Stato, Regioni ed enti locali collaborano alla definizione e alla organizzazione dei servizi in un sistema improntato al principio di sussidiarietà verticale.

Lo Stato: elabora ogni tre anni il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, in cui vengono determinati i principi e gli obiettivi della politica sociale; ripartisce le risorse del Fondo per le politiche sociali; individua i livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni; fissa i requisiti per l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture e delle organizzazioni erogatrici di servizi; definisce gli interventi prioritari.

La Regione: realizza il piano regionale delle politiche sociali, definisce gli ambiti per la gestione ottimale dei servizi; favorisce l'associazione tra i piccoli Comuni; stabilisce gli standard delle strutture residenziali o semi-residenziali. In particolare, l'ente regionale provvede a coordinare

coerentemente le politiche sociali con gli interventi sanitari, definiti dal piano sanitario regionale o, nel campo dell'istruzione, con la formazione professionale e le politiche sull'avviamento al lavoro.

La Provincia: concorre alla programmazione regionale, offre supporto alla progettazione dei Comuni, promuove la formazione di base e l'aggiornamento degli operatori.

Il Comune: organizza ed eroga i servizi, con ampia autonomia; accredita i soggetti privati che si candidano alla gestione degli stessi; esercita funzioni di controllo ed individua forme per l'esercizio della tutela dei diritti degli utenti.

Con la riforma, la gestione dei servizi viene dunque ricondotta al livello più ravvicinato ai cittadini, secondo una tendenza diffusa a rafforzare la dimensione regionale e locale delle politiche di welfare locale.

L'attuazione a livello regionale di quanto richiesto dalla legge n. 328/00 è ancora in corso. Le rilevazioni compiute in preparazione del Piano nazionale sulla povertà e l'esclusione sociale tratteggiano un panorama abbastanza dinamico anche se perdurano ritardi nell'attuazione. In alcune Regioni sono stati elaborati testi unici di riforma del welfare regionale, altre stanno prevedendo un percorso di definizione dello stesso. Nella maggior parte delle Regioni sono stati predisposti i piani sociali, forniti di normativa e linee guida, ma solo quattro Regioni (Liguria, Valle d'Aosta, Toscana e Campania) li hanno emanati nei tempi previsti dalla legge, vale a dire entro 120 giorni dall'adozione del Piano nazionale sociale (pubblicato sulla GU il 6 agosto 2001). E' in corso da parte delle Regioni anche la regolamentazione dei rapporti tra Regioni, enti locali e terzo settore in merito all'affidamento dei servizi.

Negli scorsi anni, un bilancio, seppur parziale, sugli investimenti fatti nel settore delle politiche sociali per la prevenzione e il contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale era stato possibile grazie all'analisi dei dati inerenti i progetti finanziati con la legge n. 285/97. Ad oggi, l'analisi torna ad essere di maggiore complessità stante la scelta programmatoria di eliminare vincoli di destinazione, tra i quali le risorse finalizzate *ex lege* n. 285/97.

Già da oggi, la valutazione delle politiche d'intervento per comprendere come sono attuate le finalità intrinseche alla legge n. 269/98 si trova ad affrontare difficoltà che da sempre hanno incontrato gli studi sui flussi di finanziamento delle politiche sociali, cioè che a fronte della possibilità di ricostruire i dati sulla spesa dello Stato, più impervio è il cammino per giungere alla comprensione della struttura della spesa di Regioni e Comuni. Infatti, a questi livelli di governo e gestione delle politiche sociali le informazioni perdono di omogeneità a causa di differenze nell'organizzazione dei flussi e nella classificazione della spesa. Con l'entrata in vigore della legge n. 328/00 e l'attivazione del Fondo sociale i governi regionali ricevono un finanziamento annuale, in un'unica soluzione, nel quale sono incluse sia le risorse destinate a politiche di tipo settoriale sia le risorse aggiuntive senza vincolo di destinazione, ma utilizzabili per garantire i livelli essenziali di assistenza sociale stabiliti dallo Stato (in via di definizione).

A ciò si aggiunga che ogni Regione può prevedere finanziamenti aggiuntivi e decidere propri criteri di riparto sulla base delle priorità territoriali e degli obiettivi di politica sociale dell'amministrazione regionale. A livello sub-regionale il riferimento diventano gli ambiti territoriali, individuati come aree ottimali per la programmazione e la realizzazione dei servizi e degli interventi sociali. Per il settore che interessa la relazione, il bilancio delle Aziende sanitarie locali (o dei distretti sanitari) non può che essere un'altra fonte essenziale di informazione ai fini della valutazione. Presso le ASL o i distretti è infatti possibile rilevare la spesa sanitaria finalizzata ai servizi sociosanitari integrati. E' importante tenere presente che la spesa sanitaria riveste notevole importanza in vista dell'applicazione dell'atto di indirizzo sull'integrazione sociosanitaria e per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza. E' quindi di immediata evidenza che, a fronte di una maggiore complessità del sistema di protezione e assistenza e della spesa pubblica decentrata, un miglioramento sinergico delle conoscenze sul già di per sé complesso fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale e sulle risorse economiche per le politiche sociali locali,

sia sul fronte dei Comuni che su quello delle ASL, potrebbe migliorare i criteri per le decisioni e aiutare nella valutazione delle strategie, dell'impatto delle politiche e degli interventi, nonché dei cambiamenti necessari ad una maggiore adeguatezza degli obiettivi.

Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, con l'obiettivo di dare maggiore efficienza alle politiche di spesa e per rafforzare l'azione del Fondo nazionale delle politiche sociali, pur nell'ambito delle compatibilità finanziarie complessive, ha predisposto un progetto per la realizzazione di un primo monitoraggio della spesa sociale degli enti locali. Questa azione intende, da un lato, colmare un vuoto informativo su quella parte fondamentale del sistema di prestazioni sociali data dai servizi erogati a livello locale e, dall'altro, sostenere il percorso di definizione dei livelli essenziali di assistenza. Tale rilevazione ha lo scopo di evidenziare i diversi livelli di spesa sociale tra le aree territoriali e tra le aree di finalizzazione degli interventi.

#### Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003

Allo stato attuale, l'indirizzo di politica sociale a livello nazionale è determinato dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 approvato in attuazione dell'art. 18 della legge n. 328/00. In esso sono evidenziati gli obiettivi per la promozione del benessere della popolazione e gli orientamenti di sviluppo del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali. Gli obiettivi prioritari stabiliti nel Piano 2001-2003 sono:

- a. valorizzare e sostenere le responsabilità familiari;
- b. rafforzare i diritti dei minori;
- c. potenziare gli interventi a contrasto della povertà;
- d. sostenere con servizi domiciliari le persone non autosufficienti (in particolare le persone anziane e le disabilità gravi).

Due le priorità, in particolare, che fanno eco a finalità di protezione dei minori dalla violenza: la valorizzazione e il sostegno delle responsabilità familiari (Obiettivo 1) e il rafforzamento dei diritti dei minori (Obiettivo 2).

L'Obiettivo 1 si propone di rafforzare il contesto primario di sviluppo e protezione dei bambini e delle bambine mediante la predisposizione di azioni finalizzate a sostenere le responsabilità familiari e la capacità genitoriale; in particolare, si individuano come prioritarie la creazione di servizi per l'infanzia e le famiglie, la previsione di misure di sostegno economico e l'impulso a iniziative che agevolino la condivisione tra il padre e la madre delle responsabilità di accudimento e cura dei figli.

Con l'Obiettivo 2 il Piano nazionale si propone di consolidare le risposte per l'infanzia e l'adolescenza, in una logica di rafforzamento dei diritti dei bambini e degli adolescenti, compresi i minori immigrati. Nell'attuazione di questo obiettivo, particolare rilevanza ha il rafforzamento del collegamento tra il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, le Regioni e gli enti locali chiamati ad implementare operativamente il Piano. Tra le tipologie di servizi che dovranno essere sviluppati a livello locale per dare concreta implementazione all'Obiettivo 2, una particolare attenzione è dedicata alla costituzione e al potenziamento di: *servizi per il sostegno psicologico e sociale* dei nuclei familiari a rischio di comportamenti violenti, anche sessuali, mediante iniziative di prevenzione primaria e a forte integrazione sociosanitaria; *servizi di cura e recupero psicosociale* dei minori vittime di violenza (maltrattamenti, abuso, sfruttamento sessuale) attraverso interventi integrati tra i settori sociale, sanitario, giudiziario e scolastico; *servizi volti a favorire la socializzazione e la valorizzazione delle risorse relazionali* dei bambini, delle bambine e dei loro genitori (spazi-gioco, centri per le famiglie, centri di aggregazione per adolescenti, ecc.).

2.2.2. Il contributo della legge 28 agosto 1997, n. 285, Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza

Tornando ai progetti specifici programmati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali nel periodo di osservazione, al termine del primo triennio di attuazione della legge n. 285/97, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha condotto una ricognizione sui progetti realizzati in quattro settori di intervento: servizi per minori stranieri, servizi di sostegno alla genitorialità, servizi per gli adolescenti e servizi contro il maltrattamento e abuso sessuale. La ricognizione, conclusasi nel 2002 con la pubblicazione del rapporto finale nel Quaderno n. 26 del Centro nazionale, ha avuto quale finalità l'individuazione di buone prassi d'intervento da promuovere, valorizzare e trasferire a livello locale e nazionale attraverso un percorso di riflessione che ha coinvolto amministratori e operatori dei progetti selezionati. Il lavoro ha consentito di individuare una serie di elementi strategici in termini di efficacia dell'intervento, valorizzazione della partecipazione attiva di bambini e adolescenti, coinvolgimento degli attori istituzionali e del terzo settore, innovatività delle azioni e valutazione e monitoraggio dei processi e dei progetti.

Per quanto riguarda il settore degli interventi contro il maltrattamento, l'abuso e lo sfruttamento sessuale, la ricognizione ha permesso di censire un totale 95 progetti specifici realizzati nel corso del primo triennio di attuazione della legge. Le quattro linee d'azione principali attorno ai quali si sono sviluppati i progetti sono state:

- mobilitazione e promozione delle risorse istituzionali e del terzo settore;
- crescita della consapevolezza dell'opinione pubblica e degli operatori esperti circa le dimensioni e le caratteristiche del fenomeno;
- promozione del lavoro multidisciplinare e interistituzionale, con la costituzione di network tra le diverse istituzioni del territorio (servizi sanitari, servizi sociali, scuola, forze dell'ordine, Tribunali, ecc.);



- specializzazione dei servizi sociosanitari esistenti e creazione di équipe specialistiche per la rilevazione, l'accoglimento della domanda di aiuto, la protezione, l'accertamento della violenza, la valutazione della recuperabilità della famiglia, l'accompagnamento psicosociale del bambino nell'iter processuale e il trattamento terapeutico.

L'analisi dei progetti realizzati con i finanziamenti messi a disposizione dalla legge n. 285/97 ha segnalato una carenza di interventi orientati alla rilevazione, segnalazione e recupero dei minori stranieri e italiani vittime di sfruttamento sessuale. Essa, inoltre, ha mostrato l'assenza di rapporti stabili di cooperazione tra i servizi che si occupano di maltrattamento e abuso sessuale (forme "tradizionali" di violenza) e gli enti che sono impegnati nel settore dell'assistenza alle vittime della tratta e della prostituzione coatta; una situazione, questa, che tende a indebolire le strategie di contrasto approntate in questo ambito poiché viene meno uno scambio di conoscenza ed esperienze che potrebbe arricchire e sostenere gli interventi di aiuto alle vittime della prostituzione minorile e delle altre forme di sfruttamento.

Infine, nonostante i risultati ottenuti, è stata osservata una forte persistenza di criticità nel sistema di scambio delle informazioni (sulle vittime, gli autori dei reati, il tipo di reati, ecc.) e nelle attività di coordinamento tra le varie amministrazioni e gli enti interessati, a livello sia nazionale sia internazionale. Ne consegue il duplice rischio di sotto-utilizzare le risorse e di non riuscire a valutare in modo appropriato le esperienze in atto per combattere il fenomeno.

### 2.2.3. Il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004

Nell'anno 2003 è stato approvato il nuovo *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004*, il secondo da quando è in vigore la legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della*

*Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia.*

Le linee strategiche e le priorità individuate dal Governo discendono sia dal lavoro svolto nei mesi scorsi dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, sia dalla verifica delle azioni e delle iniziative realizzate nel periodo giugno 2000 - giugno 2002 svolta dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e con tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nelle "politiche a misura di bambino". Il monitoraggio sull'attuazione del precedente Piano mostra come il periodo 2000-2002 sia stato ricco di interventi legislativi e di azioni a favore dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia, stimolati, soprattutto, dalla progettazione "partecipata" e dai finanziamenti della legge n. 285/97.

Il Governo, come è scritto nel Piano, individua il punto di partenza di ogni azione politica nel riconoscimento e nella tutela dei diritti delle nuove generazioni a vivere pienamente il loro presente e a sviluppare le proprie potenzialità per affrontare la realtà in modo responsabile e positivo. Tra le strategie da promuovere a tal fine s'individua l'informazione sui diritti e sulle opportunità presenti e attivabili sul territorio. Infatti, non sempre sono correttamente conosciuti il ruolo e le competenze degli operatori sociali e l'esistenza stessa di alcuni servizi educativi e socioassistenziali a causa dell'assenza di punti di riferimento e di collegamento tra i servizi territoriali e agenzie educative.

Il Piano richiama all'urgenza di passare ad una politica pro-attiva nei confronti delle famiglie giudicate inadeguate o inidonee, fino ad oggi, si scrive, sostanzialmente abbandonate a loro stesse e punite con l'allontanamento dei figli senza una precisa politica di "prevenzione, cura e recupero". Da ciò discendono precise indicazioni per gli enti locali e le istituzioni al fine di costituire condizioni di protezione e benessere attraverso la valorizzazione e il sostegno della rete familiare e comunitaria e mediante interventi precoci di assistenza e supporto educativo.

Alcuni impegni del Governo in materia di riforme legislative interessano direttamente l'area dell'abuso e dello sfruttamento sessuale, come:

- attuare e rendere efficace con idonee iniziative la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e sottoscritta dall'Italia, il cui disegno di legge di ratifica è stato approvato definitivamente l'11 marzo 2003;
- disciplinare il ruolo delle associazioni nella tutela e rappresentanza degli interessi diffusi e collettivi dell'infanzia;
- integrare la disposizione dell'art. 609 *decies* c.p. con una sanzione, diretta ad ottenere il pieno e corretto rispetto di tale disposizione a tutela della vittima, chiarendo i principi per l'attribuzione delle competenze attraverso la valorizzazione dei servizi degli enti territoriali preposti alla tutela sociosanitaria dei minori;
- rivedere le norme degli articoli 392, c. 1 *bis* c.p.p. e 498, c. 4 *ter* c.p.p., stabilendo che la testimonianza del minore vittima avvenga obbligatoriamente, e a pena di nullità, nella forma dell'audizione protetta e cioè mediante il sistema del vetro specchio con impianto citofonico allo scopo di evitare i gravi disagi che l'incontro con l'imputato produce.

Inoltre, in relazione all'art. 498, c. 4 *ter* c.p.p., il Governo si impegna a disporre il divieto di esame testimoniale del minore vittima in sede di dibattimento (anche con il sistema del vetro specchio e con impianto citofonico) quando tale audizione - secondo l'attestazione degli operatori dei servizi della giustizia minorile o di quelli degli enti locali - possa produrre grave trauma alla vittima, minorenni all'epoca dell'abuso, in considerazione del lungo tempo trascorso dall'epoca dei fatti o della diversa attuale condizione di vita del soggetto.

Si insiste sulla necessità di cominciare a raccogliere in modo sistematico e integrato i dati sul fenomeno del *child abuse* attraverso la messa a punto di

sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza del fenomeno della violenza contro i minori.

Sul fronte delle strutture di accoglienza il Piano attribuisce priorità al riconoscimento di particolari requisiti per le realtà comunitarie preposte all'accoglimento di minori vittime di esperienze traumatiche familiari, prevedendo, in particolare, la qualificazione del personale che vi opera, ivi compresa la certificazione della loro idoneità a svolgere il ruolo educativo e le garanzie di continuità di presenza dello stesso.

#### 2.2.4. L'impegno sociale del governo contro la tratta e lo sfruttamento sessuale in condizioni di schiavitù

La tratta di esseri umani è un fenomeno giudicato dagli esperti in costante aumento, che in Italia coinvolge donne e minori destinati prevalentemente allo sfruttamento sessuale. Le vittime sono ridotte in uno stato di vera e propria schiavitù che nega loro anche i più basilari diritti umani.

L'azione recente del Governo in questo ambito si caratterizza per una forte integrazione tra il segmento giudiziario e quello sociale con misure innovative in ambito legislativo, quali la nuova legge sulla tratta, e il rafforzamento dei programmi che si collocano nella sfera dell'assistenza alle vittime.

#### A. I progetti di protezione sociale, in applicazione dell'articolo 18 (DLGS 286/98)

Il Governo italiano ha iniziato a dare una concreta risposta ai bisogni delle vittime con l'introduzione della disciplina di cui all'art. 18 DLGS 286/98 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione enorme sulla condizione dello straniero*) e del suo Regolamento attuativo (decreto del presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione*

e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).

L'articolo 18 del testo unico prevede la promozione di programmi di protezione sociale per le vittime di tratta e sfruttamento nel circuito della prostituzione coatta, con il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale al fine di «consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale» (art. 18, c. 1).

Dal 1999 il Ministero per le Pari opportunità cura la divulgazione di un Avviso per la distribuzione dei fondi resi disponibili *ex art. 18*.

Il primo Avviso risale al 1999; dal 1999 al 2003 sono stati adottati quattro Avvisi che hanno permesso il finanziamento di 224 progetti. I fondi attivati sostengono il lavoro di enti locali, associazioni, cooperative sociali, servizi sociosanitari e forze dell'ordine impegnati nel prestare aiuto alle vittime e nel contrasto del fenomeno. Sono ammessi a presentare domanda gli enti locali e i soggetti privati, convenzionati con l'ente locale ed iscritti alla terza sezione del Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati.

**Avviso n. 1 (1999):** ammontare risorse inizialmente previsto pari a 10 miliardi di lire; 49 progetti ammessi al finanziamento per complessivi 16,466 miliardi di lire; numeri di vittime della tratta che hanno beneficiato di tali progetti: 1.755; permessi di soggiorno rilasciati per motivi di protezione sociale: 833; vittime della tratta contattate dagli operatori: 5.577; vittime accompagnate ai servizi sociali: 3.381.

**Avviso n. 2 (2000):** ammontare risorse inizialmente previsto pari a 7,5 miliardi di lire; 47 progetti ammessi al finanziamento per complessivi 8,849 miliardi di lire; numero di vittime della tratta che hanno beneficiato di tali progetti: 1.836; permessi di soggiorno rilasciati per motivi di protezione sociale: 1.062; vittime della tratta contattate dagli operatori: 10.637; vittime accompagnate ai servizi sociali: 8.801.

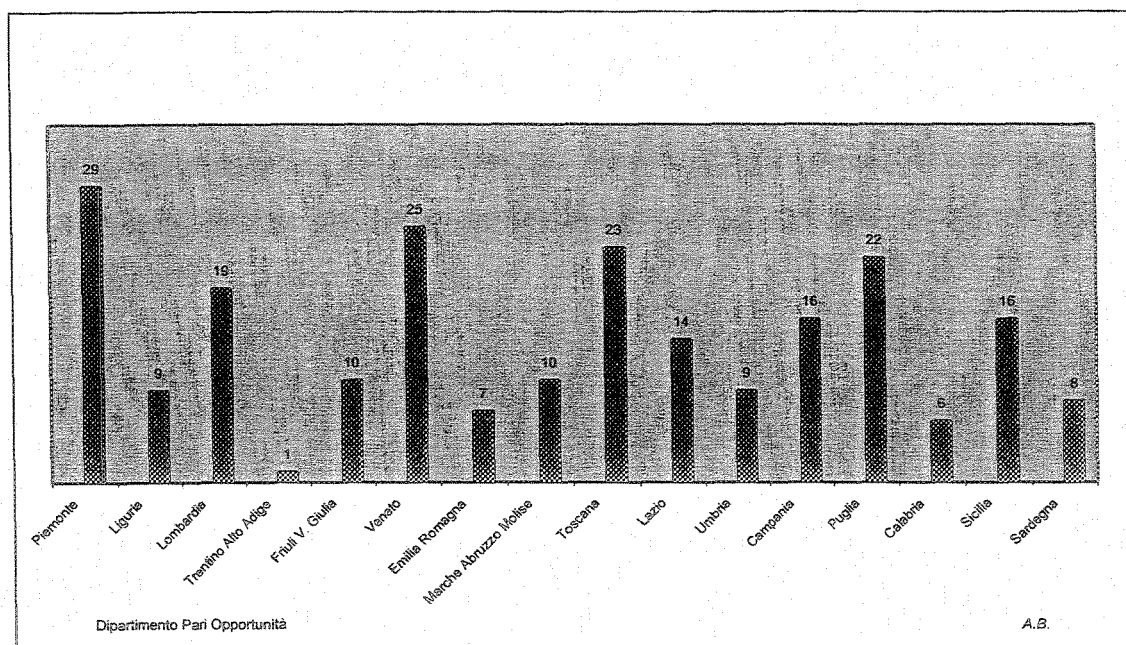
**Avviso n. 3 (2001):** ammontare risorse inizialmente previsto pari a 7 miliardi di lire; 58 progetti ammessi al finanziamento per complessivi 9,442 miliardi di lire; non vi sono ancora dati disponibili sul numero di soggetti assistiti.

**Avviso n. 4 (2002):** ammontare risorse inizialmente previsto pari a 2,84 milioni di euro; 70 progetti ammessi al finanziamento per complessivi 4,538 milioni di euro, da avviare o *in itinere*.

Dal 1999 al 2003 c'è stato un incremento di oltre il 40% nel numero dei progetti ammessi a finanziamento. I progetti possono avere una durata massima di 12 mesi, ma la Commissione interministeriale<sup>30</sup> per l'attuazione dell'art. 18 del testo unico ha provveduto, in determinati casi, a finanziare i cosiddetti programmi di continuità.

La distribuzione territoriale per regione dei 224 progetti approvati dal 1999 registra una netta capacità progettuale e di proposta in alcune aree del territorio, che corrispondono anche a quelle dove maggiore è l'allarme rispetto ai fenomeni della prostituzione coatta e della tratta.

Grafico 1 - Distribuzione regionale dei Progetti di protezione sociale - Art. 18 DLGS 286/98 (Tot. n. 224 progetti dei 4 Avvisi)



Il Piemonte, il Veneto, la Toscana e la Puglia hanno ottenuto l'approvazione di un numero di progetti superiore a venti, mentre è un fanalino di coda il Trentino Alto Adige con solo un progetto. Questa Regione, però, negli

<sup>30</sup> Istituita ai sensi dell'art. 25 del decreto del presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 e composta dai rappresentanti dei Ministeri per le Pari opportunità, del Lavoro e delle politiche

ultimi anni è diventata terra di transito per i flussi di emigrazione clandestina e luogo di permanenza, seppure temporanea, di minori stranieri non accompagnati che giungono in Italia per poi ricongiungersi a familiari residenti in Paesi del Nord Europa. Purtroppo, come è noto, dentro questa realtà si annidano le pre-condizioni per un possibile coinvolgimento dei minori, sia maschi che femmine, nelle maglie dello sfruttamento criminale finalizzato alla prostituzione. Se questi minori non sono adeguatamente sostenuti in percorsi educativi e di protezione, possono essere spinti a prostituirsi per mettere insieme una somma sufficiente a consentire loro di pagare i gestori del "mercato" della emigrazione clandestina allo scopo di portare al termine il "viaggio" e giungere a destinazione. Spesso è la pressione della famiglia rimasta nella terra di origine che li spinge a muoversi nella direzione della devianza oppure a cercare espedienti per un facile guadagno che consenta loro di iniziare ad inviare denaro ai genitori e ai fratelli, rimasti a casa, che li hanno fatti partire nella speranza di poter beneficiare delle loro "rimesse".

#### B. La valutazione dei progetti finanziati con l'Avviso del 2000

La valutazione sulle attività svolte, esplicitata al termine di ogni ciclo di finanziamento (al momento è disponibile la relazione sui progetti finanziati con il secondo avviso del 16 novembre 2000), ha segnalato una "crescita professionale" degli interventi grazie alla possibilità offerta agli enti proponenti di dare continuità a progetti da un Avviso all'altro. Con l'Avviso del 2000, per esempio, su 47 progetti finanziati, 33 erano di continuità dall'Avviso n. 1 del 1999. In effetti, un arco temporale di 24-30 mesi consente il consolidamento delle esperienze, ciò offre il vantaggio di potersi avvalere di una accresciuta professionalità e competenza del personale coinvolto, nonché di assicurare un seguito agli interventi già iniziati a beneficio dei soggetti destinatari.

Si traggono adesso alcuni elementi di riflessione dall'ultima relazione di valutazione poiché, nonostante si riferisca all'Avviso del 2000, i progetti si sono sviluppati un periodo che va da marzo 2001 a marzo/aprile del 2002.

I 42 progetti di protezione sociale approvati in occasione dell'Avviso n. 2 sono stati realizzati su tutto il territorio nazionale: 26 al Nord, 7 al Centro, 9 al Sud e Isole.

Le attività in genere si articolano in due fasi distinte: una prima centrata sull'assistenza e la riduzione del danno, con interventi quali il primo contatto su strada con le vittime della tratta, l'ascolto dei loro bisogni e l'accompagnamento ai vari servizi sociali; ed una seconda fase volta all'integrazione sociale, nonché al recupero fisico e psicologico, che prevede vari tipi di accoglienza inclusi l'orientamento professionale, l'avvio al lavoro e la consulenza legale e sociale per l'ottenimento del permesso di soggiorno.

In virtù dei progetti realizzati sono state contattate 10.407 persone attraverso le unità di strada, il Numero verde antitratta, le forze dell'ordine e i servizi territoriali.

Dalla lettura dei dati si evidenzia che la modalità di primo contatto più diffusa è quella che vede attive le unità di strada alle quali si devono circa 7.809 contatti, seguite dalle forze dell'ordine, 776, e dal Numero verde con 326.

Il coinvolgimento delle forze dell'ordine sul versante dell'assistenza è possibile in quelle realtà dove si è instaurato un buon rapporto tra le organizzazioni di aiuto e la polizia, i carabinieri o i vigili urbani; quando ciò accade, sono proprio questi che segnalano e inviano ai servizi il maggior numero di donne coinvolte nella tratta.

Circa il 18 % dei contatti si trasforma in un inserimento nei progetti di protezione sociale. Nell'anno di osservazione le persone che ne hanno beneficiato sono state in totale 1.836, di cui 1.756 adulte e 80 minorenni (4,3% degli inserimenti). Quando si ravvisa la minore età sorge per gli operatori l'obbligo di segnalazione all'autorità giudiziaria, cosicché per il/la minore si apre un procedura di tutela che investe anche il Tribunale per i minorenni.

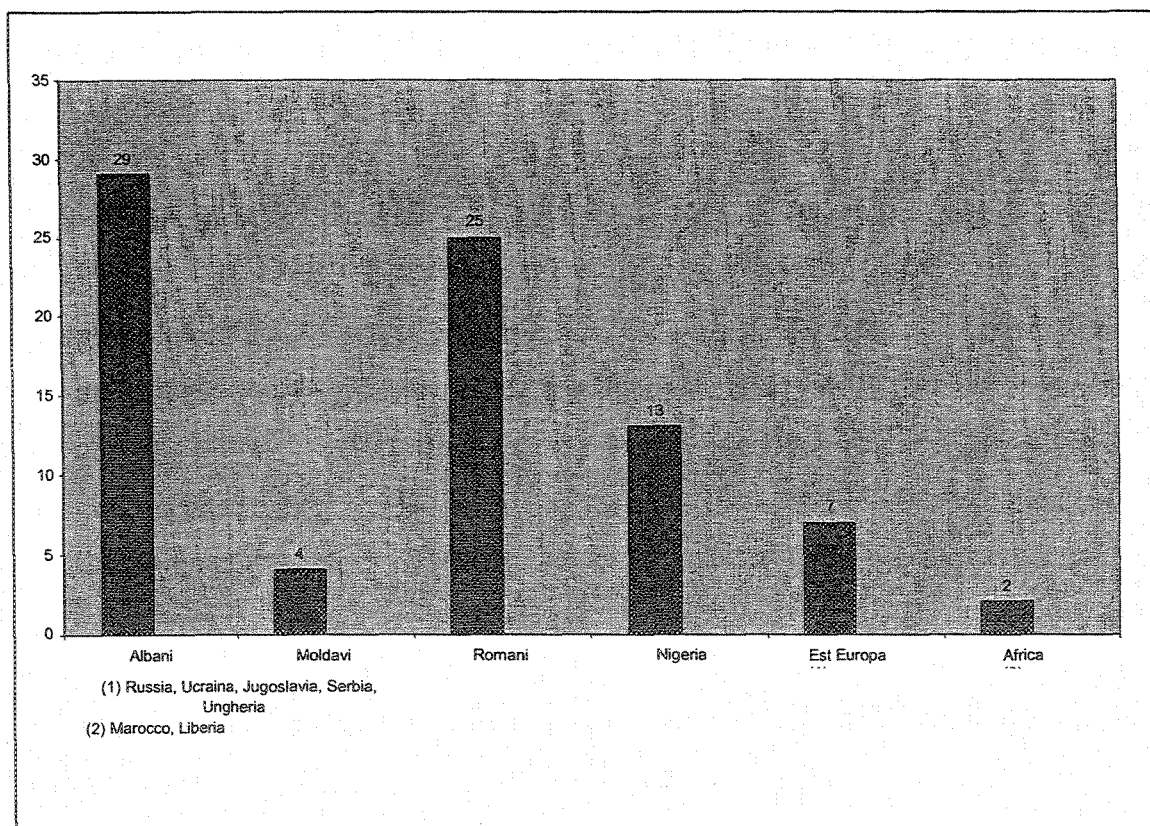


Dall'analisi comparativa con i dati dell'Avviso n. 1, si conferma che la nazionalità prevalente è quella nigeriana, mentre si ha una diminuzione della componente albanese. Nella relazione si ipotizza che questa flessione possa attribuirsi ai maggiori controlli su di loro e alle numerose espulsioni da parte delle forze dell'ordine. E' stato riscontrato, invece, un aumento di presenze da altri Paesi dell'Est europeo, in particolare dalla Romania, Moldavia e Ucraina, che rappresentano il 33% del totale, anche se la loro visibilità in strada è minore in quanto la tendenza di questo *target*, rispetto agli altri, è quella di lavorare negli appartamenti e nei locali privati.

Rispetto all'età delle donne e delle ragazze inserite nei programmi, l'analisi dei dati indica una diminuzione dell'età tra le ragazze provenienti dai Paesi dell'Europa dell'Est, specialmente albanesi e rumene.

Tra le donne albanesi si registra il maggior numero di minorenni, 29 ragazze in totale sulle 80 inserite nei programmi di protezione sociale.

Grafico 2 - Nazionalità delle ragazze minori inserite nei programmi di protezione sociale



Le ragazze tra i 15 e i 17 anni sono solitamente sotto il controllo delle prostitute "anziane" e sono le più soggette a continui spostamenti da un luogo ad un altro per esigenze di "mercato" e per sfuggire ai controlli da parte delle unità di strada e della Polizia.

Delle 10.407 persone contattate, il 20% ha ricevuto solo un primo aiuto di carattere informativo, mentre il restante 80%, corrispondente a 8.801 casi, è stato accompagnato ai servizi territoriali:

- n. 6.671 presso strutture sanitarie;
- n. 1.235 presso servizi di consulenza legale;
- n. 865 presso servizi di consulenza psicologica;
- n. 30 per altro tipo di richiesta.

Gli accompagnamenti presso le strutture sanitarie rappresentano la maggioranza delle richieste, qui le donne e le minori chiedono di fare analisi cliniche, in particolar modo le visite ginecologiche. Malattie sessualmente trasmissibili, infezioni genitali conseguenza di malattie non curate, interruzioni di gravidanza, controlli a seguito della contrazione di infezioni legate ad una caduta immunitaria generale dell'organismo, sono alcuni dei problemi che il personale sanitario rileva con più frequenza dall'anamnesi delle donne e delle ragazze.

L'accompagnamento ai servizi, componente importante delle attività previste nella prima fase di un progetto di protezione sociale, risponde soprattutto a bisogni di tipo emergenziale.

E' stato riscontrato che in alcuni casi le ragazze accedono autonomamente ai servizi e a loro volta facilitano l'accesso alle loro amiche. La stessa relazione dichiara che questo è sicuramente un buon risultato e rappresenta un obiettivo perseguibile, possibilmente da ridefinire con gli stessi operatori sanitari in modo che diventi un dato monitorabile.

La possibilità di accedere all'assistenza sanitaria dipende dalla normativa vigente; attualmente, per quanto riguarda la normativa nazionale, si registra un

miglioramento in materia di assistenza sanitaria per gli stranieri non in regola con le leggi sul soggiorno. Difatti il codice STP (Straniero temporaneamente presente) che assegna l'ASL, permette allo straniero di usufruire dei servizi sanitari senza oneri o con oneri ridotti.

L'accompagnamento e la consulenza per problemi di tipo giuridico-legali segna l'apertura di percorsi di regolarizzazione ed è questa una richiesta che viene avanzata soprattutto dalle ragazze nigeriane.

L'ottenimento del permesso e le pratiche giudiziarie connesse all'eventuale denuncia degli sfruttatori da parte della donna o della minore, un elemento oggetto di discussione tra gli operatori in merito alla sua obbligatorietà o meno ai fini dell'inserimento nei programmi di protezione sociale, costituiscono due passaggi estremamente complessi nell'iter di fuoriuscita da condizioni di vera e propria schiavitù. Gli operatori osservano che tali fasi comportano una gestione più complessa del percorso di uscita dalla prostituzione rispetto a:

- la sicurezza della donna e della minore;
- l'urgenza di trovarle risorse sostitutive per vivere (contributi, lavori al nero, ecc.);
- la necessità di un forte sostegno psicologico e relazionale;
- l'ingresso nel progetto di protezione al momento di maggiore fragilità della ragazza.

Nonostante la presenza di problemi e difficoltà, gli stessi operatori ammettono che in alcuni casi i risultati sono da considerarsi fortemente incoraggianti anche per un effetto rafforzativo della scelta della donna e della ragazza, un effetto attribuibile alla maggiore complessità del percorso. In molte donne e ragazze entrate nei progetti di protezione gli operatori hanno osservato:

- una maggiore motivazione, poiché il rischio che comporta arrivare a denunciare i loro sfruttatori, quando questo avviene, le spinge ad una più forte adesione agli obiettivi e alle regole del progetto;

- maggiore coinvolgimento e assunzione di responsabilità data l'ufficializzazione del progetto con la sottoscrizione e la deposizione dello stesso in Questura;
- più stretta collaborazione e maggiore capacità di accesso e di utilizzo dei servizi del territorio;
- atteggiamento più positivo nei confronti delle comunità di accoglienza, vissute come punti di riferimento sia nei momenti peggiori dopo l'uscita dalla prostituzione coatta sia nelle fasi di inserimento lavorativo e di inizio di un proprio progetto di autonomia.

La prima fase dei progetti di protezione è quella finalizzata a gestire le situazioni di emergenza e rappresenta il momento più delicato dal quale dipende l'inserimento delle donne vittime di tratta nei progetti di protezione sociale. Il primo passaggio nei percorsi di uscita è generalmente contrassegnato dall'ospitalità in accoglienze protette denominate "case di fuga". L'analisi dei progetti ha fatto riscontrare una nuova modalità di accoglienza che tende a strutturarsi quando il progetto di protezione è ormai avviato, si tratta di una specie di "presa in carico territoriale" che ha interessato 47 casi. E' un'accoglienza simile alla semi-autonomia che le comunità residenziali per minori stanno iniziando a offrire ai ragazzi e alle ragazze che, una volta raggiunta la maggiore età non possono rientrare a casa, ma devono comunque uscire dalla struttura di accoglienza.

Anche in questo caso, la ragazza non è ospite di una struttura dell'associazione ma vive nel territorio con risorse proprie e viene costantemente seguita da una operatrice. Le ragazze prese in carico sono seguite sul territorio attraverso visite periodiche da parte di operatori culturali e mediante colloqui con operatori specializzati di centri che offrono consulenza psicologica, orientamento lavorativo e sostegno socioeducativo e legale.

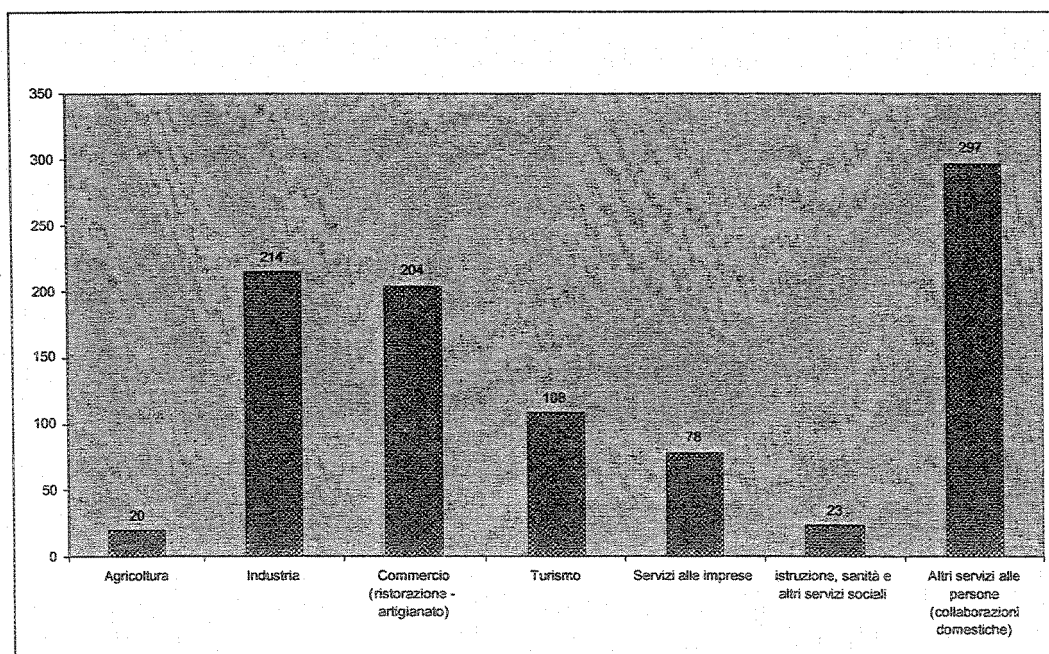
L'età media delle donne che seguono questo tipo di accoglienza è più elevata rispetto a quella di coloro che sono inserite in comunità di tipo residenziale o presso famiglie affidatarie. Non a caso, l'accompagnamento verso

una sistemazione alloggiativa indipendente si è rivelato una soluzione adeguata per persone che hanno già un certo livello di autonomia grazie all'esistenza di una rete di legami sociali già strutturati sia di tipo sentimentale che con i servizi territoriali.

Sul fronte del reinserimento socio-lavorativo, le donne e le ragazze che hanno ricevuto una formazione professionale e/o scolastica e hanno usufruito di borse lavoro sono in totale 1.484. Le persone avviate al lavoro sono state 994. Le ragazze provenienti dall'Est Europa possiedono in genere un grado di scolarizzazione medio-alto (scuola superiore), mentre le nigeriane hanno spesso una formazione che si ferma alla scuola dell'obbligo.

Se la formazione professionale e l'apprendimento della lingua italiana sono opzioni possibili e accessibili, gli operatori incontrano maggiori difficoltà nel riuscire a inserire le persone in un circuito occupazionale "normale". Purtroppo, la stessa relazione lo esplicita: nella realtà molte persone vengono "parcheeggiate" in lavori di tipo assistenziale non regolarizzati.

Grafico 3 - N. di soggetti suddivisi per settore di inserimento lavorativo



Le difficoltà lavorative sono talvolta il fattore che può spingere al rientrare nel circuito prostituzionale, specialmente se la donna, o la minore, rappresenta l'unica fonte di reddito per i familiari (anche figli) rimasti nel Paese di origine.

Esercita una spinta analoga anche il condizionamento dovuto a modelli di vita occidentali che mal si conciliano con la precarietà di lavori, non raramente fortemente sottopagati, che le donne riescono a trovare.

### Progressi e criticità

I punti di forza della progettualità realizzata sono stati individuati in:

- il lavoro svolto dalle unità di strada, come primo contatto con le vittime nei luoghi della prostituzione;
- il contributo alla diffusione dell'informazione da parte della rete informale creatasi negli anni tra le varie associazioni e gli enti locali;
- il buon funzionamento della rete nazionale dei progetti *ex art. 18*, sia per l'azione di diffusione dell'informazione sui vari servizi sia per la cooperazione operativa che si può rendere necessaria in quei casi in cui occorre allontanare le ragazze per porle al riparo dai pericoli di ritorsione dalle organizzazioni criminali;
- l'informazione e la consulenza al cliente e/o cittadino che si attiva per la fuoriuscita dal giro della prostituzione coatta della donna o della minore.

Il maggior punto critico è la lentezza dei tempi di rilascio del permesso di soggiorno, che spesso sono diversi a seconda della regione, tanto che da più parti viene sollecitato un intervento chiarificatore da parte del Ministero dell'Interno.

Tavola 5 Dati sui permessi di soggiorno

	Avviso n. 1	Avviso n. 2
Permessi di soggiorno richiesti	1.148	1.386
Permessi di soggiorno ottenuti	833	1.062

Il numero di permessi di soggiorno ottenuti è aumentato tra il primo e il secondo Avviso, ma si mantiene uno scarto tra numero delle richieste e risposte positive. Il problema principale è la tempistica delle procedure.

Dal momento della richiesta al momento dell'ottenimento del permesso di soggiorno passano in media dagli otto ai dodici mesi, se non di più.

La lentezza nelle procedure può interferire con il percorso di protezione sociale. Gli operatori dei progetti hanno sollecitato interventi di semplificazione poiché l'attesa del parere da parte del pubblico ministero ostacola la normale gestione dei progetti, soprattutto quando il nullaosta viene concesso dopo la valutazione dell'incidente probatorio o è legato all'effettuazione di indagini più articolate che si protraggono nel tempo. Il cammino della vittima di tratta verso l'autonomia rischia, in questa situazione, di interrompersi, non potendo accedere, ad esempio, ad una attività lavorativa.

### C. Il Numero verde antitratta

Il Numero verde antitratta è un'azione di sistema<sup>31</sup> avviata alla fine del luglio 2000, finanziata dal Ministero per le Pari opportunità con fondi nazionali di cui all'art. 18 (DLGS n. 286/98).

Il servizio è attivo 24 ore su 24 e si compone di una postazione nazionale e di 14 postazioni locali.

Il Numero verde riceve richieste di informazioni e di aiuto direttamente dall'utenza, vaglia e seleziona le chiamate ritenute attendibili e avvia le procedure per mettere in contatto le vittime con le postazioni locali e successivamente con gli operatori dei progetti.

Dal luglio 2000 a marzo 2003 il Numero verde ha ricevuto 520.936 chiamate e ne ha gestite 194.350, di cui da:

---

<sup>31</sup> Il decreto ministeriale 23 novembre 1999 (emanato ai sensi dell'art. 25 del DPR n. 394/99), che stabilisce i criteri e le modalità di selezione dei programmi di assistenza ed integrazione sociale, individua due tipologie di programmi ammissibili a finanziamento: i programmi di protezione sociale, finalizzati ad assicurare un percorso di assistenza e protezione alle vittime della tratta; e le azioni di sistema, quale il Numero verde, dirette a supportare tali programmi attraverso campagne di sensibilizzazione, indagini, ricerche, ecc.

- vittime del traffico: n. 21.945 (11.29%);
- clienti: n. 14.151 (7.28%);
- parenti: n. 16.912 (8.70%);
- cittadini: n. 119.733 (61.61%);
- Pubblica Sicurezza: n. 13.664 (7.03%);
- persone sospette: n. 2.632 (1.35%);
- vittime prostituzione: n. 5.313 (2.73%).

I cittadini allarmati dalla presenza di donne su strada e dal rischio di criminalità, o desiderosi di dare un aiuto, sono il gruppo più numeroso di utenti del Numero verde (61.61%), seguono le vittime della tratta e della prostituzione coatta, che coprono complessivamente una quota pari a circa il 14% delle telefonate.

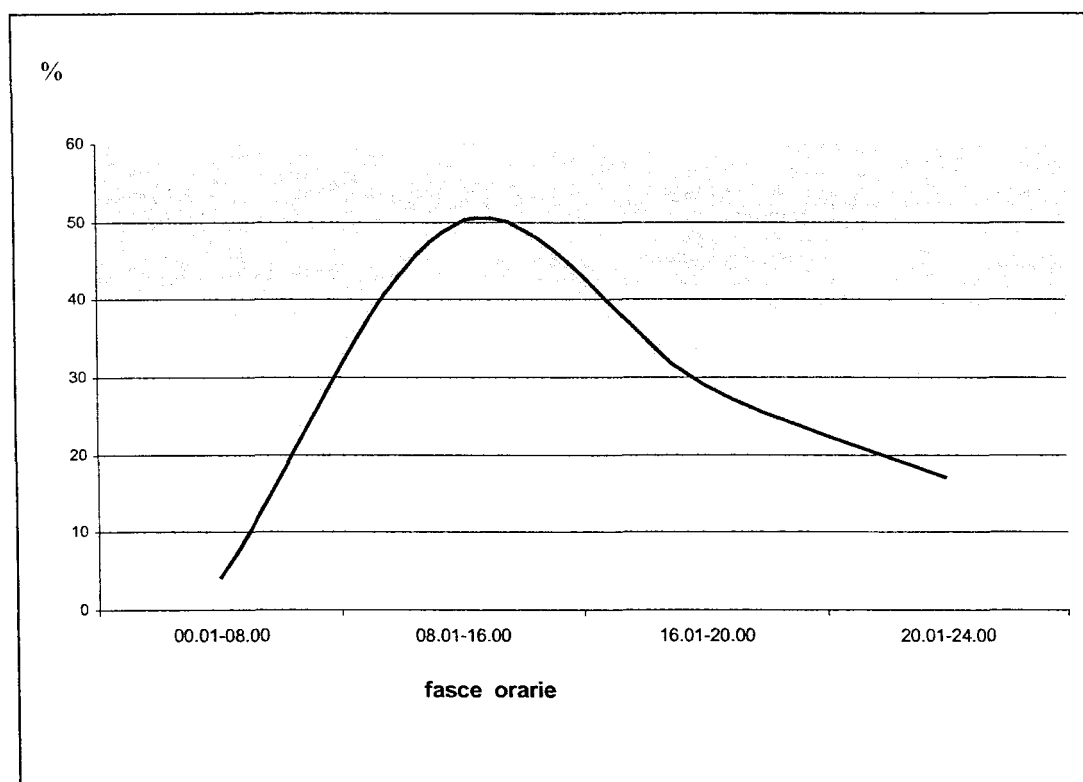
Per il periodo gennaio-marzo 2003 sono disponibili dati più dettagliati cui è interessante guardare per enucleare alcune informazioni aggiuntive sull'utenza del Numero verde.

Le chiamate da parte di vittime minorenni infraquattordicenni è pari all'1% dei contatti avuti fra gennaio e marzo 2003. E' invece più alta la percentuale dei minori tra i 14 i 17 anni, pari al 7% del totale dei chiamanti. Rispetto all'età, non è da escludersi che il picco nella fascia 19-25 (35% del totale) nasconda in verità anche ragazze minorenni che dichiarano una maggiore età perché è stato imposto loro dagli sfruttatori.

Le fasce orarie di maggiore richiesta d'informazioni rimangono quelle della mattina, ma un servizio attivo anche in orario notturno consente una sinergia con il lavoro delle unità di strada, che escono di notte, e tiene conto anche degli orari del settore rispetto ai clienti, che in genere avvicinano le donne e le ragazze all'imbrunire.



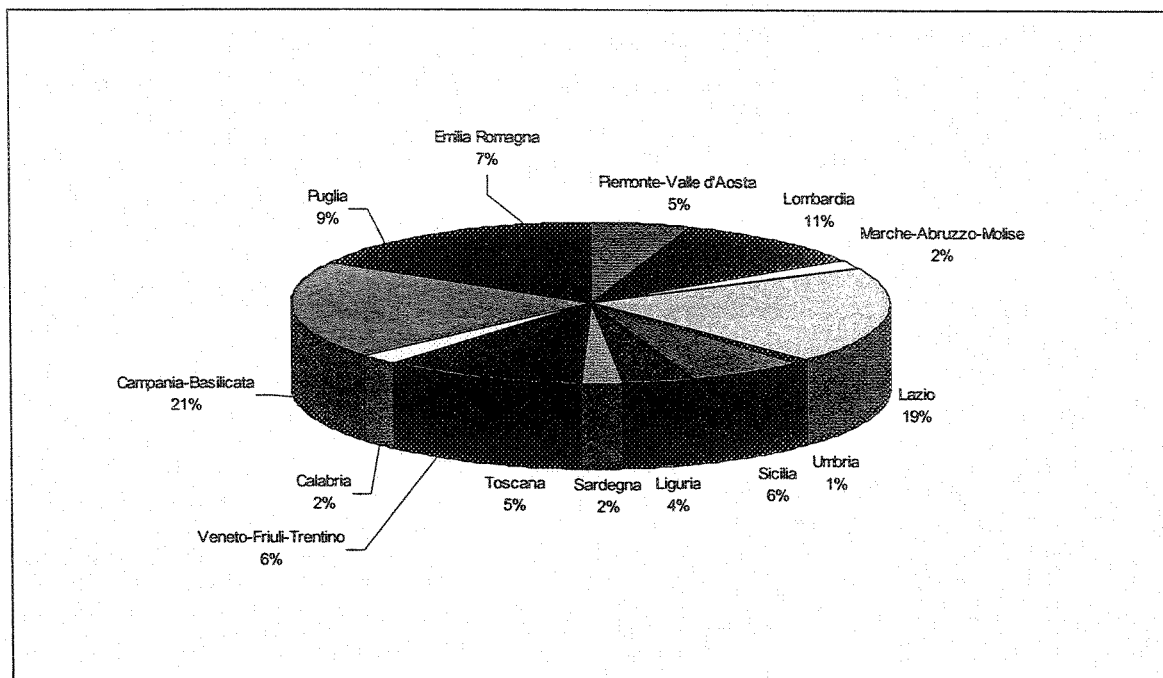
Grafico 4 - Distribuzione delle chiamate delle vittime del traffico per fasce orarie (periodo di osservazione luglio 2000 - marzo 2003)



La quota di telefonate in ore serali e notturne è invero di tutto rispetto, con picchi di oltre il 25%, testimoniando l'utilità di una linea di consulenza e *help line* attiva su tutto l'arco della giornata.

Dalla distribuzione di chiamate per regione di provenienza si evince che la quota prevalente è provenuta dall'area della Campania-Basilicata (21%), segue il Lazio con il 19% e, tra le Regioni del Nord, la Lombardia è quella che ha un peso maggiore sul totale, pari all'11%.

Grafico 5 - Distribuzione totale delle chiamate per regione di provenienza (periodo di osservazione gennaio-marzo 2003)



All'interno delle azioni di sistema il Ministero per le Pari opportunità ha finanziato due progetti:

- *Monitoraggio nazionale dell'attività dei risultati conseguiti dalle Procure della Repubblica nelle inchieste scaturite dalle denunce contro i trafficanti* coordinato dal Ministero della Giustizia;
- *Azione di sistema per assicurare il ritorno volontario e la reintegrazione delle vittime di tratta nei Paesi di origine*, coordinato dal Ministero dell'Interno, con l'assistenza dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Questo progetto ha l'obiettivo di rendere disponibile e praticabile l'opzione del ritorno volontario assistito nei Paesi di origine delle beneficiarie dell'azione di sistema. Dalla data di inizio del programma, luglio 2001, sono state assistite donne di diversa provenienza geografica: Moldavia, Ucraina, Romania, Bulgaria, Ungheria, Polonia, Repubblica

Ceca, Repubblica Slovacca, Repubblica Federale di Jugoslavia, Albania, Estonia, Bielorussia.

Altre azioni di sistema sono le campagne di sensibilizzazione e pubblicizzazione del Numero verde antitratta, promosse sia dalla Commissione interministeriale sia dallo stesso Ministero.

Una delle più recenti è la campagna di comunicazione *Operazione via d'uscita* presentata dal Ministro per le Pari opportunità in occasione del convegno *Inferno tratta - Il dovere di reprimere, l'impegno per salvare* (Roma, dicembre 2002). La campagna, finanziata anche con fondi della Comunità europea e realizzata in accordo col Ministero dell'Interno, prende forma attraverso uno spot televisivo che è stato diffuso sulle principali emittenti televisive pubbliche e private, cartelloni stradali e adesivi. Con questi strumenti si è inteso potenziare la conoscenza del Numero verde che costituisce un ponte tra le donne e i minori vittime e adeguate risorse di aiuto e protezione. I servizi che stanno a monte del Numero verde possono dare, infatti, una possibilità concreta di uscita dalla condizione di schiavitù alle vittime della tratta.

Nell'anno 2002 sono stati organizzati, o hanno visto la partecipazione del Ministero per le Pari opportunità, incontri di studio sul tema della tratta. Tra gli altri si segnalano per la loro significatività:

- a. la prima Conferenza europea sulla tratta delle donne, tenutasi a Siracusa il 5 e 6 dicembre 2002, organizzata dalla Commissione europea, che ha offerto l'occasione per un bilancio sulle politiche contro la tratta e per fare il punto su:
  - le disposizioni di legge esistenti in Europa per la prevenzione e la lotta al traffico degli esseri umani e delle donne in particolare;
  - le misure esistenti per fornire assistenza alle vittime della tratta;
  - il ruolo del network europeo nella lotta contro la tratta;
  - le prospettive di intervento per il futuro.

L'incontro ha voluto anche dare risalto a quanto sinora fatto dall'Unione europea sul fronte della lotta contro la tratta, la violenza e lo sfruttamento degli esseri umani, con uno sguardo particolarmente attento sulla condizione femminile.

La Conferenza ha riunito rappresentanti di governo, ONG, Eurogol e operatori impegnati attivamente nelle azioni di contrasto alla tratta degli esseri umani.

- b. il sopra menzionato convegno *Inferno tratta - Il dovere di reprimere, l'impegno per salvare*, organizzato dal Ministero per le Pari opportunità, che è stato un'occasione per fare una verifica sulle esperienze realizzate in Italia e analizzare gli elementi di criticità che, sia sul piano legislativo che su quello operativo, si frappongono al conseguimento di risultati efficaci nella lotta al fenomeno.

#### 2.2.5. Una rete contro la violenza alle donne, che aiuta anche i bambini

Alcune iniziative che si collocano alla periferia degli interventi contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale possono avere indubbe ricadute positive in termini di rafforzamento delle misure specifiche; si fa riferimento, per esempio, alle politiche sociali di sostegno alla famiglia, alle campagne di sensibilizzazione per l'affermazione dei diritti dell'infanzia, al rafforzamento del sistema dei servizi territoriali sociosanitari, ecc.

Non sembri quindi un'interpretazione troppo estensiva se si valuta che anche il progetto pilota *Rete anti violenza tra le città Urban Italia*, coordinato dal Ministero per le Pari opportunità, sia un'azione in grado di dare un contributo fattivo all'attuazione della legge n. 269/98 (e della legge n. 66/96) e, quindi, pertinente al tema trattato.

Il progetto pilota viene da lontano: nel 1994 la Commissione delle Comunità europee decise di istituire una "iniziativa comunitaria" rivolta alle

zone urbane problematiche. Si creò quindi il programma di iniziativa comunitaria *PIC Urban 1994-1999* rientrante, come altri 12 PIC, tra le azioni che rivestivano un interesse particolare per la Comunità allo scopo di promuovere il miglioramento delle infrastrutture metropolitane (ristrutturazione di zone industriali dismesse, recupero di quartieri degradati, ecc.) in sinergia con altri aspetti di tipo più qualitativo, quali il miglioramento della qualità della vita e delle condizioni di sicurezza. La stessa iniziativa Urban prevedeva la possibilità di realizzare un'ampia gamma di misure finalizzate a fornire opportunità di sviluppo e fuoriuscita dall'emarginazione alle popolazioni residenti nei quartieri più disagiati delle aree urbane.

Grazie al PIC Urban è stato possibile realizzare un progetto di lungo periodo denominato *Rete anti violenza tra le città Urban* finalizzato ad accrescere la consapevolezza e l'attenzione attorno al problema della violenza contro le donne e, più in generale, in ambito domestico, attraverso attività di ricerca, di scambio e di sviluppo delle buone pratiche.

Gli attori principali dei progetti sono le amministrazioni comunali, soggetti beneficiari e attuatori del programma, che agiscono con la cooperazione di associazioni e altre realtà del privato sociale.

La finalità di sperimentare strategie di risposta al problema della violenza contro le donne, sia all'interno che all'esterno della famiglia, rende il progetto Urban un'azione di sistema capace di rafforzare le risorse di protezione per le piccole vittime di abuso e sfruttamento sessuale. Ricerche nazionali e internazionali hanno confermato, infatti, l'esistenza di una relazione positiva tra maltrattamento sulla madre e abuso sessuale dei minori. Inoltre, condizioni di violenza, degrado delle relazioni familiari e isolamento producono nei bambini vissuti di abbandono che possono renderli particolarmente vulnerabili rispetto alle modalità di adescamento da parte dei pedofili che, come da loro stessi teorizzato, ricercano bambini indifesi e

desiderosi di attenzione e cure perché più facilmente avvicinabili e riducibili al silenzio tramite ricatti affettivi e vantaggi secondari, anche di tipo economico.

Tornando al progetto, la Rete nazionale, avviata nel 1998, ha coinvolto inizialmente otto città italiane: Venezia, Roma, Napoli, Foggia, Lecce, Reggio Calabria, Palermo e Catania come contesti di particolare degrado urbano e sociale ed è stata finanziata con fondi FESR del sottoprogramma Assistenza tecnica del programma Urban Italia concessi al Ministero per le Pari opportunità dal Ministero dei Lavori pubblici, titolare del programma Urban.

Il progetto ha reso possibile condurre una ricerca-azione in aree particolarmente degradate per indagare la percezione della violenza da parte di uomini, donne, operatori sociali e sanitari, testimoni privilegiati residenti in aree urbane prive di servizi *ad hoc*.

Il lavoro delle prime otto città coinvolte ha preso forma in un rapporto di ricerca sui risultati locali e a livello nazionale; nella creazione di un sito Internet; nella pubblicazione di un manuale di buone pratiche; e nello svolgimento di seminari locali di aggiornamento per gli operatori che lavorano in servizi specializzati rivolti a donne vittime di violenza domestica.

Nel settembre 2001, il Ministero per le Pari opportunità ha scelto di sostenere il progetto utilizzando una quota delle risorse di FSE a disposizione del Ministero nella programmazione 2000-2006. La Rete antiviolenza è stata ampliata mediante il coinvolgimento dapprima delle città Urban rimaste escluse dall'iniziativa comunitaria nel periodo 1994/1999 (Genova, Trieste, Salerno, Bari, Catanzaro, Cosenza, Siracusa, Cagliari) e, successivamente, nel 2002, sono state coinvolte le città di Brindisi, Caserta, Crotone, Misterbianco, Mola di Bari, Taranto, Carrara, Milano, Torino e Pescara, con le quali, tra aprile e settembre 2002, il Ministro per le Pari opportunità ha sottoscritto la convenzione per i finanziamenti. Inoltre, con il Programma Operativo Nazionale *Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno*, sono state finanziate ulteriori convenzioni con le amministrazioni comunali di Salerno, Bari, Catanzaro,

Cosenza, Siracusa, Cagliari, Brindisi, Caserta, Crotone, Misterbianco, Mola di Bari e Taranto.

Ad oggi, gli obiettivi del progetto sono:

- ampliare la Rete antiviolenza costituita nell'ambito del PIC Urban 1994/99 a tutte le città Urban dell'attuale e precedente programmazione (potenzialmente a 26 centri) situati in prevalenza nelle regioni Obiettivo 1;
- promuovere la conoscenza della problematica della violenza intra ed extrafamiliare, specialmente nei contesti disagiati ed acquisire informazioni sulla percezione del fenomeno da parte delle donne e degli uomini, degli operatori sociali e sanitari, delle forze dell'ordine e di testimoni privilegiati;
- sostenere e rafforzare le politiche locali contro la violenza sulle donne.

Le azioni sostenute si snodano attorno a tre filoni operativi fondamentali:

- identificazione ed analisi di ambienti a rischio rispetto alla violenza sulle donne;
- definizione di protocolli comuni di intervento sul fenomeno della violenza in famiglia e fuori famiglia all'interno della rete tra le città;
- individuazione di metodologie orientate alla ristrutturazione ed organizzazione del lavoro nei diversi servizi territoriali che a vario titolo si occupano dei problemi in questione.

Il programma di attività del progetto pilota *Rete antiviolenza tra le città Urban Italia* si articola in:

- a. analisi, su ciascun territorio di riferimento, del fenomeno della violenza sulle donne e dei servizi e istituzioni a vario titolo interessate;
- b. messa in rete delle metodologie di raccolta e valutazione dei dati e delle informazioni raccolte;

- c. diffusione dei risultati e scambio di informazioni e di esperienze tra operatori antiviolenza delle varie città;
- d. progettazione comune di una banca dati e delle sue future possibili "implementazioni" anche attraverso la costituzione di un sito nazionale della Rete antiviolenza in cui rendere disponibili i prodotti del lavoro.

A livello nazionale sono state realizzate cinque ricerche. La prima ha risposto ad una necessità di conoscenza del territorio Urban di ciascuna città. Questa ricerca ha previsto anche una descrizione delle caratteristiche strutturali della popolazione residente nelle aree Urban e ha costituito la base per l'interpretazione delle successive indagini sul campo.

La seconda è consistita in una rilevazione in tutti i servizi presenti sui territori Urban per comprendere la struttura del personale operante e il grado di conoscenza del problema della violenza contro le donne, oltre alla quantificazione dell'utenza di ogni servizio sospettata o accertata vittima di maltrattamento.

La terza ricerca è frutto di due indagini campionarie: una rivolta agli operatori ed alle operatrici dei servizi territoriali, l'altra alle donne ed agli uomini residenti nelle aree Urban delle otto città. Ambedue sono state finalizzate alla rilevazione degli atteggiamenti, della percezione e degli stereotipi rispetto alla violenza domestica sulle donne.

La quarta e la quinta ricerca hanno avuto un carattere qualitativo: sono stati intervistati testimoni privilegiati in quanto attori e referenti riconosciuti dalle comunità sociali nelle aree oggetto di indagine. Quest'ultima rilevazione è stata finalizzata al completamento dell'analisi dei contesti territoriali delle zone Urban.

I rapporti di ricerca prodotti sono stati presentati a livello locale e divulgati come manuali di buone pratiche.



### 2.2.6. La protezione della salute dei bambini vittime di abuso

La strategia del Governo in materia di promozione e tutela della salute di bambini e bambine vittime di abuso e sfruttamento trova espressione nel nuovo Piano sanitario nazionale 2003-2005<sup>32</sup>.

Il Piano si colloca in uno scenario segnato da importanti cambiamenti nell'assetto politico-istituzionale in seguito al processo di sempre maggiore decentramento federalista dei poteri dallo Stato alle Regioni, che nel sistema dell'assistenza segue una logica di sussidiarietà, intesa come partecipazione dei diversi soggetti istituzionali e sociali alla gestione dei servizi per i cittadini<sup>33</sup>.

Le innovazioni introdotte lasciano alla competenza esclusiva dello Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117). Rimane allo Stato la formulazione dei principi fondamentali delle politiche di assistenza, ma passa alla competenza delle Regioni l'attuazione dei principi e degli obiettivi.

Come scritto nella Relazione di presentazione del nuovo Piano sanitario nazionale, il ruolo dello Stato in materia di sanità si trasforma, quindi, da una funzione preminente di organizzatore e gestore di servizi a quella di garante dell'equità sul territorio nazionale. Espressione del ruolo di garanzia assunto dallo Stato è stata la creazione del Tavolo di monitoraggio e verifica sui livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), istituito nell'ambito della segreteria della Conferenza Stato-Regioni, in attuazione dell'accordo dell'8 agosto 2001.

---

<sup>32</sup> Gazzetta ufficiale n. 139 del 18 giugno 2003 - Suppl. ordinario n. 95 decreto del presidente della Repubblica, 23 maggio 2003, *Approvazione del piano sanitario nazionale 2003-2005*.

<sup>33</sup> Un passo cruciale è stato compiuto con la legge costituzionale 18 ottobre, n. 3 recante *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*. Essa ha introdotto i principi della potestà di legislazione concorrente di Stato e Regioni e della potestà regolamentare delle Regioni in materia di sanità.

Altri passaggi fondamentali sono stati l'Accordo tra Stato e Regioni dell'8 agosto 2001 e il successivo decreto del Presidente del consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001 (GU 8 febbraio 2002), che ha definito i livelli essenziali di assistenza, individuando tre macroaree: l'assistenza sanitaria collettiva in ambienti di vita e di lavoro, l'assistenza distrettuale, entro la quale rientrano gli interventi di cura alla persona, e l'assistenza ospedaliera.

Compiti del Tavolo sono il monitoraggio e la verifica sui LEA effettivamente erogati e la corrispondenza tra i volumi di spesa stimati e quelli previsti<sup>34</sup>.

Il Piano sanitario nazionale (PSN) delinea gli obiettivi da raggiungere al fine di attuare la garanzia costituzionale del diritto alla salute e degli altri diritti sociali e civili in ambito sanitario, tenendo conto anche degli obiettivi comunitari in tema di salute e del necessario coordinamento con i programmi dell'Unione europea.

Stante la nuova cornice politico-istituzionale, l'effettività e l'efficacia del Piano dipende dai contenuti e dalle modalità di cooperazione fra l'amministrazione centrale, le Regioni, le Province e i Comuni, essendo i livelli di governo locale investiti del compito precipuo di:

- trasformare gli obiettivi in progetti specifici e attuarli;
- investire nella qualificazione delle risorse umane;
- adottare soluzioni organizzative e gestionali innovative ed efficaci;
- adeguare gli standard quantitativi e qualitativi;
- garantire i livelli essenziali di assistenza su tutto il territorio nazionale

Il processo in atto non può considerarsi ininfluenza rispetto a obiettivi di prevenzione, protezione e assistenza a minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale. Come ricordato in altre parti della presente Relazione, una strategia efficace di contrasto richiede sinergie tra attori che appartengono a differenti ambiti professionali e disciplinari. Tra di essi, il mondo della sanità occupa una posizione privilegiata perché ad esso è demandata la cura degli effetti traumatici della violenza, cioè il perseguimento degli obiettivi che sono propri della prevenzione secondaria e terziaria.

---

<sup>34</sup> Il sistema di garanzia e verifica del processo in atto prevede, accanto al Tavolo di monitoraggio e verifica dei livelli essenziali di assistenza, la Commissione nazionale per la definizione e l'aggiornamento dei LEA (C-LEA), che ha il compito di assicurare che siano effettuati gli interventi di manutenzione degli elenchi delle prestazioni ricomprese nei LEA, proponendone la introduzione, la sostituzione o la cancellazione con le procedure previste dalla normativa vigente; e la Commissione unica per i dispositivi medici (CUD), che garantisce che l'utilizzo dei dispositivi medici nella varie tipologie di prestazioni sia ispirato a criteri di qualità e sicurezza, assicurando anche la congruità del prezzo.

La logica della multisettorialità trova accoglienza all'interno del Piano, come dichiarato nella stessa relazione di presentazione allorché si richiama la necessità di un'impostazione intersettoriale delle politiche per la salute che contempra connessioni funzionali con le politiche sociali, del lavoro nonché della scuola e dell'istruzione.

#### I progetti prioritari del Piano sanitario nazionale 2003- 2005

Tra i dieci progetti prioritari per il cambiamento individuati nel Piano sanitario il Ministero ne include due immediatamente rilevanti rispetto alle politiche di prevenzione secondaria e terziaria dell'abuso e dello sfruttamento sessuale.

a. Attuare, monitorare ed aggiornare l'accordo sui livelli essenziali ed appropriati di assistenza e ridurre le liste di attesa.

Le prestazioni e i servizi inclusi nei LEA rappresentano il livello "essenziale" garantito a tutti i cittadini, ma le Regioni potranno utilizzare risorse proprie per garantire servizi e prestazioni ulteriori rispetto a quelle inserite nei LEA<sup>35</sup>.

L'integrazione sociosanitaria, così come sancita anche dalla legge quadro n. 328/00, ha però posto alcune difficoltà nella definizione di precisi confini tra il Sistema sanitario nazionale (SSN) e gli interventi sociali essenziali.

La definizione dei livelli di assistenza ha aperto un percorso di valutazione, scelta e individuazione delle priorità nel quale i diritti alla salute e alla tutela dei minori non devono essere sacrificati, pur nel bilanciamento tra i costi e la qualità dei servizi erogati.

---

<sup>35</sup> La definizione dei LEA, prima con l'Accordo del 22 novembre 2001 poi con l'adozione degli stessi con il DPCM del 29 novembre 2001, in attuazione dell'art. 6 della legge 16 novembre 2001, n. 405, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, recante interventi urgenti in materia di spesa sanitaria* ha definito gli interventi a carico del SSN distinguendo tra:

- a) servizi "essenziali";
- b) servizi "non essenziali", cioè quelle prestazioni che non devono più essere erogate con finanziamenti a carico del SSN.

L'area sanitaria rimane cruciale anche se gran parte delle prestazioni volte al sostegno sociale ed educativo dei minori vittime di abuso e sfruttamento si colloca in quella dei servizi sociali, nel cui ambito sarà determinante la definizione dei futuri livelli essenziali di assistenza sociale, anche alla luce degli interventi d'indirizzo, quale il decreto del Presidente del consiglio dei Ministri 14 febbraio 2001, *Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie*.

In questa prospettiva, merita notare che l'integrazione tra sociale e sanitario è indicata nel Piano come uno degli obiettivi prioritari (obiettivo denominato «L'attenzione alla complessità della relazione tra la tutela della salute e il sociale»), dato che nessun sistema sanitario, per quanto tecnicamente avanzato, può soddisfare a pieno la propria missione se non è rispettoso dei principi fondamentali di solidarietà sociale e di integrazione sociosanitaria.

Nell'ambito dell'accordo sui LEA si affronta anche il tema della corretta gestione degli accessi e delle attese per le prestazioni sanitarie<sup>36</sup>. Il lavoro valutativo e terapeutico di figure professionali del settore sanitario occupa un posto preminente nel processo di protezione e recupero delle piccole vittime di violenza.

L'assenza di professionisti adeguatamente formati e le lunghe attese prima della presa in carico, oppure prese in carico frettolose e di breve durata a causa della carenza di personale, diventano fattori colludenti con la cronicizzazione delle gravi conseguenze traumatiche della violenza.

---

<sup>36</sup> Il livello di controllo dovrà essere anche decentrato, secondo quanto stabilito con l'accordo Stato-Regioni del 14 febbraio 2002, aggiunto come Allegato n. 5 al decreto del Presidente del consiglio dei Ministri 29 novembre 2001 *Definizione dei livelli essenziali di assistenza*, dove si prevede l'obbligo per le Regioni di rilevare sistematicamente e comunicare i tempi di attesa delle prestazioni di diagnosi e cura.

b. Promuovere il territorio quale primaria sede di assistenza e di governo dei percorsi sanitari e sociosanitari.

Questo è un altro dei progetti strategici delineati nel Piano con il quale il Ministero afferma la volontà di procedere ad una riorganizzazione dei servizi ambulatoriali e ospedalieri in direzione di una sanità multicentrica, più vicina ai bisogni dei cittadini e capace di ottimizzare le risorse, i tempi di degenza e le prestazioni.

Interessante è il richiamo alla figura dei pediatri di libera scelta, cui è richiesto «di giocare un ruolo maggiore che in passato».

L'obiettivo è quello di valorizzare l'assistenza di base, tra cui appunto la pediatria «riportandola al centro della risposta sanitaria e di governo dei percorsi sanitari. Ciò in raccordo con le altre presenze nel territorio», quindi in un'ottica multisettoriale.

La riorganizzazione dei servizi territoriali di base vuole conseguire obiettivi di efficacia e di efficienza nell'erogazione delle prestazioni, quali la garanzia di una appropriata erogazione dei servizi a partire dai LEA, la continuità assistenziale e la certezza della cura.

L'integrazione tra sociale e sanitario è indispensabile per affrontare e gestire i casi di bambini vittime di violenza e lavorare con le loro famiglie. In tale logica il Piano individua come strategico il processo teso a fornire l'unitarietà tra prestazioni sanitarie e sociali, la continuità tra azioni di cura e riabilitazione, la realizzazione di percorsi assistenziali integrati, l'intersettorialità degli interventi e l'adozione di soluzioni organizzative e gestionali innovative.

Un apporto costruttivo alla prevenzione primaria, secondaria e terziaria delle violenze all'infanzia può venire dalla proposta di costituire sul territorio Unità di medicina generale composte da medici convenzionati di medicina generale e pediatri di libera scelta, che in un'unica sede operativa dovrebbero provvedere ai bisogni di alcune migliaia di persone. Tali Unità dovrebbero assicurare ininterrottamente le cure primarie, rapportandosi sia alla Guardia

medica territoriale sia a specialisti che assicurino competenza nella diagnostica di base ed in specialità. Queste strutture, che dovrebbero operare da filtro rispetto al Pronto soccorso pediatrico, sembrerebbero quindi destinate a diventare punti di contatto e di intercettazione precoce delle situazioni problematiche legate a varie forme di *child abuse*, dall'abuso sessuale al maltrattamento fisico e alle forme più complesse di patologie delle cure (ad esempio, la sindrome di Munchausen per procura).

Lo stesso collegamento con i servizi sociali e la scuola potrebbe essere facilitato da una struttura di questo tipo se tra i compiti degli operatori delle Unità fosse inclusa anche l'educazione sanitaria e la collaborazione a équipe multidisciplinari per la consulenza agli operatori dei servizi territoriali in ordine a casi di disagio e di sospetto abuso.

#### Gli obiettivi e le misure generali per la salute

Dai progetti strategici il Piano fa discendere una serie di obiettivi e misure prioritari da perseguire a livello nazionale e decentrato, tra cui:

##### a. Programmi di sostegno per contrastare le nuove sacche di povertà e di emarginazione.

La mortalità, la morbilità e la cronicizzazione delle patologie si correlano positivamente, come dimostrato da numerosi studi internazionali e italiani, con il crescere dello svantaggio sociale. Tra le più frequenti cause di malattia ci sono le dipendenze e il disagio sociale, storie di vita particolarmente svantaggiate e la scarsa qualità dell'assistenza sanitaria, situazioni individuate quali fattori di rischio per l'insorgenza di maltrattamenti e abusi ai danni dei bambini.

Il recente *Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 in Italia* ha rilevato la presenza di un rischio specifico sui bambini, perciò l'attenzione posta dal Piano sanitario all'interazione tra lo stato di benessere e salute del bambino e le caratteristiche socioeconomiche della famiglia e quelle socioculturali delle figure di cura e attaccamento rappresenta

un elemento di indubbio interesse. Le famiglie che vivono in condizioni di svantaggio socioeconomico e culturale hanno maggiori difficoltà nell'accesso ai servizi, quindi alla prevenzione primaria, alla diagnosi precoce e a cure tempestive ed appropriate. Un disagio specifico grava allora sui bambini in condizioni di difficoltà e povertà, che il Piano identifica come minori particolarmente esposti alla marginalità sociale e tra le categorie più vulnerabili. Il miglioramento delle condizioni socioeconomiche e individuali è raccomandato come obiettivo strategico da perseguire con un'alleanza tra servizi sanitari e i servizi sociali del territorio. Le misure da attuare, però sono in primo luogo di carattere sociale, riconducibili ai LEA, per cui non rientrano direttamente nella competenza del Servizio sanitario nazionale. Da qui deriva un elemento di preoccupazione perché i LEA sono demandati alle politiche di sviluppo economico e sociale, che con la riforma del titolo V della Costituzione, sono divenute di competenza esclusiva delle Regioni. All'amministrazione centrale spetterà allora presidiare affinché i livelli di assistenza e gli obiettivi delle politiche di assistenza siano soddisfatti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

#### b. La salute del neonato, del bambino e dell'adolescente.

Assunta la necessità di continuare a perseguire obiettivi del Progetto obiettivo materno infantile del PSN 1998-2000, di cui si constata la non piena attuazione, il Piano focalizza alcuni aspetti essenziali (per esempio, la mortalità infantile e le malattie congenite) inerenti la salute del bambino in termini sia di traguardi raggiunti sia di criticità da superare.

In particolare, la tutela della salute prenatale è vista come un obiettivo preventivo da attuare con un approccio intersettoriale mediante il coinvolgimento dei medici di famiglia, dei pediatri di libera scelta, della scuola, dei centri di aggregazione sociale e dei mezzi di comunicazione di massa.

Un'attenzione speciale si rivolge al problema delle gravidanze in età adolescenziale. Pur con tutte le cautele necessarie, è utile ricordare che le

gravidezze precoci sono, da un lato, un indicatore di disagio familiare e, dall'altro, un elemento di fragilità nella relazione di accudimento che può esporre il neonato al rischio di *child abuse*. Assume perciò un particolare interesse l'obiettivo di promuovere «la prevenzione primaria delle gravidanze non desiderate in età adolescenziale con un'appropriata educazione sessuale, che deve vedere coinvolti tutti gli educatori e il personale sociosanitario, accanto alle famiglie, nell'ambito di un progetto di educazione volto alla procreazione responsabile e alla prevenzione delle malattie trasmissibili per via sessuale».

Tra gli obiettivi prioritari per garantire la salute del neonato, del bambino e dell'adolescente ne sono indicati alcuni che possono essere considerati sinergici con gli obiettivi di lotta alla violenza e alla pedofilia che si è proposto il Comitato CICLOPE e che trovano un esplicito orientamento nel Piano contro la pedofilia:

- attivare i programmi specifici per la protezione della maternità e migliorare l'assistenza ostetrica e pediatrico/neonatologica nel periodo perinatale;
- educare alla salute e all'igiene i giovani e le famiglie, col contributo essenziale della scuola, degli enti territoriali e dei servizi socioassistenziali competenti, con particolare riguardo alla prevenzione di maltrattamenti, abusi e sfruttamento minorile, dell'obesità, delle malattie sessualmente trasmesse, della tossicodipendenza, degli infortuni e degli incidenti stradali;
- elaborare linee guida clinico-organizzative e percorsi diagnostici e terapeutici condivisi anche in ambito locale con i pediatri di libera scelta e medici di base;
- garantire a livello distrettuale la presenza di un pediatra con funzioni di pediatra di comunità con il ruolo di promuovere progetti per la salute dell'infanzia, razionalizzare la rete dei servizi pediatrici in risposta alla



- patologia acuta e ai bambini con bisogni speciali (patologia cronica, handicap neuropsichico, disabilità, condizioni di rischio, soggetti deboli);
- riqualificare i consultori-ambulatori, che operino sul territorio ed in ospedale già in epoca preconcezionale per una promozione attiva di tutte le iniziative atte a ridurre i rischi durante la gravidanza.

c. La salute mentale.

L'area della salute mentale, così come viene trattata nel Piano, interroga direttamente la qualità delle prestazioni offerte a chi soffre delle conseguenze a medio e lungo termine di violenze subite durante l'infanzia. E' noto infatti che tra il 30% e il 50% delle donne in trattamento psichiatrico risulta vittime di abuso sessuale o maltrattamento fisico grave durante l'infanzia o l'adolescenza.

Lo stesso Piano sottolinea come i risultati di recenti studi hanno rilevato una correlazione tra molti disturbi mentali dell'età adulta e precedenti disturbi che si sono presentati in età evolutiva-adolescenziale.

Per migliorare l'assistenza ai pazienti con problemi di salute mentale si stabilisce che è indispensabile l'attivazione sistematica di interventi finalizzati alla diagnosi precoce in età evolutiva per evidenziare sintomi e comportamenti che possono evolvere verso la cronicizzazione.

Tra gli obiettivi strategici da realizzare nell'ambito dell'obiettivo generale della salute mentale, alcuni hanno forti connessioni con la problematica qui trattata, inserendosi in una logica di prevenzione terziaria rispetto alle conseguenze a medio e lungo termine del trauma. In particolare:

- la riduzione dei comportamenti suicidari, con particolare attenzione all'età adolescenziale;
- la promozione della salute mentale nell'intero ciclo della vita, garantendo l'integrazione tra servizi sanitari e sociali - pubblici e del privato sociale ed imprenditoriale - con particolare riferimento agli interventi a favore dei soggetti maggiormente a rischio;

- la pianificazione degli interventi di prevenzione, diagnosi precoce e terapia dei disturbi mentali in età infantile ed adolescenziale attivando stretti collegamenti funzionali tra strutture a carattere sanitario (neuropsichiatria infantile, dipartimento materno infantile, pediatria di base) ed altri servizi sociali ed istituzioni a carattere educativo, scolastico e giudiziario.

### **2.3. Le azioni di contrasto e repressione del fenomeno**

#### **2.3.1. I coordinamenti territoriali per rafforzare il ruolo degli enti di protezione, di tutela e d'indagine**

A cavallo dei versanti della protezione e delle misure di contrasto repressivo del fenomeno si collocano alcune delle principali iniziative che vedono attivi gli uffici decentrati del Ministero dell'Interno. Questi sono sovente tra i promotori dei processi d'integrazione a livello locale che si propongono di giungere alla stipula di protocolli di intesa tra gli uffici giudiziari e/o tra questi e i servizi sociosanitari ed educativi.

Il 2002 ha visto un'ulteriore diffusione di tali strumenti di raccordo, adottati in molte realtà italiane allo scopo di precisare e organizzare le relazioni tra i vari attori che intervengono sul fronte della prevenzione o della presa in carico sociale, clinica e giudiziaria dei minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale.

In particolare, sono stati segnalati i seguenti nuovi protocolli:

- a) Palermo, Protocollo d'intesa interistituzionale tra la Questura, il Comando provinciale della Guardia di finanza, il Comando provinciale dei Carabinieri, la Prefettura e il Provveditorato agli studi «Per un intervento raccordato fra scuola e forze dell'ordine in materia di educazione alla legalità e alla prevenzione del disagio infanto - giovanile», sottoscritto nel gennaio 2002;
- b) Caltanissetta, Protocollo d'intesa interistituzionale tra la Questura e l'Ispettorato del lavoro, sottoscritto nell'aprile 2002;
- c) Pescara, Protocollo d'intesa interistituzionale tra l'Ufficio territoriale del governo, l'Azienda sanitaria locale, il centro solidarietà Associazione gruppo solidarietà, i Comuni e le Comunità montane della provincia, sottoscritto nel luglio 2002;
- d) Caltanissetta/Enna, Protocollo d'intesa interistituzionale per un «Centro di consulenza per la prevenzione e il trattamento dell'abuso e del

- maltrattamento all'infanzia», stipulato tra l'Ufficio territoriale del governo di Enna, la Procura della Repubblica presso il Tribunale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni, l'Amministrazione provinciale, l'Azienda sanitaria locale, il Consorzio universitario, i Comuni della provincia di Enna, il Tribunale per i minorenni, sottoscritto nel settembre 2002;
- e) Viterbo, Protocollo d'intesa interistituzionale tra la Questura, l'Ufficio territoriale del governo, l'Amministrazione provinciale, l'Azienda sanitaria locale, l'Ufficio scolastico regionale per il Lazio, i Dirigenti scolastici e i Comuni della provincia di Viterbo, sottoscritto nell'ottobre 2002;
- f) Lucca, Protocollo d'intesa interistituzionale tra la Questura, l'Ufficio territoriale del governo, l'Ufficio scolastico provinciale, la Procura della Repubblica, il Servizio pubblica istruzione e politiche sociali della Provincia, le Aziende sanitarie locali di Lucca e della Versilia, le Conferenze zonali sociosanitarie della Piana di Lucca, della Valle del Serchio e della Versilia.

Una particolare riflessione merita il Protocollo d'intesa stipulato a Palermo perché in esso si sancisce un rapporto di cooperazione tra due entità, la scuola e le forze dell'ordine, a partire dal riconoscimento della rispettiva funzione educativa che fa perno attorno alla promozione del rispetto e dell'esercizio dei diritti e dei doveri, e che, da un lato, costituisce la presenza dello Stato nel rapporto con i cittadini e, dall'altro, rappresenta l'espressione di una concreta realizzazione del principio di legalità. Il concetto di legalità, che è alla base di questo protocollo, allarga e arricchisce il concetto di protezione e tutela dell'infanzia: la lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale diventa un impegno per affermare il diritto all'inviolabilità del corpo e della mente dei bambini e delle bambine attraverso l'attuazione di un principio più generale di

legalità, in aree del Paese in cui l'abuso all'infanzia si connette con organizzazioni illegali e criminali.

Su aspetti in qualche modo "di cornice" si sofferma il protocollo stipulato nell'aprile del 2002 in territorio nissenico<sup>37</sup> poiché esso si focalizza sullo sfruttamento del lavoro minorile e sul problema della dispersione scolastica, fenomeni che possono avere un'elevata correlazione con la presenza della criminalità organizzata nel tessuto urbano. Anche questa intesa, pur orientandosi in modo privilegiato su tali tematiche, ha rilevanza rispetto all'oggetto della presente Relazione: in realtà che presentano caratteristiche analoghe a quelle dell'area di Caltanissetta, lo sfruttamento sessuale e l'abuso sessuale intrafamiliare costituiscono esperienze che possono essere presenti nella vita dei ragazzi e della ragazze che abbandonano la scuola ed entrano precocemente nel giro della criminalità o nel sommerso del lavoro nero.

Il protocollo stipulato per l'area di Enna e Caltanissetta e quello firmato a Pescara sono documenti *sui generis* che contengono descrizioni analitiche relative agli obiettivi e alle competenze di ciascun ente nelle varie fasi dell'intervento di tutela: rilevazione, segnalazione, presa in carico, valutazione, trattamento. Oltre alla particolarità del contenuto, fino ad oggi demandato a linee guida adottate con delibere regionali oppure ad accordi tra gli enti della cura e dell'assistenza, sicuramente di rilievo è anche l'ampia tipologia dei firmatari.

Il protocollo d'intesa che interessa la provincia di Viterbo, applicato in via sperimentale, appare come il prodotto del processo messo in atto dalle esperienze progettuali sostenute con la legge n. 285/97<sup>38</sup>. Esso riconosce il

---

<sup>37</sup> Sui temi oggetto di questo protocollo è stato creato un gruppo operativo a livello centrale per la stesura di un protocollo d'intesa interministeriale. Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha promosso il progetto nel marzo 2002; al gruppo hanno partecipato oltre a rappresentanti del Ministero dell'Interno, anche rappresentanti del Ministero della Giustizia e di quello degli Affari esteri.

<sup>38</sup> Tra le attività svolte, si possono ricordare: il progetto di area vasta *Prevenzione ed assistenza nei casi di violenza, maltrattamenti ed abusi nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza*, un Corso interregionale di formazione sul tema dell'abuso, la violenza e i maltrattamenti; la creazione di un gruppo di lavoro interistituzionale; un corso di formazione interistituzionale svolto a livello

cammino compiuto sancendo in modo formale finalità e funzioni delle strutture di raccordo interistituzionale create a livello locale<sup>39</sup>.

Su una progettualità specifica è costruito il protocollo stipulato nella Provincia di Lucca. Qui i firmatari si sono impegnati a sostenere l'attuazione del progetto *Minori a rischio di abuso o maltrattamento - MIRIAM* coordinato dal Centro servizi amministrativi della Provincia di Lucca per l'Ufficio scolastico regionale della Toscana. Punti qualificanti dell'intesa progettuale sono: la formazione del personale scolastico e sociosanitario; la realizzazione di un Osservatorio provinciale sul fenomeno dell'abuso e del maltrattamento a cura dell'Amministrazione provinciale; la specificazione delle modalità di richiesta di consulenza e segnalazione tra la scuola e i servizi sociosanitari territoriali; la definizione dei criteri per il coinvolgimento dell'autorità giudiziaria.

Con i protocolli qui ricordati, si cerca di dare forma a quanto richiesto dalle leggi n. 66/1996 e n. 269/98 che hanno introdotto specifiche innovazioni in ordine al coordinamento tra le diverse autorità giudiziarie e alle misure di assistenza a favore del bambino vittima. In particolare, con la legge n. 66/1996 si prevede espressamente che quando si procede per delitti commessi in danno di minorenni il procuratore della repubblica presso il Tribunale ordinario penale deve darne notizia al Tribunale per i minorenni. Si evidenzia quindi la necessità di un raccordo tra l'autorità incaricata di individuare e punire l'autore adulto del reato e l'autorità competente ad assumere iniziative di sostegno e assistenza per bambini e bambine in difficoltà. In passato questo non era previsto; poteva quindi accadere che le procedure penali facessero il loro corso senza l'avvio di alcun procedimento in ambito civile minorile, procedimento

---

provinciale; la creazione nel marzo 2002 di un gruppo di lavoro centrale con compiti di progettazione e consulenza per gli operatori.

<sup>39</sup> Il gruppo di lavoro centrale, quale organismo provinciale interistituzionale; la rete operativa territoriale, quale organismo preposto ad intervenire sul proprio territorio nei casi di abuso, violenza e maltrattamenti; il gruppo di lavoro trattamentale dedicato agli interventi psicoterapeutici individuali, quale organismo di rilievo provinciale; il gruppo di operatori specializzati a disposizione dell'autorità giudiziaria e delle forze di polizia.

finalizzato al sostegno del minore vittima attraverso il Tribunale per i minorenni e i servizi sociali ad esso collegati.

Inoltre, come è noto, la legge n. 66/96 richiede che alla vittima minorenni sia assicurata l'assistenza affettiva e psicologica, in ogni stato e grado del procedimento, attraverso la presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minorenne e ammesse dall'autorità giudiziaria che procede. Quindi, in rapporto con l'autorità penale entrano anche i servizi sociosanitari degli enti locali e i servizi sociali dell'amministrazione della giustizia perché di essi potrà avvalersi l'autorità giudiziaria per l'ascolto protetto del minore (incidente probatorio in audizione protetta) e affinché al bambino sia garantita assistenza specialistica.

La legge n. 66/96 dà quindi rilievo alle reti di collaborazione interistituzionale e multiprofessionale che prendono forma nei protocolli qui presentati, espressione di un prezioso lavoro di confronto e di integrazione volto a rendere meno complesso e faticoso per il minore il percorso di tutela in ambito giudiziario e socioassistenziale.

Nella direzione di stimolare e rafforzare le misure di controllo del territorio, monitoraggio e protezione dei minori vittime di varie forme di sfruttamento si muove la Circolare ministeriale n. 123-A3-3/130/3/52/2003 del 14 aprile 2003 sull'impiego di minori, anche stranieri, nelle attività di accattonaggio. La costrizione all'accattonaggio avviene sovente su minori già vittime di altre forme di violenza ed espone i minori sulla strada al rischio di manipolazione e sfruttamento da parte persone adulte interessate a contatti sessuali.

Anche i servizi della giustizia minorile, in sede locale, hanno aderito a numerosi protocolli d'intesa con gli enti territoriali (ASL, servizi sociali degli enti locali, Comuni, Regioni, servizi neuro-psichiatrici) e con i Tribunali e le Procure per i minorenni ai fini dell'intervento e del trattamento integrato dei casi. In numerose città (Livorno, Firenze, Latina, L'Aquila, Bari, Pescara), tali servizi

sono membri di tavoli operativi permanenti a carattere provinciale sulle tematiche dell'abuso ai minori.

In linea con quella che è stata finora la vocazione di questi servizi, cioè assistere i minori autori di reato, presso l'USSM di Palermo è stato creato un Gruppo abuso specializzato nel trattamento dei minori abusanti. Del gruppo fanno parte assistenti sociali e psicologi che sono stati impegnati anche nella realizzazione di una mappatura delle risorse specializzate presenti sul territorio.

Il trattamento degli autori di reati sessuali è da tempo oggetto di attenzione da parte del Ministero della Giustizia. L'amministrazione penitenziaria è stata promotrice di progetti sperimentali sviluppati in cooperazione con partner europei<sup>40</sup>. Altre esperienze sperimentali sono state avviate dalle case circondariali nel corso del biennio 2002-2003, tra queste la casa circondariale di Prato che ha organizzato un percorso di formazione coinvolgente operatori esterni di centri e associazioni che si occupano anche delle vittime dei reati sessuali. Uno degli obiettivi che si propone il progetto pratese, oltre a quelli di ricerca e studio, è la creazione di un *pool* di operatori esperti che possa condurre gruppi di ascolto con i detenuti per reati di violenza sessuale ai danni di minori.

A livello territoriale sono stati realizzati e/o avviati presso i servizi della Giustizia minorile numerosi progetti in ambito di prevenzione dell'abuso e del maltrattamento grazie ai finanziamenti delle leggi n. 285/97 e n. 328/2000.

A livello europeo il Dipartimento ha partecipato al programma Daphne con il progetto *Train de vie* per la prevenzione della violenza e dell'abuso

---

<sup>40</sup> Il progetto capostipite è stato, tra il 1998 e il 1999 il progetto WOLF (Working on lessening lear), proseguito con FOR-WOLF. Da queste prime esperienze sono state avviate progettualità locali, quali il Progetto sperimentale di trattamento rivolto ad autori di reato sessuale, voluto dal Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria di Roma per la Casa di reclusione "Rebibbia - Nuovo complesso". Un progetto al quale hanno lavorato anche esperti del Dipartimento di psicologia dei processi di sviluppo e socializzazione, Facoltà di psicologia dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza", coordinati dal Prof. Gaetano De Leo.



sessuale nei confronti dei minori che gravitano intorno alle stazioni ferroviarie, ma anche al fine di assistenza e tutela. La partnership ha visto la presenza delle Ferrovie dello Stato, del Comune di Roma, del Dipartimento per le politiche sociali delle Ferrovie francesi e di cooperative attive nel mondo del disagio minorile.

### 2.3.2. Il coordinamento europeo per rafforzare le azioni di contrasto e di protezione

Rappresentanti dell'Arma dei Carabinieri del Ministero della Difesa fanno parte del team di esperti costituito presso l'Ufficio europeo di Polizia - Europol per lo sviluppo di una strategia comune di contrasto alla pedopornografica in ambito europeo. L'Arma dei Carabinieri assegna particolare importanza alla lotta allo sfruttamento sessuale dei minori, alla pedopornografia e alla pedofilia. Al riguardo, il Comando generale dell'Arma è impegnato in un'analisi delle complesse attività investigative svolte dai reparti dell'Arma per individuare le *best practices* da diffondere allo scopo di ottimizzare le azioni di contrasto. Sul territorio il lavoro dell'Arma si interseca con quello degli Uffici minori delle Questure, attivi da anni anche con *pool* di agenti specializzati.

Partecipano a gruppi di lavoro e strutture d'indagine sovranazionali anche rappresentanti dei Ministeri degli Interni e della Giustizia.

Grazie alla possibilità di scambiare informazioni, cooperare per indagini anche all'estero e coordinare gli interventi, si è addivenuti all'identificazione di numerosi abusanti e di numerose vittime residenti fuori dal territorio italiano. L'Ufficio europeo di Polizia ha sostenuto il progetto *Analysis work file "Twins"*, uno strumento di cooperazione tra le forze di polizia nazionali volto alla costituzione di una banca dati europea di immagini e dati sensibili raccolti nel corso delle indagini ed utili alle attività investigative che sono poste in essere nei vari Stati dell'Unione europea.

Nell'ottica di una più effettiva protezione dei minori può essere letto anche il lavoro svolto dal Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del consiglio dei Ministri che, nel corso del 2003, ha partecipato al neo-costituito Comitato sulla questione minorile nell'Unione europea, creato nell'ambito dell'Osservatorio per il monitoraggio comparativo dell'attuazione delle direttive comunitarie conformemente a quanto indicato nel decreto istitutivo del 27-29 settembre 2002.

I compiti del Comitato sono:

- lo studio e la comparazione dei sistemi giuridici relativi alla tutela dei minori nei Paesi membri della Unione europea e nei Paesi dell'allargamento;
- l'approfondimento delle carte internazionali e dei documenti delle istituzioni internazionali in materia minorile;
- la verifica dei livelli di attuazione dei diritti, l'analisi qualitativa e quantitativa delle azioni amministrative e la comparazione delle politiche sociali.

Tali attività di ricerca e studio sono finalizzate all'elaborazione di una strategia di intervento innovativa che tenga conto del contributo degli altri Paesi membri dell'Unione europea e delle sue istituzioni. Il Comitato ha svolto sinora i suoi lavori muovendosi su linee diversificate che permettono di mettere a frutto le specifiche attitudini e competenze professionali dei suoi membri attraverso sia attività collegiali sia attività di sottogruppo ed individuali.

Come segnalato dallo stesso Dipartimento, il Comitato, sulla scorta del lavoro effettuato, ha ritenuto possibile la formulazione, in sede di Unione europea, di una proposta relativa all'istituzione di un'Autorità europea per i minori e alla creazione di un analogo organismo a livello nazionale, individuando in tale proposta il suo obiettivo principale. L'Autorità europea si costituirebbe, infatti, come il necessario corollario all'istituzione di un'analogha struttura a livello nazionale. Nel corso delle ricerche e degli approfondimenti effettuati dal Comitato sono emersi anche numerosi spunti circa proposte di

armonizzazione del sistema legislativo nazionale o di modifiche alla legislazione esistente.

### 2.3.3. La legge 11 agosto 2003, n. 228, Misure contro la tratta delle persone

Un evento di grande rilevanza per potenziare l'impegno del Governo, del Parlamento e di tutte le istituzioni contro i fenomeni della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento è l'approvazione della legge 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta delle persone*. Si tratta dell'approvazione definitiva del disegno di legge di iniziativa governativa presentato dal Ministro per le Pari opportunità e dal Ministro della Giustizia.

Il testo di legge recepisce con largo anticipo le indicazioni contenute nella *Decisione quadro sulla tratta* del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002 (2002/629/JHA), che determina i requisiti minimi in materia per le leggi penali vigenti nei Paesi membri.

La Decisione del Consiglio si pone come integrativa e complementare rispetto alla *Convenzione delle Nazioni unite sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale* (Palermo, dicembre 2000), il cui protocollo addizionale, come è noto, si indirizza specificamente alla prevenzione, repressione e punizione della tratta delle persone, in particolare di donne e bambini.

Nella legge n. 228/03 trova accoglimento la raccomandazione del Consiglio di introdurre sanzioni sufficientemente severe contro soggetti, siano essi persone fisiche o persone giuridiche, coinvolti nel complesso fenomeno del traffico di esseri umani e della loro riduzione in schiavitù o servitù.

L'estensione della responsabilità delle persone giuridiche a queste fattispecie criminose è uno degli elementi che caratterizzano la Decisione quadro 2002/629/JHA e adesso tale previsione trova piena collocazione anche all'interno del nostro ordinamento grazie alla nuova legge (art. 5).

La legge prevede la perseguibilità e punibilità del reato di riduzione in schiavitù o in servitù, con la pena della reclusione da otto (termine minimo indicato nella Decisione del Consiglio) a venti anni di chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento.

In particolare, la riduzione o il mantenimento nello stato di servitù si configura quando il relativo comportamento è attuato mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittando di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità della vittima, o anche mediante promessa o dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona.

La legge, riscrivendo integralmente l'art. 600 del c.p., offre una definizione più aggiornata del reato di riduzione in servitù e schiavitù, capace di catturare tutte le sfaccettature del fenomeno osservate nella realtà italiana, caratterizzata da una forte connessione di tali reati con quelli di abuso e sfruttamento sessuale di donne e minori nel contesto della prostituzione coatta.

La legge sanziona con la reclusione da otto a venti anni chiunque commetta tratta di persona che si trova nelle condizioni di schiavitù o servitù ovvero, al fine di ridurre la vittima in tale condizione di soggezione e privazione della libertà, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittando di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante promessa o dazione di somme di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno<sup>41</sup>. Si colpisce quindi tutta la "filiera" del

---

<sup>41</sup> Il codice penale viene riformato anche per la parte relativa all'alienazione di esseri umani con una nuova formulazione dell'art. 602, con il quale si sancisce che chiunque acquista o aliena o cede una persona che si trova in una delle condizioni di servitù o schiavitù sia punito con la

meccanismo della tratta, che coinvolge soggetti e organizzazioni che agiscono in sinergia nei Paesi di origine, di transito e di destinazione delle vittime.

La legge prevede un aggravamento della pena (da un terzo alla metà) se le condotte sopra menzionate sono poste in essere in danno di minore degli anni diciotto oppure sono finalizzate allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la vittima al prelievo di organi.

La nuova normativa affronta anche i nodi della prevenzione e della protezione. In particolare, l'art. 14, «Misure per la prevenzione», prevede che per dare efficacia all'azione di prevenzione nei confronti dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e dei reati legati al traffico di persone, il Ministro degli Affari esteri definisca politiche di cooperazione nei confronti dei Paesi di origine delle vittime e provveda ad organizzare, d'intesa con il Ministro per le Pari opportunità, incontri internazionali e campagne di informazione. L'applicazione della norma dipende però dalla capacità degli operatori di comprenderne il significato e di dotarsi di strumenti adeguati, la legge richiede, quindi che i Ministri dell'Interno, per le Pari opportunità, della Giustizia e del Lavoro e delle politiche sociali provvedano, nei limiti delle risorse attualmente disponibili, ad organizzare, ove necessario, corsi di addestramento del personale, nonché ogni altra utile iniziativa.

Per quanto riguarda la protezione, la legge istituisce (art. 12) il Fondo per le misure anti-tratta presso la Presidenza del consiglio dei ministri. Il Fondo è finalizzato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre misure di protezione sociale previste dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Al Fondo sono infatti destinate le somme fino ad oggi stanziare *ex art.* 18 insieme ai proventi della confisca ordinata a seguito di sentenza di condanna o

---

reclusione da otto a venti anni.

di applicazione della pena su richiesta delle parti, per uno dei delitti puniti dalla nuova legge.

L'esperienza ha dimostrato che per dare un aiuto concreto è necessario essere tempestivi e rispondere in modo immediato alla richiesta della vittima. La legge non dimentica questo aspetto, prevedendo uno speciale programma d'emergenza per l'assistenza alle vittime (art. 13), che garantisca, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria. La definizione del programma è demandata all'adozione di uno specifico regolamento da parte del Ministro per le Pari opportunità di concerto con il Ministro dell'Interno e con il Ministro della Giustizia. Per dare avvio ai programmi speciali si stanziava una somma pari a 2,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2003.

L'integrazione della legge con la previsione di specifiche misure sul lato della prevenzione e dell'assistenza rende la normativa italiana più ricca di quanto previsto dalla Decisione quadro del Consiglio e più aderente alla realtà dell'intervento. E', infatti, ormai cosa nota che le vittime di tratta devono affrontare difficoltà, talvolta drammaticamente insormontabili, per riuscire a recuperare un'accettabile percezione di sé e a reinserirsi nel tessuto comunitario. Le vittime devono imparare a:

- gestire la paura di essere nuovamente vittimizzate e che l'organizzazione criminale faccia del male a loro familiari;
- ripensare la loro esperienza e il loro vissuto;
- ricostruire la fiducia in se stesse e negli altri;
- creare e accettare una nuova rete di relazioni affettive;
- definire e assumere la responsabilità di un nuovo progetto di vita;
- ritessere i rapporti con la famiglia di origine oppure, laddove la famiglia è stata connivente, accettare la risoluzione di questi;
- confrontarsi con una nuova dimensione lavorativa nelle cui prospettive non esistono i facili guadagni promessi dagli sfruttatori.

La recente legge sulla tratta lancia un chiaro segnale sulla necessità di tenere conto dei bisogni speciali di queste donne e minori, chiedendo che accanto alle operazioni di repressione si pongano anche adeguate misure di protezione, sostegno e recupero delle vittime

#### 2.3.4. La Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani, in particolare delle donne

Conferma l'importanza dell'azione italiana anche quanto avviene a livello europeo, in particolare il 20 ottobre 2003, il Consiglio dell'Unione europea, riunito sotto la presidenza italiana, ha approvato la *Risoluzione sulle iniziative contro la tratta di esseri umani, in particolare delle donne* (2003/C 260/03) con la quale esorta gli Stati membri a:

- ratificare e dare piena attuazione al Protocollo di Palermo addizionale alla Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata e a tutti gli altri strumenti e convenzioni internazionali contro la tratta;
- studiare la possibilità di individuare relatori nazionali sul fenomeno;
- rafforzare l'impegno nella collaborazione europea e internazionale;
- accrescere le risorse a disposizione dei programmi di assistenza, protezione e recupero delle vittime, in particolare donne e bambini.

Uno degli aspetti innovativi della Risoluzione è la previsione di utilizzare le risorse finanziarie dell'iniziativa comunitaria Equal per promuovere l'integrazione sociale e professionale delle vittime, un obiettivo cruciale per ridurre il rischio che le donne e i minori permangano in quelle condizioni di marginalità sociale che li rendono vulnerabili.

Il Consiglio, inoltre, invita la Commissione e gli Stati membri a tenere presente che tra le cause primarie della tratta sono comprese, tra le altre, anche le disuguaglianze di genere, da ciò il richiamo ad assicurare azioni e iniziative ispirate ad una prospettiva di genere e conformi ai principi di non discriminazione riconosciuti a livello internazionale.

#### **2.4. L'impegno nella cooperazione internazionale**

Il Piano CICLOPE assegna una posizione di rilievo alle iniziative di cooperazione che s'inseriscono nella lotta alla pedofilia. In questo campo un ruolo centrale è svolto dal Ministero degli Affari esteri che da anni sostiene progetti di cooperazione internazionale a favore dell'infanzia centrati sul problema dell'abuso e dello sfruttamento sessuale.

Il principale strumento attraverso il quale il Ministero degli Affari esteri opera in questo settore è la cooperazione allo sviluppo, che punta ad eliminare le condizioni sociali ed economiche che favoriscono il diffondersi dello sfruttamento sessuale dei minori. In particolare, l'attenzione è rivolta alla prevenzione delle situazioni di povertà, emarginazione, ignoranza, discriminazione, conflitti, criminalità di cui spesso i minori sono oggetto nei propri Paesi di origine.

L'azione è ispirata a quanto contenuto nelle *Linee guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile* del novembre 1998 in cui tali fenomeni sono considerati alla stregua di crimini contro l'umanità.

I finanziamenti stanziati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo negli anni 2002-2003 a sostegno dei progetti per la lotta al traffico, allo sfruttamento sessuale di minori e contro il turismo sessuale ammontano a 16.650.000 di euro.

Per l'erogazione dei fondi, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo stipula accordi, protocolli di intesa e convenzioni per ogni progetto bilaterale da realizzarsi da parte della Direzione generale stessa direttamente con i Governi (gestione diretta) o attraverso ONG (affidati) o in partenariato con Regioni ed enti locali (cooperazione decentrata) o ancora attraverso agenzie delle Nazioni unite (multilaterale).



Tavola 6 - Prospetto dei programmi di cooperazione internazionale sostenuti nel periodo in esame

PROGETTO	AMMONTARE DEL FINANZIAMENTO
Iniziativa UNICEF/Cooperazione italiana/ECPAT in collaborazione con ECPAT Italia, <i>in favore dei bambini e degli adolescenti vittime di tratta, abuso e sfruttamento sessuale commerciale nell'area EAPRO "Est Asia and the Pacific Regional Office"</i> (Componente Regionale, Cambogia, Vietnam, Laos, Indonesia, Filippine e Thailandia).	5.765.000 euro
Programma UNICEF/Cooperazione italiana in Repubblica Dominicana, in collaborazione con ECPAT, <i>in favore dei bambini e degli adolescenti vittime di tratta, abuso, sfruttamento sessuale e di turismo sessuale a danno dei minori.</i>	800.000 euro
Programma UNICRI/Nigeria in collaborazione con ECPAT <i>contro la tratta di donne e bambini dalla Nigeria in Italia.</i>	840.000 euro
Programma di ricerca IRC/UNICEF <i>contro il traffico di bambini e adolescenti in Africa (54 Paesi). 2° fase di finanziamento. La prima fase si è conclusa con la pubblicazione della ricerca da parte dell'IRC dell'UNICEF e la sua presentazione alla Sessione speciale dell'UNGASS sui bambini e gli adolescenti (New York, maggio 2002).</i>	250.000 euro
Programma regionale OIL/IPEC (Programma internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile) in Centro America (Guatemala, Salvador, Honduras) <i>di lotta allo sfruttamento del lavoro minorile nelle forme peggiori, tra cui quella dello sfruttamento sessuale.</i>	2.500.000 euro
Programma IOM in Mali - Costa D'Avorio <i>contro il traffico di minori e lo sfruttamento nelle peggiori forme del lavoro minorile.</i>	750.000 euro
Programma regionale UNICEF Regione Centro americana e caraibica <i>per la prevenzione e il contrasto del traffico di minori (Honduras, Guatemala, Salvador, Messico, Belize, Nicaragua). Si rivolge in particolare al traffico per sfruttamento sessuale.</i>	2.680.000 euro
Programma mondiale delle Nazioni unite UNICRI/ECPAT, <i>contro il traffico di esseri umani: Programma di azione contro la tratta di bambini/e e dei/delle adolescenti a fini sessuali. Contributo volontario aggiuntivo 20032 all'UNICRI - AID 5115.</i>	980.000 euro
Programma Senegal/UNICEF <i>per l'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile, tra cui quello dello sfruttamento del turismo sessuale a danno di minori.</i>	1.700.000 euro
<b>Totale</b>	<b>16.265.000 euro</b>

Nell'ambito dei programmi finanziati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari esteri (MAE) sono stati istituiti i seguenti organismi di coordinamento:

- la Task force Italia/Nigeria per il *Progetto multilaterale di lotta al traffico di donne e minori dalla Nigeria in Italia*, affidato all'United Nations interregional crime and justice research institute (UNICRI). Questa Task force prevede la partecipazione da parte italiana della Direzione nazionale antimafia (DNA), del Ministero della Giustizia, della Procura e della Questura di Torino, di ECPAT Italia, e da parte nigeriana della Polizia, del Servizio immigrazione, dell'assistente speciale del Presidente per la lotta al traffico di esseri umani, del Ministero della Giustizia;
- l'Associazione di imprenditori del turismo dominicani e dell'industria turistica italiana e *tour operators* italiani per la definizione ed applicazione di codici di condotta da applicarsi nella Repubblica Dominicana ed in Italia da parte degli operatori turistici, nell'ambito del *Progetto multilaterale di lotta al traffico per lo sfruttamento sessuale e turismo sessuale nella Repubblica Dominicana*, affidato all'UNICEF;
- (in corso di costituzione) la Task force tra la Direzione nazionale antimafia, il Ministero della Giustizia, il Ministero degli Interni e i Ministeri corrispondenti dei vari Paesi individuati nelle diverse aree geografiche dove viene attuato il programma *Global trafficking*, affidato all'UNICRI e realizzato in partenariato con ECPAT International.

Inoltre, rispetto alla partecipazione ad organismi di coordinamento a livello internazionale, il MAE ha preso parte all'iniziativa internazionale per la definizione del Piano d'azione Unione europea-Africa sul traffico di minori. L'Italia insieme alla Svezia, in qualità di capofila per l'UE sul tema dei diritti umani nell'ambito del dialogo UE-Africa, ha infatti coordinato il Meeting della Task force internazionale per la definizione del Piano che si è svolto a Stoccolma nel settembre 2002.

Il Ministero degli Affari esteri<sup>42</sup> ha rappresentato la posizione del Governo italiano in materia di lotta e prevenzione al traffico di esseri umani all'interno della *Conferenza europea per la prevenzione e la lotta al traffico di esseri umani: Una sfida globale per il XXI secolo* tenutasi a Bruxelles il 18-20 settembre 2002. Qui è stato portato uno specifico contributo nel quale si sono ripercorse le principali tappe dell'impegno italiano su questa materia, evidenziando le priorità dell'azione italiana:

- la promozione del rispetto dei diritti dei minori e la lotta ad ogni forma di discriminazione e di sfruttamento;
- la prevenzione e l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile con particolare riferimento alle peggiori forme di schiavitù;
- la prevenzione e lo sradicamento delle situazioni di sistematico sfruttamento sessuale dei minori ai fini commerciali e degli aspetti connessi al turismo sessuale e alla pornografia avente per oggetto i minori stessi;
- il sostegno all'integrità fisica e psichica dei minori contro ogni forma di violenza, di dipendenza, di costrizione e di tortura;

---

<sup>42</sup> L'attività internazionale del Ministero ha trovato riscontro anche nella partecipazione a numerosi seminari e conferenze:

- febbraio 2002, Il Steering committee dell'UNICEF/IRC sul Programma globale contro lo sfruttamento del lavoro minorile tenutosi a Firenze;
- febbraio 2002, Convegno internazionale sui minori migranti non accompagnati;
- aprile 2002, Conferenza europea sulla protezione dei bambini dallo sfruttamento sessuale commerciale nel turismo;
- maggio 2002, il MAE ha coordinato, insieme alla Banca mondiale, la Conferenza sui giovani nei paesi dell'Europa dell'Est, all'interno del quadro del Programma regionale a favore dello sviluppo delle politiche a beneficio delle nuove generazioni "Balcan initiative", finanziato dalla DGCS tramite la Banca Mondiale, nel quale la componente di lotta al traffico per sfruttamento sessuale è rilevante;
- maggio 2002, il MAE ha fatto parte della delegazione italiana alla Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite (Ungass) per il decennale della Dichiarazione ONU sui diritti del fanciullo;
- settembre 2002, la DGCS del MAE ha partecipato alla Conferenza annuale di Ecpat International - Thailandia;
- estate 2002 e 20-21 marzo 2003, Child trafficking research workshop nell'ambito del Piano d'azione contro il traffico di esseri umani in Africa (UNICEF IRC Firenze).

- la prevenzione e il contrasto di fenomeni aberranti quali la tratta dei bambini e delle bambine, gli stupri etnici, il commercio degli organi e l'utilizzo dei bambini-soldato.

Facendo tesoro dell'esperienza maturata, l'Italia ha presentato anche una serie di raccomandazioni per un buon operare al fine di rendere più efficace l'attività di cooperazione. In particolare ha affermato che:

- essa non può prescindere dal coinvolgimento dei Paesi di origine del traffico, sia a livello istituzionale che a livello di comunità locali;
- i programmi di sviluppo devono mirare a rimuovere quegli ostacoli di natura sociale, economica, culturale, che favoriscono il fenomeno della tratta;
- è importante privilegiare il cosiddetto "approccio integrato", cioè i programmi che prevedono, accanto ai tradizionali interventi in materia di sviluppo sociale e lotta alla povertà, anche interventi mirati a rafforzare le capacità istituzionali degli attori locali chiamati a gestire il fenomeno (funzionari di polizia, magistrati ecc);
- è necessario incentivare nei Paesi di origine l'adozione di normative che rafforzino sul piano legale la posizione dei minori, ostacolando pratiche quali i matrimoni precoci, lo sfruttamento della prostituzione infantile ecc.;
- è opportuno affiancare ai tradizionali strumenti di collaborazione bilaterale anche specifici programmi contro la tratta;
- come in altri settori, infine, sono di fondamentale importanza la ricerca, la raccolta dei dati e la valutazione degli interventi.

In occasione della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite per l'infanzia (UNGASS, 2002) svoltasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002, il Ministero ha pubblicato *Italy for children's right 2002* come

aggiornamento del precedente documento prodotto per il *Secondo congresso mondiale sullo sfruttamento sessuale di Yokohama*.

### **2.5. L'impegno del Governo nella lotta alla pedofilia in occasione del semestre di Presidenza italiana**

Il semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea ha offerto l'opportunità per riconfermare l'impegno e l'attenzione dell'Italia. Argomenti attinenti l'attuazione dei diritti dell'infanzia e la protezione dei minori da ogni forma di sfruttamento sono stati inseriti nelle agende politiche del semestre dei Ministeri. In particolare, il Ministero per le Pari opportunità e il Ministero per il Lavoro e le politiche sociali si sono fatti promotori di appuntamenti specifici.

Il Ministero per le Pari opportunità ha riservato un'attenzione speciale ai temi della lotta contro la tratta degli esseri umani, della pedofilia, e della violenza domestica.

Nel primo caso è stata organizzata una conferenza nazionale dedicata all'analisi delle esperienze e all'individuazione di buone prassi relative alle azioni di contrasto e al supporto delle vittime per il reinserimento socio-lavorativo (conferenza nazionale *Azioni in favore dell'inserimento socio-lavorativo delle donne vittime di tratta*, Torino, 24-25 ottobre 2003). L'incontro ha rappresentato sia il proseguimento della conferenza di Siracusa, svoltasi nel dicembre 2002, che l'occasione per illustrare la Risoluzione sulla tratta degli esseri umani, in particolare delle donne, presentata da parte della Presidenza italiana al Consiglio Affari Sociali dell'Unione europea e approvata in data 20 ottobre 2003.

Per quanto riguarda l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori, è stato promosso un Seminario di lavoro sulla sensibilizzazione e lo scambio di esperienze per la lotta alla pedofilia. L'incontro è stato pensato come un'occasione per favorire lo scambio di esperienze e giungere all'identificazione

di una piattaforma di azione europea per la tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale e l'assistenza ed il recupero delle vittime (seminario nazionale *Sensibilizzazione e scambio di esperienze per la lotta alla pedofilia*, Noto, 7-8 novembre 2003).

La violenza domestica, forma di maltrattamento cui tanti bambini e bambine sono esposti riportandone danni gravi a livello emotivo, psicologico e comportamentale, è stata al centro di un seminario della Rete dei centri antiviolenza tra le città del Programma Urban Italia. La Rete, un progetto sostenuto dal Ministero, rappresenta un'esperienza unica nel suo genere, resa possibile grazie ai finanziamenti dell'Unione europea. Il progetto, avviato nel 1998, ha consentito la creazione di centri antiviolenza e il rafforzamento di servizi già esistenti, permettendo di conoscere più adeguatamente il fenomeno della violenza che avviene all'interno della coppia e della famiglia, e di predisporre innovative misure di prevenzione e di intervento (seminario nazionale *La Rete dei centri antiviolenza tra le città del Programma Urban Italia*, Catania, 25-26 novembre 2003).

Per quanto attiene al programma del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il tema dell'infanzia vittima di violenza è entrato nell'ordine del giorno delle attività per il semestre di Presidenza italiana in occasione della Riunione dei Ministri europei responsabili per l'infanzia<sup>43</sup> (Lucca, settembre 2003) ed è tornato in agenda in occasione della Conferenza europea dei ministri responsabili per l'infanzia, organizzata congiuntamente da Italia e Francia all'interno del calendario di iniziative del semestre (conferenza europea

---

<sup>43</sup> La riunione di Lucca si è conclusa con l'approvazione di una dichiarazione congiunta sui temi dello sfruttamento dei minori a fini sessuali e nel lavoro. La dichiarazione conferma l'impegno dei governi partecipanti a dare concreta attuazione alla *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo*, assunta quale cornice di riferimento fondamentale, e l'adesione ai principi e alle linee di azione contenute nella dichiarazione e nell'Agenda di Stoccolma, nella dichiarazione e nel Piano di azione regionale di Budapest, nel *Global Commitment* approvato a Yokohama, nella Convenzione OIL 138 sull'età minima per il lavoro e nella Convenzione 182 sulle peggiori forme di lavoro minorile.

*Prevenire il maltrattamento, promuovere il giusto trattamento: un'ambizione europea, Parigi, 20 novembre 2003).*

L'incontro di Lucca ha riunito i Ministri, i Sottosegretari e i rappresentanti dei Ministri della UE e dei dieci Paesi in via di accessione per discutere tre temi inerenti l'affermazione dei diritti di bambine e bambine:

- la lotta contro il fenomeno dell'abuso sessuale intrafamiliare ed extrafamiliare e lo sfruttamento sessuale dei minori nell'Unione europea;
- la lotta contro il lavoro minorile nell'Unione europea, per lanciare una riflessione sul lavoro minorile nelle società industriali;
- la promozione dei diritti del minore a livello di Unione europea attraverso meccanismi di garanzia di livello locale, nazionale ed europeo.

La Conferenza europea di Parigi sull'infanzia maltrattata, organizzata dal Ministero italiano del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero francese per la salute, la famiglia e le persone disabili, è stata dedicata alla discussione di tre argomenti :

- bilancio e prospettive del programma europeo Daphne in vista della nuova edizione del programma;
- il concetto di buon trattamento e il suo riconoscimento in Europa nelle politiche formative, nella creazione di servizi e nelle pratiche professionali collegate alla cura dell'infanzia;
- le linee telefoniche di aiuto sociale in materia di segnalazione dell'infanzia maltrattata.

Gli appuntamenti inseriti in agenda in occasione del semestre italiano hanno rivestito una notevole importanza per lo sviluppo di una politica sociale europea che mira alla protezione dell'infanzia dalla violenza. Essi hanno collocato nella giusta dimensione l'analisi di alcuni aspetti del fenomeno che hanno caratteristiche peculiarmente transnazionali, in primo luogo la

pedopornografia, il turismo sessuale e la tratta, sollecitando un ampio confronto sulle strategie di prevenzione, contrasto e assistenza, quest'ultime formalmente di competenza dei singoli Stati nazionali nel contesto delle politiche sociali e sanitarie interne. Stante la non competenza diretta dell'Unione europea in materie sociali quali la famiglia e l'infanzia, questo aspetto del problema potrebbe restare fuori da un livello di confronto sopranazionale, specialmente quando l'attenzione è rivolta non tanto alle legislazioni penali ma alle politiche sociali e agli interventi di protezione, reinserimento sociale e trattamento. Tuttavia l'Europa, e gli incontri del semestre lo dimostrano, può fornire uno spazio di valutazione e comparazione delle esperienze in grado di dare un supporto sostanziale anche alle politiche dei singoli Stati. Fra l'altro, un ruolo in questa direzione è fortemente richiesto dalla maggior parte dei Paesi in via di accessione, che vedono nell'azione della UE un fattore di stimolo e di sviluppo per le loro politiche sociosanitarie sia sul versante della prevenzione che dell'assistenza ai minori vittime di violenza.



## ***Seconda parte***

### ***Le iniziative delle Regioni e delle***

### ***Province autonome***



La rassegna delle attività che vedono l'Italia in prima linea contro la violenza all'infanzia non poteva certamente prescindere dal confronto con i progetti adottati dagli enti locali. Il punto di osservazione prescelto è quello regionale, una scelta coerente alla luce delle nuove competenze attribuite alle Regioni.

Alle Regioni sono state richieste informazioni anche sul lavoro compiuto a livello subregionale da Province e Comuni, i cui interventi a livello territoriale danno attuazione agli indirizzi e ai programmi determinati dal governo regionale.

L'aggiornamento delle informazioni disponibili per la predisposizione della presente relazione è stato effettuato attraverso un questionario di rilevazione inviato ai referenti regionali sulle politiche per l'infanzia, cui è stato chiesto di fornire anche documentazione aggiuntiva per illustrare più ampiamente le iniziative e i progetti segnalati.

Il questionario ha voluto raccogliere informazioni essenzialmente su quattro aree di attività:

- regolamentazione e coordinamento degli interventi sociosanitari e di protezione;
- sostegno a progetti nell'area della prevenzione, assistenza e protezione;
- segnalazione di azioni promosse a livello locale;
- indicazione degli interventi realizzati in virtù dei fondi messi a disposizione *ex lege* n. 269/98 con il decreto ministeriale del 13 marzo 2002, n. 89, *Regolamento concernente la disciplina del fondo di cui all'articolo 17, c. 2, della legge 3 agosto 1998, n. 269, in materia di interventi a favore dei minori vittime di abusi, a norma dell'articolo 80, c. 15, della legge 23 dicembre 2000, n. 388*

Nel riportare i dati, è indispensabile sottolineare in primo luogo un'estrema differenziazione delle informazioni disponibili - raccolte attraverso appositi questionari di rilevazione, restituiti e compilati da tutte le Regioni - sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, che è indice di forti diversità

nell'organizzazione dei sistemi informativi e di documentazione a livello regionale.

In questa materia le competenze sono molteplici e ripartite tra assessorati regionali diversi. Purtroppo l'esperienza condotta ha segnalato uno scarso coordinamento regionale inter-assessorile nelle politiche educative, sociali e sanitarie che investono il problema della violenza e dello sfruttamento dei minori.

Una valutazione attenta dei dati raccolti deve essere posta per quanto attiene alle iniziative locali. Anche in questo caso, a causa della carenza di meccanismi stabili di monitoraggio, il quadro sicuramente sottostima il patrimonio progettuale che esiste grazie all'impegno di Comuni, Comunità montane, Comprensori, ASL, ecc. Una sottostima che si aggiunge a quella fisiologica connessa alla presenza di attività che molte realtà del terzo settore esplicano in forma autofinanziata o facendo capo a fondi che non provengono dagli enti locali.

Le difficoltà incontrate confermano alcune criticità evidenziate nel Piano nazionale di lotta alla pedofilia che, pur riconoscendo la ricchezza e la validità della progettazione realizzata a livello locale, segnala le persistenti difficoltà di coordinamento e di monitoraggio causate dalla varietà e numerosità degli enti coinvolti.

La determinazione di meccanismi per la valutazione e la documentazione sistematiche dei progetti e degli interventi - almeno a livello interprovinciale o regionale - costituisce un passaggio complesso ma indispensabile specialmente nell'area del maltrattamento, dell'abuso e dello sfruttamento sessuale che vede agire molteplici attori in genere radicati nelle singole realtà territoriali. Il processo di salvaguardia del soggetto minore vittima di violenza (prevenzione, assistenza, protezione, trattamento) rientra a pieno titolo negli ambiti del welfare locale, in particolare di quello che si usa definire come *care system* (sistema dei servizi di cura della persona), settore oggi contraddistinto dal

decentramento delle prestazioni (loro organizzazione ed erogazione) e dalla pluralizzazione dei servizi, in termini sia di qualità sia di soggetti erogatori.

Il livello locale è ormai l'unico possibile per l'analisi dei servizi di cura disponibili per i bambini e gli adolescenti vittime di violenza e le loro famiglie, anche in considerazione del *welfare mix* che governa il settore, in cui i beni e i servizi per la collettività sono prodotti e offerti in collaborazione tra numerosi attori locali: comuni, aziende sanitarie, altri enti pubblici e soggetti del terzo settore, nonché le famiglie.

Sempre più spesso questo tipo di beni e servizi sono identificati come *welfare* municipale per mettere in risalto, da una parte, la centralità del governo locale quale responsabile dell'attivazione e della gestione di risorse e, dall'altra, la flessibilità del modello che assume caratteristiche variabili sia nel tempo sia in funzione delle dinamiche territoriali (livello di bisogni, risorse, vincoli, problematiche emergenti, ecc.).

Nel quadro della lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale, a livello municipale, questo processo si traduce in strategie sociali basate su reti associative tra soggetti istituzionali e non istituzionali chiamati a definire gli obiettivi, i contenuti e le metodologie per l'attuazione delle politiche di indirizzo elaborate prima in sede nazionale e poi regionale.

Di seguito viene riportata l'analisi generale delle risposte e la descrizione più dettagliata di quei progetti che sono stati segnalati dalle stesse Regioni come *best practice*.

## 1. Attività programmatica, regolamentativa e deliberativa delle Regioni in materia di maltrattamento, abuso e/o sfruttamento sessuale dei minori

Tavola 1 - Regioni che hanno adottato leggi, delibere o altri atti amministrativi inerenti specificamente i temi del maltrattamento, abuso e/o sfruttamento sessuale dei minori

Hanno adottato leggi, delibere etc.	Non hanno adottato leggi, delibere, etc.
Abruzzo	Basilicata
Calabria	Friuli Venezia Giulia
Campania	Liguria
Emilia Romagna	Marche
Lazio	Molise
Lombardia	Provincia autonoma di Bolzano
Piemonte	Puglia
Sardegna	Sicilia
Toscana	Umbria (a)
Valle d'Aosta	Provincia autonoma di Trento
Veneto	<b>Totale</b> <b>9</b>
<b>Totale</b> <b>12</b>	

a) Per l'Umbria l'adozione di leggi, delibere ed atti amministrativi inerenti la tematica oggetto di studio è in fase di elaborazione

Tra le azioni deliberative delle Regioni alcune hanno carattere generale connesse ai compiti d'indirizzo in materia socioassistenziale, quali l'approvazione di piani sociali e di programmazione territoriale nei quali sono presenti sezioni specificamente indirizzate agli interventi sulle problematiche del maltrattamento e dell'abuso. Altre, invece, interessano l'adozione di documenti d'indirizzo specifici in materia di abuso e maltrattamento.

A quest'ultima tipologia di interventi appartengono: il *Progetto pilota di interventi sanitari in favore dei minori a rischio e loro famiglie* della Regione Abruzzo e il *Progetto pilota regionale di contrasto al maltrattamento e all'abuso* approvato dalla Regione Veneto<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Deliberazione Giunta Regionale n. 1165 del 17 dicembre 2002

<sup>2</sup> Il Progetto Veneto (DGR n. 4031/02) prevede una serie di fasi/aree di intervento significative:

- a. sensibilizzazione - informazione a genitori, giovani, educatori, insegnanti e operatori;
- b. attivazione di centri specialistico-riabilitativi a livello territoriale;

Anche la Regione Calabria ha assunto scelte di programmazione specifiche sull'area della violenza, adottando il DGR n. 838 del 24 settembre 2002 che ha per oggetto criteri e modalità per la concessione di finanziamenti a specifici programmi di prevenzione, assistenza, recupero dei minori vittime di abuso sessuale.

La Regione Emilia Romagna, che già nel 1999 aveva adottato le *Linee di indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori*<sup>3</sup>, nel periodo in esame ha ulteriormente sviluppato interventi settoriali attraverso l'approvazione di progetti per la formazione in materia di abuso e maltrattamento psicofisico<sup>4</sup> e l'assegnazione di fondi alle Province per gli interventi finalizzati alla realizzazione delle attività di contrasto da cui hanno avuto origine progetti volti alla creazione di servizi specializzati<sup>5</sup>.

- 
- c. formazione a vari livelli per operatori dei servizi sociali e sanitari del territorio;
  - d. elaborazione di linee guida e procedure per l'intervento interistituzionale;
  - e. istituzione Banca dati minori maltrattati e/o abusati; valutazione, coordinamento e monitoraggio del fenomeno e degli interventi, monitoraggio e valutazione del progetto.

Gli obiettivi possono essere raggiunti, secondo la Regione, valorizzando le risorse già presenti sul territorio e, nel contempo, rafforzando la rete dei servizi e la diffusione di una cultura comune per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

<sup>3</sup> DGR n. 1294 del 12 febbraio 1999

<sup>4</sup> DGR n. 1929 del 28 ottobre 2002

<sup>5</sup> Grazie a finanziamenti distribuiti a livello provinciale (DGR n. 2068 del 23 dicembre 2002), a Bologna è stato possibile aprire un Centro specialistico multiprofessionale provinciale Il Faro, segnalato dalla Regione come un esempio di *best practice*. Il progetto ha avuto inizio con la decisione dell'Amministrazione provinciale di Bologna di costituire un gruppo di lavoro composto da operatori sanitari e sociali, che ha individuato un modello organizzativo sfociato nella costituzione del Centro specialistico multiprofessionale. Il Centro è finalizzato ad assicurare la corretta gestione dei casi attraverso interventi ad elevata competenza clinica, diagnostica e legale, da attuarsi in rete con i servizi territoriali, l'autorità giudiziaria, gli ospedali e la scuola.

Il Faro si propone come la sede in cui garantire competenze specifiche, coadiuvando e fornendo consulenza agli operatori e ai servizi territoriali nelle varie evenienze legate all'abuso sessuale e alle gravi forme di maltrattamento. Il progetto intende, inoltre, individuare la comunità di accoglienza più idonea per il minore, proporre programmi di formazione e aggiornamento e quantificare e monitorare il fenomeno della violenza all'infanzia.

Il Centro è attivo dal settembre 2002 ed è stato costituito tramite una specifica convenzione tra tutte le istituzioni coinvolte (Azienda USL Bologna Città, Azienda USL Bologna Nord, Azienda USL Bologna Sud, Azienda USL di Imola, Consorzio sociosanitario di Imola, Pronti soccorsi pediatrici degli Ospedali Maggiore e Sant'Orsola di Bologna). L'équipe specialistica è composta da un'assistente sociale a tempo pieno e, a part time, due psicologhe psicoterapeute, un neuropsichiatra infantile, due pediatri e un consulente legale provenienti dai servizi territoriali.

In alcune Regioni l'esigenza di una maggiore conoscenza del fenomeno ai fini della programmazione delle politiche sociali cerca di trovare risposta in rapporti di collaborazione con le Università, cui si affidano incarichi di ricerca e studio, oppure la sperimentazione di interventi pilota in collaborazione con i servizi locali.

Di rilievo l'impegno della Regione Piemonte che, successivamente all'approvazione nell'anno 2000 delle *Linee guida per la presa in carico da parte dei servizi socioassistenziali e sanitari dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori*, ha promosso un'articolata politica di intervento sulle tematiche minorili e sul maltrattamento e l'abuso sessuale, in particolare. Nel periodo in esame, i dati resi disponibili consentono di delineare un quadro d'iniziativa che prende forma a partire da una serie di atti deliberativi nei quali si assegna un ruolo prioritario alla formazione specialistica e di base di tutti gli operatori coinvolti nei percorsi di tutela. Il capillare lavoro realizzato in questa Regione si colloca

---

Il progetto intende: favorire la costruzione di una rete integrata di azioni volte alla tutela del minore presunto o vittima di maltrattamento; individuare la comunità di accoglienza più idonea; fornire la consulenza sulla casistica; proporre programmi di formazione e aggiornamento; quantificare e monitorare il fenomeno.

<sup>6</sup> Assegnazione di un contributo all'Università di Pisa per il progetto interregionale *Ad altezza di bambino*, volto alla sensibilizzazione ed informazione dei volontari per la prevenzione e la precoce rilevazione dei segnali di disagio dei minori (DD n. 171 del 17 luglio 2002); realizzazione di una giornata di informazione e formazione destinata agli operatori delle équipe multidisciplinari per la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori (DD n. 249 del 09 ottobre 2002); legge n. 269/98, affidamento di incarichi per attività formative rivolte alle équipe multidisciplinari deputate alla presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori, in attuazione della campagna regionale di informazione e formazione sulle tematiche minorili approvata con DGR n. 39-4144 del 15 ottobre 2001 (DD n. 380 del 25.11.2002); legge n. 269/98, affidamento di un incarico alla Cooperativa Paradigma s.r.l. per la stampa di n. 3000 copie del periodico informativo "Il Punto"- numero speciale sul programma regionale di informazione e formazione sul tema degli abusi e maltrattamenti ai danni di minori (DD n. 382, 25 novembre 2002); legge n. 269/98. Affidamento di un incarico a Federazione italiana donne arti, professioni, affari per la stampa di volumi contenenti gli elaborati dei corsi sperimentali rivolti agli alunni delle scuole medie superiori del Piemonte, già promossi dalla regione nell'anno 2001, sul tema della prevenzione della violenza sui minori (DD n.111 del 28 maggio 2003); Progetto europeo Daphne 2000/2003, adesione al progetto *Studio e condivisione delle buone pratiche per prevenire il ripetersi della violenza nei confronti di minori alla fine delle misure di protezione* (DD n. 115 del 06 giugno 2003); legge n. 269/98, approvazione della partecipazione ai corsi di formazione congiunta di magistrati/avvocati/operatori delle équipe multidisciplinari per la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori (DD n. 135 del 26 giugno 2003).



in un quadro organizzativo dei servizi profondamente innovato con la creazione di ventidue équipe multidisciplinari territoriali per la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori.

## 2. Elaborazione di linee guida per gli interventi nei casi di maltrattamento, abuso e/o sfruttamento sessuale di minori

Tavola 2 - Regioni che hanno elaborato linee guida per gli interventi nei casi di maltrattamento, abuso e/o sfruttamento sessuale di minori

<i>Hanno elaborato linee guida</i>	<i>Non hanno elaborato linee guida</i>
Umbria	Abruzzo
Campania	Basilicata
Emilia Romagna	Calabria
Friuli Venezia Giulia	
Lazio	Marche
Liguria	Molise
Piemonte	Provincia autonoma di Bolzano
Provincia autonoma di Trento	Puglia
Sicilia	Sardegna
Toscana	Valle d'Aosta
Veneto	<b>Totale</b>
Lombardia	<b>9</b>
<b>Totale</b>	
<b>12</b>	

La ricognizione conferma la scelta di alcune Regioni di procedere alla deliberazione di strumenti di regolamentazione e coordinamento delle procedure in materia di segnalazione e presa in carico dei minori vittime di maltrattamenti e abusi.

Le linee guida regionali rispondono all'esigenza degli operatori di avere chiarezza nelle fasi delicate della tutela di un minore, quando devono scegliere come procedere in ordine alla segnalazione, all'adozione di provvedimenti urgenti di protezione, alla convocazione o meno della famiglia, all'avvio di percorsi valutativi psicosociali.

Le linee guida forniscono indicazioni puntuali anche sulla ripartizione di competenze tra servizi sociali, servizi sanitari, tribunale per i minorenni, procura presso il tribunale per i minorenni e procura ordinaria. Si tratta di strumenti che si prefiggono l'obiettivo di riconoscere i diversi rapporti che intervengono tra l'ambito giudiziario e quello amministrativo, delineando un percorso omogeneo di presa in carico dei minori e delle loro famiglie.

In alcuni casi, il documento approvato entra nel dettaglio, suggerendo metodologie e orientamenti per l'osservazione e la raccolta di dati utili alla redazione della relazione psicologica e di quella psicosociale richieste dal tribunale per i minorenni.

L'azione delle Regioni si pone sicuramente come integrativa di ciò che è sancito nel quadro legislativo vigente, segnalando al legislatore lacune e mancanze che possono essere superabili con progetti di riforma.

Numerose Regioni hanno fornito informazioni circa l'approvazione di linee guida adottate in periodi precedenti a quello qui in esame, e di cui si era già dato riscontro nelle precedenti Relazioni. E' questo il caso della Regione Veneto, della Regione Emilia Romagna, della Regione Campania, della Regione Piemonte, della Regione Lazio.

Tra le nuove iniziative deve essere segnalata l'approvazione da parte della Regione Toscana (delibera n. 313 del 25 marzo 2002) del documento *Guida e strumenti operativi in materia di abbandono e maltrattamento dei minori*. Il testo fornisce indicazioni e percorsi per le segnalazioni in materia civile e per le denunce in materia penale; richiama alcuni principi e indicatori utili per la rilevazione; e indica modalità di comunicazione e collaborazione tra uffici giudiziari, servizi sociosanitari ed enti locali.

Si rilevano, inoltre, le linee guida approvate dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione Sicilia e dal Friuli Venezia Giulia.

In Umbria e Lombardia l'elaborazione di linee guida per gli interventi in materia di maltrattamento e abuso è ancora in corso. La Regione Liguria, al

momento della compilazione del questionario, non aveva elaborato linee guida, la cui deliberazione, tuttavia, è programmata per l'autunno 2003.

### 3. Strutture di coordinamento degli interventi in materia di maltrattamento, abuso e/o sfruttamento sessuale dei minori

Tavola 3 - Regioni che hanno strutture di coordinamento degli interventi in materia di maltrattamento, abuso e/o sfruttamento sessuale dei minori

<i>Hanno strutture di coordinamento degli interventi</i>	<i>Non hanno strutture di coordinamento degli interventi</i>
Abruzzo	Calabria
Basilicata	Lombardia
Campania	Marche
Emilia Romagna	Molise
Friuli Venezia Giulia	Provincia autonoma di Trento
Lazio	Puglia
Liguria	Sicilia
Piemonte	Veneto
Provincia autonoma di Bolzano	<b>Totale</b> <b>8</b>
Sardegna	
Toscana	
Umbria	
Valle d'Aosta	
<b>Totale 13</b>	

Tavola 4 - Livello delle strutture di coordinamento degli interventi (possibile risposta multipla)

Regionale	4
Provinciale	8
Comunale	1
Di ambito/zona socio sanitaria	5
Altro	3

Nell'esperienza regionale si avvalorà l'importanza della rete di collaborazione interistituzionale e multiprofessionale che può vedere

variamente coinvolti, oltre alla Regione o a rappresentanti dei Comuni e delle Province, anche:

- a. il tribunale ordinario penale;
- b. il tribunale per i minorenni;
- c. i servizi sociali;
- d. i servizi sanitari delle Aziende sanitarie locali;
- e. i servizi sociali dell'amministrazione della giustizia minorile.

Dai dati raccolti si evidenzia che nella maggior parte dei casi le strutture di coordinamento sono di livello provinciale, oppure fanno capo alle zone sociosanitarie.

Generalmente, più ampio è il livello territoriale di riferimento, più generali e meno "operativo-specifici" sono i compiti dell'organismo.

In Piemonte i coordinamenti a livello provinciale sono costituiti da Comitati provinciali di pubblica amministrazione presso le Prefetture. Ma sono presenti anche specifiche équipe multidisciplinari per la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori, istituite presso ogni ASL e presso l'Ospedale infantile Regina Margherita.

In Toscana è stato creato un gruppo di lavoro multidisciplinare coinvolgente gli operatori del territorio, incaricato di studiare il fenomeno dell'abuso ed elaborare un progetto operativo di riferimento che individui modelli organizzativi d'integrazione sociosanitaria sul tema del disagio e dell'abuso all'infanzia, da promuovere a livello territoriale in ciascun ambito di area vasta.

Il Progetto materno infantile e dell'età evolutiva adottato dalla Regione Friuli (DGR n.1393/2003) individua nell'area dell'integrazione sociosanitaria a livello di zona i servizi di riferimento per la funzione di tutela dei minori oggetto di abuso e maltrattamento: il servizio Sociale dei Comuni, i Consultori familiari e il Servizio distrettuale di psicologia o di neuropsichiatria per l'età evolutiva.

La Regione richiede che tali strutture si pongano in collegamento funzionale con gli altri servizi presenti sul territorio (unità operative ospedaliere, PLS, ecc.)

nonché con gli organi giudiziari competenti. Nel modello proposto, i tre servizi referenti, operando attraverso protocolli operativi, devono garantire, in forma integrata, gli interventi di prevenzione del fenomeno, nonché quelli di assistenza e di supporto clinico, sociale ed educativo che si rivelano necessari in ogni fase del percorso di tutela.<sup>7</sup>

Il Programma regionale dell'Emilia Romagna per l'attuazione della legge n. 285/97 (DGR n.156/01) prospetta, quale linea di indirizzo, la costituzione di équipe specializzate sovradistrettuali come punti di snodo per facilitare l'accesso dei minori e delle famiglie a servizi specializzati.

Talvolta le strutture di coordinamento segnalate dalle Regioni hanno però finalità solo di tipo gestionale-amministrativo. Ad esempio, in Abruzzo è stata segnalata la costituzione di un gruppo di coordinamento regionale composto dai responsabili degli enti locali oltre che dal dirigente e dal funzionario del competente servizio regionale allo scopo di verificare l'attuazione del programma biennale degli interventi socioeducativi nel quale sono presenti anche indicazioni programmatiche relative al maltrattamento e all'abuso all'infanzia.

---

<sup>7</sup> Tra le funzioni da esplicare nel processo di intervento, si individuano in particolare:

- la rilevazione dei casi, attraverso la consulenza a tutti i servizi del territorio (sociali, sanitari, scolastici, educativi) per un'intercettazione precoce; la formulazione di una prima valutazione psicosociale; la segnalazione agli organi giudiziari competenti, l'attivazione di interventi urgenti e provvisori di protezione del minore;
- la valutazione psicosociale (e se del caso medico - psicosociale), su mandato dell'autorità giudiziaria, delle relazioni familiari e del danno subito dal bambino nei casi di abusi intrafamiliari, con successiva esplicitazione di parere prognostico sulle possibilità di recupero da parte della famiglia;
- il trattamento, su mandato dell'autorità giudiziaria, attraverso un programma di recupero a valenza sociale, educativa e terapeutica del minore e dei responsabili dei delitti (in particolare nelle situazioni di abuso e maltrattamento intrafamiliari), in caso di prognosi positiva, o attraverso un programma alternativo di accompagnamento del bambino al distacco dalla figura genitoriale, in caso di prognosi negativa;
- la protezione del minore attraverso la messa in atto di tutti gli interventi atti a controllare, sostenere e proteggere il minore nelle fasi di rilevazione, valutazione e trattamento.

#### 4. Adozione di un piano regionale d'indirizzo sull'infanzia e l'adolescenza nel quale sia inclusa la tematica della violenza sui minori

Tavola 5 - Regioni che hanno adottato un piano regionale d'indirizzo sull'infanzia e l'adolescenza nel quale sia inclusa la tematica della violenza sui minori

<i>Tematica presente nel piano</i>	<i>Tematica non presente nel piano</i>
Abruzzo	Calabria
Basilicata	Marche
Campania	Puglia
Emilia Romagna	Provincia autonoma di Trento
Friuli Venezia Giulia	<b>Totale</b> <b>4</b>
Lazio	
Liguria	
Lombardia	
Molise	
Piemonte	
Provincia autonoma di Bolzano	
Sardegna	
Sicilia	
Toscana	
Umbria	
Valle d'Aosta	
Veneto	
<b>Totale</b> <b>17</b>	

Come evidenzia la Tav. 5, la tematica in oggetto è ormai entrata a far parte a pieno titolo dei programmi regionali d'indirizzo sull'infanzia e l'adolescenza, generalmente collegati ai piani regionali in area sociale e/o sanitaria; solo quattro sono, infatti, le Regioni che non hanno risposto positivamente al quesito loro posto in materia.

A titolo di esempio si riportano alcune informazioni più analitiche ricavate dai documenti che qualche Regione ha inviato a completamento delle risposte fornite al questionario.

La Regione Molise, con delibera del Consiglio regionale del 9 luglio 2002, ha approvato il piano relativo al fondo per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza (*ex lege* n. 285/97) nel quale è stato

previsto un progetto su base regionale contro l'abuso sessuale. Il progetto dovrà essere definito con il concorso delle amministrazioni provinciali, della Direzione scolastica regionale e dei Comitati contro la pedofilia attivati presso le Prefetture. Anche la Regione Sardegna indica il Piano di attuazione legge n. 285/97 quale cornice entro la quale sono stati collocati specifici investimenti in materia di abuso per incoraggiare la creazione di servizi in rete in ciascun ambito territoriale sociosanitario.

Nelle linee programmatiche della Regione Toscana si prevede che i Comuni dovranno orientare le loro attività sui bisogni della popolazione minorile nell'area della prevenzione, del supporto e della tutela dei minori in situazioni di violenza, abbandono e disagio. Nel 2003, la Regione Toscana ha scelto di adottare uno specifico Piano d'azione regionale sui diritti dei minori come stabilito nel Piano integrato sociale regionale (PISR) per il triennio 2002-2004. Successivamente all'adozione del Piano d'azione regionale, ciascuna zona sociosanitaria dovrà formulare uno specifico Piano d'azione di zona sui diritti dei minori, che comprenda programmi e azioni orientati a rispondere ai particolari bisogni dei minori e delle loro famiglie e a contrastare i fenomeni individuati come cause del disagio.

Il monitoraggio e la valutazione del Piano d'azione di zona costituiranno due momenti fondamentali del processo innovativo che si intende realizzare con l'adozione di tale strumento di programmazione. L'attività di monitoraggio perseguirà due scopi prioritari: verificare periodicamente lo stato di avanzamento del piano e osservare l'andamento dei fenomeni che si intende contrastare al fine di poter effettuare le necessarie modificazioni ai programmi assunti.

La Regione Piemonte afferma che, pur in assenza di un unico piano, sono stati approvati dai settori regionali competenti diversi provvedimenti d'indirizzo sull'infanzia e l'adolescenza.

Per quanto riguarda la Regione Abruzzo, il Piano regionale di attuazione della legge n. 285/97 (triennio 2000-2002) ha previsto la realizzazione in

ciascuno dei quattro Piani territoriali provinciali di almeno un intervento di tutela nei confronti dei minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale<sup>8</sup>.

In Valle d'Aosta la tematica è inserita nel Piano sociosanitario regionale 2001-2004, che affronta il problema della tutela dei minori e determina quali obiettivi prioritari:

- mantenere il minore nel proprio ambiente familiare e sociale, offrendo alla famiglia sostegni adeguati;
- facilitare la famiglia nello svolgimento del suo ruolo educativo attivando le risorse e le potenzialità in essa presenti;

---

<sup>8</sup> Nella risposta al questionario sono state indicate le misure assunte da alcune realtà territoriali, in particolare:

- a. La C.M. Maielletta - Zona P - Pennapedimonte (CH) ha previsto un progetto diretto a promuovere una maggiore sensibilizzazione in materia di abuso e violenza sui minori e a garantire un sostegno ed un aggiornamento agli insegnanti. Il progetto include l'attivazione di un corso di formazione ed aggiornamento in materia di violenza sui minori riservato agli insegnanti delle scuole materne ed elementari.
- b. La C.M. Gran Sasso - Zona O - Tossicia ha messo in programma un intervento di formazione e sensibilizzazione delle famiglie, delle scuole del territorio e dei minori. L'intervento si propone la costruzione di un sistema di rete con i servizi e le istituzioni presenti nel territorio (tribunale per i minorenni, case famiglie, servizi sociali). Si prevede inoltre, l'attivazione di percorsi formativi, di iniziative informative e di uno sportello d'ascolto nei centri educativi per i minori.
- c. L'Unione dei Comuni - Città territorio Val Vibrata (TE), in continuità con le iniziative progettuali del precedente Piano regionale di attuazione della legge n. 285, oltre a promuovere la conoscenza del fenomeno dell'abuso, maltrattamento e violenza all'infanzia, ha concordato la realizzazione di un intervento di pronto soccorso fisico, affettivo e sociale. Gli obiettivi da perseguire sono quelli del recupero socio-affettivo dei minori abusati e della famiglia abusante, la creazione di una rete di servizi, la definizione di un protocollo d'intesa con il Tribunale per i minorenni. Nel Centro per l'età evolutiva, dove si svolge l'iniziativa, è attivo uno sportello ed un numero verde. Le attività del Centro concernono la presa in carico del caso, il contatto con la famiglia segnalata, l'anamnesi sociale, la segnalazione alla magistratura e, se opportuno, l'allontanamento del minore dalla famiglia d'origine. Il progetto comprende anche la realizzazione di attività di studio e ricerca sul fenomeno dell'abuso e della violenza sui minori e di formazione degli operatori, oltre a incontri di sensibilizzazione.
- d. Il Comune di Spoltore ha elaborato un piano di monitoraggio dei fenomeni dell'abuso e della pedofilia ed una mappatura delle aree più a rischio con la definizione di un protocollo operativo di intervento nei casi di pedofilia e abuso. Nell'ambito dell'intervento sono incluse attività di formazione del personale delle agenzie educative e dei servizi sociali e sanitari articolate su tre livelli: rilevamento; diagnosi e protezione; trattamento ed attività di sensibilizzazione ed informazione ai bambini ed alle famiglie.
- e. Il Comune de L'Aquila ha programmato attività di sensibilizzazione, formative e di sostegno alle famiglie ed al minore.



- offrire adeguati aiuti ai nuclei familiari relativamente a problematiche sociali, sanitarie, psicologiche e relazionali;
- sviluppare interventi preventivi, spesso penalizzati a fronte di situazioni di emergenza;
- sperimentare servizi innovativi a livello locale;
- prevenire il comportamento violento nei bambini e negli adolescenti;
- individuare precocemente il disagio dei minori in ambito scolastico, familiare e relazionale anche in riferimento ad abusi, maltrattamenti e sfruttamento sessuale.

Anche il Piano triennale dei servizi sociali della Liguria colloca la tematica tra gli obiettivi prioritari nell'area delle responsabilità familiari e dei diritti dei minori e degli adolescenti, focalizzando come ambiti di progettazione da privilegiare:

- la creazione di servizi di sostegno, cura e recupero psicosociale di minori, adolescenti e donne vittime di abusi, maltrattamenti e violenze, anche sessuali, attraverso interventi integrati tra i settori sociale, sanitario, giudiziario e scolastico;
- il sostegno psicologico e sociale per nuclei familiari a rischio di comportamenti violenti e maltrattamenti, attraverso interventi di prevenzione primaria a forte integrazione sociosanitaria;
- la realizzazione di strutture di accoglienza a carattere familiare per minori e donne (almeno una ogni due zone sociosanitarie).

## 5. La progettazione gestita direttamente dalle Regioni

La ricognizione effettuata ha inteso indagare anche l'attività che la Regione può gestire attraverso la selezione e il finanziamento diretti di progetti operativi oppure attraverso la partecipazione a programmi europei.

Tra le varie tipologie di attività, le informazioni indicano un peso significativo attribuito agli interventi di formazione, sensibilizzazione e comunicazione. Tuttavia, a differenza di quanto emerso in altre indagini, anche le attività finalizzate alla creazione di servizi occupano uno spazio importante rivelando la volontà di canalizzare risorse verso l'istituzione di strutture direttamente operative sui casi.

Tra le attività formative e informative, l'esperienza piemontese che si è sostanziata nel *Programma di sensibilizzazione, informazione e formazione per la prevenzione e la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori*, si presenta indubbiamente come la più ricca e articolata tra quelle raccolte. Il Programma si compone di molteplici azioni, gestite da soggetti sia del pubblico sia del privato sociale<sup>9</sup>, indirizzate a insegnanti, genitori, operatori dei settori sanitario, sociale, giudiziario e ai minori.

---

<sup>9</sup> La risposta data dalla Regione al questionario elenca le seguenti iniziative:

- a. Campagna di sensibilizzazione, informazione e formazione per la prevenzione dei casi di maltrattamento ed abuso ai danni di minori, rivolta a tutti gli operatori socioassistenziali e sanitari del territorio piemontese (assistenti sociali, educatori, psicologi, neuropsichiatri infantili, pediatri, infermieri, medici di pronto soccorso).
- b. Percorsi di formazione specialistica per i componenti delle ventidue équipe multidisciplinari per la segnalazione e la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori, costituite presso tutte le AASSLL del Piemonte e per gli operatori del gruppo di lavoro costituito presso l'Azienda ospedaliera OIRM - S. Anna.
- c. Corsi di formazione congiunta di magistrati/avvocati/équipe specialistiche.
- d. Sperimentazione di due corsi di informazione e formazione per le scuole medie superiori del Piemonte destinati ad alunni, genitori ed insegnanti.
- e. Corsi di formazione per insegnanti delle scuole materne, elementari, medie.
- f. Progetto regionale di informazione e formazione nel settore scolastico per la prevenzione e la lotta contro l'abuso sui minori e la pedofilia
- g. Azioni di supporto:
  - distribuzione presso tutte le scuole materne ed elementari del Piemonte del cd-rom *Le fiabe di Davide*;

La Regione Molise segnala che è stato elaborato a cura dell'Assessorato regionale alla Sanità uno specifico progetto, che nei prossimi mesi verrà sottoposto alle valutazioni necessarie per la relativa approvazione, finalizzato a combattere la violenza contro i bambini, gli adolescenti e le donne.

Per quanto riguarda il Veneto, sono nove i progetti che la Giunta regionale ha deciso di finanziare con riferimento alle iniziative previste dalla legge regionale n. 41 del 16 dicembre 1997, *Abuso e sfruttamento sessuale: interventi a tutela e promozione della persona*.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia, la deliberazione 1891/2002 della Giunta regionale ha previsto uno specifico obiettivo per il sostegno finanziario delle attività sociosanitarie ritenute prioritarie dall'ente regionale per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. La Regione si impegna a sostenere economicamente progetti che affrontino in modo integrato aree del disagio minorile che ad oggi non hanno trovato adeguate risposte a livello territoriale. Tali progetti prevedono:

- la prevenzione e la tutela dei bambini e degli adolescenti in situazione di abuso e maltrattamento;
- la tutela di bambini e adolescenti con importanti problemi psicologici e psichiatrici;
- la tutela del minore che vive in un nucleo familiare a rischio oppure collocato fuori famiglia.

Con tale finanziamento la Regione vuole promuovere la pianificazione congiunta tra Comuni e Aziende per i servizi sanitari a livello di ambito/distretto, quale strumento di integrazione per la realizzazione di progetti specifici aventi ad oggetto l'assistenza e la protezione dei minori che si trovano nelle situazioni suddette.

- 
- attivazione del servizio di accesso protetto a Internet per gli studenti e le studentesse di tutte le scuole medie inferiori del Piemonte;
  - h. Distribuzione presso tutte le scuole medie inferiori del Piemonte del kit *Lezioni di fiducia* di Telefono Azzurro.

Sempre nell'area dei progetti specifici promossi dalle Regioni e dalle Province autonome per l'istituzione di servizi specialistici, la Provincia autonoma di Bolzano ha sostenuto la locale associazione Il Germoglio nella realizzazione di un servizio per l'ascolto e la consulenza telefonica (*Call center*) rispetto a situazioni di conclamato o sospetto maltrattamento ed abuso. Il servizio è gestito da un'équipe pluriprofessionale stabile composta da psicologi e assistenti sociali che si avvalgono della collaborazione di un sessuologo, un avvocato, un pediatra e un neuropsichiatra infantile<sup>10</sup>.

In questa sfera progettuale, un elemento negativo che emerge in modo peculiare è l'esiguo numero di iniziative rivolte alle vittime della tratta e della prostituzione: solo tre Regioni le indicano tra le attività sostenute finanziariamente.

La carenza di investimenti diretti in questo ambito può spiegarsi con l'attribuzione ad altri assessorati delle competenze in materia, con una limitata sensibilità al problema o, infine, con il ricorso, in modo quasi esclusivo, ai fondi provenienti da progetti europei oppure dalle risorse *ex-art. 18 DLGS n. 286/98*. Queste ultime però possono essere attivate solo se esiste una compartecipazione dell'ente locale, e nel paragrafo dedicato ai progetti di protezione sociale è stato sottolineato quanto sia elevato il numero di aree regionali coinvolte. Allora, probabilmente, una spiegazione migliore è data dalla mancanza di una raccolta sistematica della documentazione e degli interventi, che produce una sottostima del lavoro svolto dalle amministrazioni regionali, e che fornisce un dato distorto sulla reale presenza di progetti in questo settore.

Come progetti regionali nel settore degli interventi contro la prostituzione coatta e la tratta, si ricordano quello della Regione Emilia, che rivolge da tempo

---

<sup>10</sup> In una prima fase il progetto si rivolgerà agli operatori delle istituzioni che già hanno consuetudine con il maltrattamento e l'abuso; in questa fase il *Call center* svolgerà una funzione di referenza per la consulenza sui casi e la costruzione di sinergie interistituzionali. In una seconda fase il servizio si aprirà alla raccolta delle segnalazioni da parte dei singoli cittadini che abbiano la necessità di informazioni e di consulenza e per i quali il *Call center* si propone come canale di accesso all'informazione e centro di ascolto.

un'attenzione particolare al problema della prostituzione con un programma specifico, denominato *Help*, per la prevenzione della prostituzione minorile, nonché quello della Regione Piemonte che affronta anche il tema della tratta. In questo settore, in attuazione dell'art. 18 legge n. 40 del 6 marzo 1998, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, il Piemonte ha finanziato il progetto *Reinserimento lavorativo ed ambientale di donne immigrate straniere vittime della tratta*, realizzato dall'associazione Gruppo Abele ONLUS -Torino. Il progetto prevede l'inserimento lavorativo, attraverso lo strumento delle borse lavoro, di donne immigrate vittime della tratta, che si sono affrancate da condizioni di prostituzione coatta.

#### La partecipazione a progetti e iniziative internazionali

Alcuni enti hanno indicato la progettazione europea come un ambito in cui viene direttamente coinvolta la Regione. In particolare, il Progetto europeo Daphne è l'ambito di maggiore coinvolgimento delle amministrazioni regionali, sovente chiamate a sostenere con un co-finanziamento locale quella quota dei costi che la Commissione europea non copre.

In altri casi le attività di livello sopranazionale sono il prodotto di politiche regionali nel campo della cooperazione decentrata. La Regione Toscana, per esempio, è coordinatrice di un progetto di cooperazione con la Romania che coinvolge le strutture amministrazione in area socioeducativa della Contea di Brasov. Nello specifico, il progetto prevede la realizzazione di un programma articolato di azioni per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'abbandono, dell'abuso e dello sfruttamento di minori. La Toscana ha sostenuto il progetto attraverso un apposito Programma di iniziativa regionale ed ha individuato le associazioni ANPAS Solidarietà internazionale e Mediana quali soggetti attuatori. Il progetto sostiene il lavoro della Direzione generale per la protezione dei diritti del bambino di Brasov, tramite il supporto, la formazione e l'aggiornamento professionale del personale amministrativo e di

quello impiegato nella gestione dei servizi socioeducativi e la creazione di una rete multidisciplinare per lo scambio di informazioni, l'applicazione delle buone pratiche e la cooperazione interistituzionale.

La Regione Emilia è presente in due progetti europei (programma Stop I e Interreg), ambedue sulla tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale. Oltre i confini dell'Europa, nell'ottica della cooperazione internazionale decentrata, partecipa inoltre ad un progetto in corso in Brasile di prevenzione dell'abbandono, accoglienza e reinserimento familiare di bambini a rischio e vittime di abuso.

La Valle d'Aosta partecipa al Progetto Daphne (DGR n. 220 del 28 gennaio 2002) e al Progetto Hyppocrates che prevede l'attivazione di interventi per la prevenzione della violenza all'interno della scuola.

La Regione Piemonte partecipa al Progetto Kiriade, finanziato nell'ambito del Progetto Daphne 2000/2003, avente tra le sue finalità la creazione di servizi per informare i minori stranieri sulle risorse che il territorio offre e sulla legislazione italiana in materia di immigrazione, violenza, sfruttamento sessuale e prostituzione, e l'organizzazione di corsi di formazione rivolti agli operatori sociali.

## **6. La progettazione a livello di Comuni, Province e ambiti territoriali per la prevenzione e il contrasto del maltrattamento, abuso e/o sfruttamento sessuale**

Quindici Regioni<sup>11</sup> hanno fornito dati sui progetti realizzati a livello locale, tra i quali si annoverano: corsi di formazione e iniziative di sensibilizzazione; creazione o potenziamento di servizi territoriali specializzati (es. équipe, centri di consulenza); apertura di strutture di accoglienza (es. comunità, case famiglia, ecc.); interventi di contrasto della prostituzione; partecipazione a progetti europei.

Dalle risposte si nota ancora una volta la prevalenza delle attività di formazione e aggiornamento professionale rivolte agli operatori dei settori sociale, sanitario, educativo e giudiziario. Tre le attività rivolte alle scuole alcune Regioni segnalano programmi rivolti ai bambini, anche quelli molto piccoli delle scuole materne ed elementari.

Come aspetto di specificità si rileva che a livello decentrato sono stati segnalati un numero maggior di progetti sulla prostituzione: cinque Regioni hanno dato una risposta positiva, per un totale di tredici azioni. Le informazioni che riguardano questo livello di progettazione sono riferite nel paragrafo dedicato alle buone pratiche selezionate dalle Regioni poiché in questa parte più generale del questionario gli enti si sono in genere limitati a segnalare le tipologie di attività senza aggiungere specificazioni aggiuntive.

Dall'analisi dei questionari è apparsa una maggiore disponibilità a rispondere da parte delle Regioni del Centro-Nord, che forse segnala l'esistenza di una più diffusa consuetudine dell'ente regionale a monitorare il livello locale di implementazione delle politiche sociali.

---

<sup>11</sup> Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.

**7. I progetti realizzati con le risorse finanziarie messe a disposizione con il decreto 13 marzo 2002, n. 89, Regolamento concernente la disciplina del fondo di cui all'articolo 17, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 269, in materia di interventi a favore dei minori vittime di abusi, a norma dell'articolo 80, comma 15, della legge 23 dicembre 2000, n. 388**

Tavola 6 - Progetti realizzati con risorse finanziarie messe a disposizione con il decreto 13 marzo 2002, n. 89

Forme e tipologie di intervento	
Corsi di formazione e/o aggiornamento professionale	7
Iniziative di sensibilizzazione rivolte alla generalità della popolazione	6
Iniziative di sensibilizzazione/laboratori/percorsi di educazione socio-affettiva rivolti a bambini delle scuole	5
<i>Scuole materne</i>	4
<i>Scuole elementari</i>	5
<i>Scuole medie inferiori</i>	4
<i>Scuole medie superiori</i>	4
Produzione di opuscoli o pubblicazioni informative	2
Organizzazione di convegni, seminari, ecc.	4
Campagne di sensibilizzazione attraverso i media (TV, radio, giornali, ecc.)	1
Supporto alla creazione o potenziamento di servizi territoriali specializzati (es: équipe, centri di consulenza)	5
Creazione o potenziamento di strutture di accoglienza (es: comunità, case famiglia, ecc.)	3
Creazione o potenziamento di interventi di contrasto della prostituzione:	0
Progetti europei	2
Progetti di cooperazione internazionale	0
Costituzione di centri di documentazione/osservatori	0
Attivazione di gruppi di studio	1
Altro	4

Il decreto 13 marzo 2002, n. 89 del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, *Regolamento concernente la disciplina del fondo di cui all'articolo 17, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 269, in materia di interventi a favore dei minori vittime di abusi, a norma dell'articolo 80, comma 15, della legge 23 dicembre 2000, n. 388*, prevede il finanziamento di progetti riconducibili a specifici programmi di prevenzione, assistenza e recupero.



In particolare, il decreto stabilisce che i due terzi delle risorse devono essere destinati a progetti riconducibili a specifici programmi di sostegno, anche psicoterapeutico, dei minori vittime dei delitti di cui agli articoli 600 *bis* (prostituzione minorile), 600 *ter* (pornografia minorile), 600 *quater* (detenzione di materiale pornografico tramite sfruttamento sessuale dei minori) e 600 *quinquies* (turismo sessuale) del codice penale, introdotti dalla legge n. 269/98. Per l'annualità fiscale 2001, ma operativamente quella 2002-2003, le risorse ripartite tra le Regioni ammontano a 40 miliardi di vecchie lire. La parte residua del fondo, invece, deve essere destinata a programmi di recupero di coloro riconosciuti responsabili dei delitti di pedofilia prima ricordati, come sancito dall'art. 17 della legge n. 269/98 istitutivo del fondo.

L'art. 2 del decreto fornisce indirizzi per la pianificazione degli interventi. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a predisporre appositi programmi in tema di maltrattamenti, di abuso e di sfruttamento sessuale dei minori.

Alla luce di quanto riportato nel decreto, i programmi di intervento elaborati dalle Regioni e dalle Province autonome devono essere finalizzati alla realizzazione di proposte concernenti:

- a. azioni di prevenzione;
- b. azioni di presa in carico;
- c. azioni formative e informative, anche rivolte alle vittime e agli autori di reato.

I programmi devono anche indicare, seppure in linea generale:

- a. le azioni prioritarie da promuovere da parte delle amministrazioni competenti e i risultati attesi;
- b. i soggetti responsabili dell'iniziativa e dell'attuazione degli interventi;
- c. le modalità della collaborazione tra enti pubblici e soggetti privati operanti nel settore della tutela dei minori dagli abusi, con particolare

- riguardo alla collaborazione tra comuni, aziende unità sanitarie locali e i centri di giustizia minorile;
- d. i criteri di ripartizione del fondo sul territorio interessato e per ogni azione prioritaria;
- e. le modalità per l'utilizzazione dei finanziamenti e per l'eventuale revoca.

Il decreto stabilisce che i progetti siano realizzati in ambiti territoriali che consentano l'integrazione degli interventi con la rete dei servizi sociali e sanitari del territorio (art. 3); e precisa che le attività contenute nei progetti devono prevedere il coordinamento e l'intervento professionale di psicologi, educatori, operatori assistenziali, nonché di personale medico e infermieristico in relazione alle esigenze delle persone assistite. Per quanto riguarda la gestione dei progetti, il decreto chiede che sia affidata ad organismi pubblici e privati che dispongano di una diretta e comprovata esperienza nel settore. In particolare, il decreto stabilisce che condizione per l'erogazione del finanziamento da parte della Regione a organismi privati sia la dimostrazione che essi hanno svolto, per almeno due anni, attività nel settore dell'assistenza ai minori; l'esperienza deve essere comprovata da convenzioni stipulate con gli enti locali o con le aziende unità sanitarie locali e attestazione, da parte dei medesimi enti, circa la puntuale esecuzione delle convenzioni medesime. Per le attività non operanti in convenzione l'esperienza deve essere dimostrata mediante attestazione dell'ente locale o dell'azienda unità sanitaria locale.

Infine, il decreto richiede che entro il 30 ottobre di ciascun anno le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano trasmettano al Ministro del Lavoro e delle politiche sociali una relazione sullo stato di attuazione degli interventi effettuati e sulla loro efficacia, nonché sulla spesa sostenuta.

Allo stato attuale solo dieci Regioni hanno provveduto a emanare decreti contenenti bandi per la selezione di progetti da finanziare con tali risorse; gran parte delle attività sono ancora in cantiere.

La Regione Abruzzo ha approvato un programma biennale di interventi in attuazione dell'art. 17, c. 2, della legge n. 269/98 e del regolamento decreto n.

89/2002. Questo è articolato in quattro progetti selezionati dopo apposito bando. I progetti sono in corso di realizzazione e prevedono azioni di prevenzione, diagnosi e cura, formazione e informazione in favore delle vittime e degli autori di reato.

Della Regione Friuli Venezia Giulia si è già scritto; qui merita aggiungere che l'amministrazione regionale ha privilegiato, in sintonia con quanto previsto nel Progetto obiettivo materno infantile e dell'età evolutiva, il sostegno finanziario di programmi di intervento finalizzati a consolidare la rete dei servizi integrati sociosanitari per la presa in carico dei minori in situazione di abuso e/o di maltrattamento.

In Umbria sono stati finanziati progetti aventi ad appalto:

- azioni di prevenzione per la tutela dei minori rivolte a nuclei familiari a rischio;
- azioni di prevenzione e sostegno per i minori in situazioni di disagio;
- prevenzione dell'abuso sessuale dei minori e assistenza ai nuclei familiari pluriproblematici;
- incontri di sensibilizzazione sul disagio e abuso psicologico e fisico sui minori;
- corretta e diffusa informazione sul fenomeno del maltrattamento e dell'abuso sessuale per operatori;
- strutture di accoglienza per minori;
- progetto di prevenzione del fenomeno dell'abuso, violenza e maltrattamento ai minori e attivazione di un numero verde;
- prevenzione e cura nei casi di abuso e di maltrattamento.

La Regione Emilia Romagna, dopo l'attivazione di corsi di formazione (DGR n.1909/02), ha provveduto ad assegnare le risorse alle province, definendo, altresì, forme di utilizzo, priorità e modalità (DGR n.2608/02) secondo una prospettiva di continuità rispetto alla pianificazione della legge n.

285/97. Attualmente negli ambiti provinciali sono in corso di predisposizione specifici piani di intervento, la cui approvazione è prevista entro dicembre.

Per quanto riguarda la Campania, le risorse finanziarie *ex lege* n. 388 del 23 dicembre 2000 sono state trasferite agli enti locali, i quali hanno in larghissima parte progettato gli interventi di assistenza.

La Regione Marche ha destinato le risorse dell'art. 80 della legge n. 388/00 al budget di competenza del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, istituito con legge regionale 15 ottobre 2002, n. 18, *Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza*, poiché l'art.1, c. 2, gli affida la promozione, in collaborazione con gli enti locali, dei progetti per la prevenzione e il trattamento. Tenuto conto che il Garante ha assunto l'incarico con decorrenza 17 aprile 2003, l'attività in materia è in fase programmatica.

La Regione Piemonte ha dato attuazione agli obiettivi stabiliti con la DGR n. 39-4144 del 15 ottobre 2001 in materia di informazione e formazione sulle tematiche minorili tra cui il contrasto al fenomeno dell'abuso e del maltrattamento sui minori attraverso l'utilizzo dei fondi trasferiti a norma della legge n. 269/98 e della legge n. 285/97 (quota del 5% riservata alla formazione *ex art. 2*).

Nella Provincia autonoma di Bolzano le risorse finanziarie messe a disposizione con il decreto n. 8/2002 confluiscono nel bilancio provinciale (come tutti gli altri fondi statali) e successivamente i fondi vengono ripartiti sui vari ambiti di intervento, ma senza vincolo di destinazione.

## **8. Le buone pratiche segnalate dalle Regioni**

La ricognizione effettuata ha cercato di approfondire i contenuti degli interventi genericamente indicati dalle Regioni nel questionario di rilevazione, proponendo agli enti la descrizione di esperienze locali da essi stessi giudicate come esempi di buone pratiche. La descrizione che segue riporta solo le

informazioni che è stato possibile ottenere, non ha pertanto carattere esaustivo, ma solo esemplificativo di ciò che le Regioni stesse hanno comunicato.

Dato l'interesse a ricostruire un quadro complesso e articolato del patrimonio progettuale maturato nel corso del periodo di riferimento, l'illustrazione delle iniziative citate entra, talvolta, nel dettaglio delle stesse.

Il risultato ottenuto può essere considerato un primo tentativo sperimentale di rispondere a due esigenze espresse nel Piano nazionale di lotta alla pedofilia: quella di mettere a sistema un monitoraggio costante dei progetti e dei servizi al fine di valutarne sia l'efficacia sia l'efficienza e quella di consentire il trasferimento e la condivisione delle migliori esperienze d'intervento a livello nazionale.

### **8.1. Regione Abruzzo**

La Regione Abruzzo ha attivato da sei anni alcuni progetti pilota di interventi sanitari in favore dei bambini abusati e delle loro famiglie: il primo, inaugurato nel 1997, realizzato dal Centro Primavera di Scerne di Pineto (TE); il secondo, avviato nel 2000, promosso presso il Centro Piccolo Principe di Pescara.

Il Centro Primavera ha sviluppato un modello di presa in carico del bambino abusato di tipo globale, multidimensionale ed integrato. L'accesso a tale servizio avviene tramite invio diretto al Centro da parte del Tribunale per i minorenni, della Procura, dei Servizi sociali pubblici, dei Consulenti familiari, dei medici di base, delle Comunità per minori.

Il Centro effettua una diagnosi di abuso, secondo un protocollo di intervento codificato e una serie di procedure che hanno avuto la certificazione di qualità ISO 9001:2000<sup>12</sup> e sono parte integrante del Manuale di qualità interno

---

<sup>12</sup> Realizzare un sistema di gestione per la qualità conforme alle ISO 9001:2000 della *International organization for standardization* significa lavorare secondo procedure definite e condivise. La

al Centro. Al termine della diagnosi di tipo multidimensionale (psicologica, sociale, pediatrica, neurologica, ginecologica, medico-legale, a seconda dei casi) è attivato un progetto di presa in carico attraverso il quale vengono erogate le prestazioni richieste, che rientrano nell'offerta del Centro Primavera. Tali prestazioni sono innanzitutto di carattere psicoterapeutico e di sostegno psicologico, ma possono essere integrate da prestazioni riabilitative (psicomotorie, logopediche, occupazionali, etc.). Inoltre, professionisti specializzati coadiuvano i giudici nelle audizioni protette, gestiscono uno spazio neutro per incontri protetti o a fini valutativi tra genitori e figli (nei casi di maltrattamento o di separazione conflittuale), offrono prestazioni di riunificazione familiare (per esempio, l'inserimento del bambino abusato in una famiglia adottiva o affidataria oppure l'accompagnamento al rientro in quella di origine). Il Centro ha attivato, altresì, servizi di consulenza giuridico-legale, in particolare rivolta agli operatori coinvolti nel caso, e prestazioni di sostegno pedagogico ed educativo a minori a cui sono state diagnosticate difficoltà di apprendimento. Attraverso questo modello, il bambino vittima di abuso sessuale riceve una serie di cure tempestive e coordinate fra loro in base ai bisogni riscontrati e ai danni molteplici prodotti dall'abuso.

Il Centro Piccolo Principe si avvale di una équipe di psicologici ed assistenti sociali. Congiuntamente al servizio psicologico e psicoterapeutico, il Centro offre accoglienza residenziale presso due comunità, la Rosa e la Volpe, dislocate nella medesima struttura; tali unità di accoglienza di tipo familiare garantiscono un contesto protetto nel rispetto delle abitudini del bambino (scuola, tempo libero, etc.), osservandone i rapporti con i genitori e aiutandolo ad elaborare il trauma subito. Le famiglie maltrattanti vengono prese in carico attraverso un intervento di valutazione, sostegno, diagnosi e terapia.

---

certificazione del sistema di qualità ISO 9001 - una garanzia internazionale di affidabilità - è rilasciata da organismi internazionali di certificazione, i quali attestano che il servizio adotta procedure di lavoro finalizzate alla propria efficienza e alla soddisfazione del cliente. La certificazione di qualità sta diventando sempre di più un requisito essenziale per essere qualificati come fornitori di servizi alla persona, sia nel privato che nel pubblico.

La Regione Abruzzo cita anche l'esperienza dell'Associazione *On the Road* che da anni promuove e gestisce progetti contro lo sfruttamento sessuale di donne e minori. Il modello di intervento adottato dall'Associazione potremmo definirlo di tipo "generalista"; in esso, infatti, il fenomeno della prostituzione minorile è affrontato all'interno del più ampio e complesso fenomeno della tratta e della prostituzione coatta.

I progetti realizzati dall'Associazione, con il sostegno della Regione, inseriscono il tema della prostituzione anche nel più ampio quadro delle politiche migratorie a livello regionale poiché la maggior parte delle vittime sono donne e minori di nazionalità extraeuropea. Per quanto riguarda l'intervento sulla prostituzione minorile<sup>13</sup>, il lavoro dell'Associazione si svolge esclusivamente con ragazze straniere che esercitano lungo le strade delle città abruzzesi, dove il fenomeno è certamente più visibile e, conseguentemente, più osservato. Allo stato attuale, il progetto, nonostante l'elevata specializzazione degli interventi, non riesce però ad affrontare gli aspetti più recenti ed ancora più nascosti della prostituzione minorile, in particolari quelli della prostituzione di minorenni maschi, o di ragazze italiane e straniere costrette a prostituirsi all'interno di locali, night o appartamenti, anche se è condivisa dagli operatori la percezione dell'esistenza di tali realtà sul territorio regionale.

L'Associazione *On the Road* dal 1990 ha messo in campo servizi diversificati, integrati e strutturati gestiti da professionalità formate *ad hoc*, con una elevata specializzazione specialmente nelle unità di contatto su strada, che possono definirsi le strutture "in prima linea" nella lotta al fenomeno della prostituzione minorile di strada. Nel lavoro dell'Associazione, un salto di qualità è stato compiuto grazie alla novità apportata dall'art. 18 del DLGS n.

---

<sup>13</sup> Fornire dati statistici sulla presenza di minori che si prostituiscono sulle strade italiane rappresenta un arduo compito, anche perché il fenomeno è abbastanza mobile sul territorio a causa dei frequenti spostamenti cui sono obbligate le giovani prostitute. Comunque emerge che l'incidenza delle minorenni che si prostituiscono sulla strada risulta maggiore per alcune nazionalità, prima fra tutte quella albanese, mentre il fenomeno di strada non interessa le ragazze italiane.

286/98, concernente il soggiorno per motivi di protezione sociale, che nell'esperienza condotta a livello locale ha costituito una conquista di enorme portata per la tutela delle ragazze vittime.

Nello specifico, gli interventi previsti dal progetto in corso in Abruzzo sono:

- servizi di prossimità nei luoghi della marginalità (per esempio, unità mobili di strada);
- numero verde sulla tratta (informazione, consulenza e assistenza telefonica sulle 24 ore);
- *drop in centers*: sportelli a bassa soglia di informazione, orientamento, consulenza (sul piano sanitario, legale, sociale, relazionale e psicologico) e invio agli altri servizi dell'Associazione oppure a quelli del territorio;
- programmi di assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art 18 DLGS n. 286/98 (per minori, donne e uomini immigrate/i vittime di violenza e sfruttamento del traffico di esseri umani);
- percorsi di alfabetizzazione, scolastici, di orientamento, di formazione pratica in impresa e accompagnamento all'inserimento lavorativo.

Tale complesso di attività è realizzato con la compartecipazione di istituzioni europee, come il Consiglio d'Europa e la Commissione europea, di vari ministeri (in particolare il Ministero per le Pari Opportunità e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), Regioni ed enti locali<sup>14</sup>. Il lavoro condotto è a tutto campo ed è stato più volte insignito di premi e valutato come "buona pratica" a livello nazionale ed europeo, il che testimonia la reale possibilità di

---

<sup>14</sup> Per quanto riguarda gli enti e le istituzioni territoriali, l'azione dell'Associazione è sostenuta dalla Regione Abruzzo, dalla Regione Marche, dalla Regione Molise, dalle Province di Ascoli Piceno, Teramo, Macerata, Pescara, oltre ad un'ampia rete di oltre 40 Comuni. Esiste anche una rete di collaborazioni con le prefetture, le questure e le forze dell'ordine, la magistratura, nonché enti del privato sociale, imprese ed una vasta compagine di partner dei paesi europei e dei paesi di origine e transito delle vittime della tratta.



attivare sensibilità e sinergie in un'integrazione molto efficace tra pubblico e privato, in una dimensione locale, nazionale e transnazionale.

## **8.2. Regione Toscana**

La Regione segnala come buona pratica la collaborazione attivata con l'Ufficio scolastico regionale per la Toscana volta alla valutazione dei bisogni formativi dei docenti in materia di maltrattamento e abuso all'infanzia e alla definizione di un organico piano di intervento. In via preliminare, nel corso degli anni 2002 - 2003 sono state effettuate consultazioni e riunioni con i dieci dirigenti dei Centri dei servizi amministrativi presenti nelle varie Province della Toscana. Inoltre, d'accordo tra i due enti sono state curate:

- la diffusione di un opuscolo informativo rivolto ai bambini delle scuole materne e del primo ciclo delle scuole elementari. All'interno della campagna di prevenzione contro gli abusi e i maltrattamenti all'infanzia promossa nell'anno 2001, la Regione Toscana ha predisposto la pubblicazione di un opuscolo per l'infanzia curato dall'Associazione Artemisia, la cui diffusione avviene all'interno di seminari di studio organizzati a livello provinciale sul tema dei minori ed in particolare sul ruolo della scuola nella rete dei servizi di prevenzione dell'abuso. Fino ad oggi, i seminari effettuati sono stati quattro (a Lucca, Pistoia, Pisa e Livorno) e hanno prodotto risultati soddisfacenti considerata l'alta partecipazione ai momenti di confronto e discussione diretti tra insegnanti e amministratori;
- la costituzione di un gruppo di lavoro con operatori del territorio (neuropsichiatra, psichiatra, psicologo, assistente sociale) e docenti dell'Università di Firenze - Dipartimento di psicologia - per effettuare una ricognizione dei percorsi formativi effettuati ed un monitoraggio delle modalità di raccordo stabilite tra scuola e servizi del territorio nella fase della rilevazione e nel processo di tutela dei minori in situazioni di disagio e/o vittime di violenza intrafamiliare;

- una rilevazione sulle attività svolte dai Comuni in merito agli interventi di assistenza e protezione rivolti ai minori, in famiglia o allontanati in comunità o affidamento, seguiti dai servizi territoriali. La rilevazione ha prestato un'attenzione particolare ai dati relativi al maltrattamento e all'abuso sessuale, cercando di evidenziare il numero e le caratteristiche dei casi che sono stati segnalati all'autorità giudiziaria;
- l'istituzione dell'Ufficio di pubblica tutela, così come previsto dalla legge regionale 3 ottobre 1997, n. 72, *organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino di servizi socioassistenziali e sociosanitari integrati*, che all'art. 70, c. 3, individua tra le funzioni prioritarie la tutela dei diritti delle persone dichiarate incapaci, con particolare attenzione alla tutela dei diritti dei minori.

### **8.3. Regione Piemonte**

La Regione riporta quale buona pratica la creazione su tutto il territorio regionale delle équipes multidisciplinari per la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento sui minori, strutture alle quali si è già fatto riferimento nei precedenti paragrafi.

Tali équipes sono state attivate, in attuazione della DGR n. 42-29997 del 2 maggio 2000, presso tutte le ventidue ASL del Piemonte e presso l'ospedale di riferimento regionale per le patologie infantili, il Regina Margherita di Torino. Le équipes assumono a modello di riferimento l'esperienza del progetto "Cappuccetto rosso", un gruppo di lavoro multidisciplinare composto da operatori della ASL e del Comune, avviato a Torino nel 1994. Per quanto riguarda i punti di forza, si segnala che all'interno delle équipes sono rappresentate tutte le professionalità che possono essere coinvolte nel processo di tutela di un minore abusato o maltrattato e nell'eventuale percorso di recupero delle funzioni genitoriali (sono, infatti, presenti operatori di neuropsichiatria infantile, dei servizi socioassistenziali, dei SERT, di medicina

legale, ginecologia e pediatria, dei dipartimenti di salute mentale e del servizio di psicologia). In diversi casi, le équipes si sono integrate con la presenza di rappresentanti delle Forze dell'ordine, della Questura e della magistratura.

Le disposizioni contenute nella citata deliberazione regionale hanno permesso, in diversi territori, di affrontare in maniera interprofessionale, fin dal primo momento della segnalazione, i casi di sospetto abuso o maltrattamento portati a conoscenza dell'équipe, che vengono seguiti dagli operatori competenti in raccordo con l'équipe stessa. Quest'ultima rappresenta, pertanto, al di là delle modalità operative prescelte (incontri periodici di verifica e confronto, presa in carico diretta dei singoli casi; momenti di approfondimento e trasferimento di competenze agli altri operatori) la sede per il reciproco scambio di informazioni, per la condivisione di protocolli d'intervento comuni e per la realizzazione della "rete" di protezione, garantendo una omogeneità dei percorsi di tutela su tutto il territorio interessato.

A livello centrale, su richiesta dei responsabili delle équipes, la Regione organizza incontri periodici per gli stessi responsabili e/o con le intere équipes su tematiche specifiche, quali i rapporti con le autorità giudiziarie minorili e il Tribunale ordinario, il flusso informativo sui nuovi casi seguiti, la verifica delle attività formative realizzate.

Altra iniziativa di eccellenza menzionata dalla Regione è il progetto promosso dalla Regione stessa e realizzato dall'Associazione FIDAPA in due scuole medie superiori del Piemonte. Qui, dopo una prima serie di incontri di informazione rivolti ad insegnanti, genitori ed alunni, i ragazzi delle due scuole, sotto la guida di esperti, hanno realizzato materiali informativi (sotto forma di fumetti, disegni, storie) sui possibili rischi di maltrattamento o abuso e sui comportamenti da tenere per "chiedere aiuto".

Il punto di forza del progetto sono proprio i lavori dei ragazzi, realizzati con grande sensibilità ed attenzione, utilizzando contenuti e linguaggi adatti alla comprensione dei bambini più piccoli, cui sono destinati, in quanto elaborati da "fratelli maggiori" e non da adulti.

I lavori sono stati raccolti in due volumi ed in un cd-rom, in un formato adatto alle attività didattiche e all'eventuale riproduzione, che saranno proposti, secondo una metodologia di *peer education*, dagli stessi ragazzi che li hanno realizzati agli alunni delle scuole elementari nel corso del prossimo anno scolastico.

La Regione, infine, illustra come *best practice* il coordinamento avviato con le autorità giudiziarie del distretto della Corte di appello di Torino, che ha portato alla realizzazione di un progetto di formazione congiunta cui hanno aderito magistrati, avvocati, polizia giudiziaria e operatori delle équipes multidisciplinari.

Il percorso formativo ha rappresentato il completamento dei corsi di specializzazione organizzati per le équipes, i cui componenti avevano espressamente richiesto la possibilità di momenti di confronto e raccordo con i magistrati dei rispettivi territori allo scopo di analizzare il percorso di tutela del minore dal punto di vista dei diversi operatori coinvolti, con particolare attenzione alle fasi in cui più strettamente si intrecciano ruoli e responsabilità delle autorità giudiziarie e dei servizi socio-assistenziali e sanitari competenti. Le attività formative sono state realizzate in nove edizioni decentrate sul territorio e sono state cofinanziate dalla Regione e dall'ufficio referente per la formazione decentrata dei magistrati del distretto di Corte di appello di Torino.

#### **8.4. Regione Campania**

La Regione fa riferimento al progetto *Dietro lo specchio* realizzato nell'anno scolastico 2002/2003.

Gli obiettivi dell'iniziativa sono stati: attivare un percorso educativo di prevenzione dell'abuso; fornire agli operatori adeguati strumenti di ascolto; creare all'interno del contesto scolastico un orizzonte comune di senso e di significati in cui inserire l'azione preventiva e di recupero.

Il progetto si è articolato in dieci workshop strutturati in seminari teorici e attività in piccoli gruppi basate su presentazioni di esperienze di lavoro vissute dai partecipanti.

Punti di forza del progetto sono rinvenuti in:

- a. il tentativo di individuare modelli educativi di prevenzione concernenti il diritto di opporsi alle pretese dell'adulto, l'inviolabilità del proprio corpo, l'autostima;
- b. l'adozione di un approccio valutativo alla comprensione dell'evento traumatico;
- c. la sperimentazione di una metodica che prevede l'integrazione delle varie professionalità attraverso la condivisione di percorsi atti a favorire la capacità di ascolto e l'individuazione di azioni finalizzate a sviluppare la prevenzione e a ridurre gli effetti del trauma.

### **8.5. Regione Veneto**

La Regione Veneto cita il Progetto regionale su prevenzione, contrasto e presa in carico delle situazioni di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale di minori (DGR n. 4031/02) realizzato tra i progetti *ex lege* regionale n. 41/97.

Il Progetto pilota è stato motivato dalla necessità di organizzare in modo sinergico le azioni promosse dalla Regione sia nell'ambito della protezione del minore maltrattato e/o abusato sia nell'area del cosiddetto "benessere". Esso ha incluso un articolata tipologia di misure di accompagnamento e supporto a genitori, insegnanti e operatori che lavorano a diretto contatto con bambini e adolescenti e, che avendo tra i propri compiti quello di favorire il processo di crescita, devono essere messi in grado di individuare precocemente gli eventuali segnali di disagio.

Il Progetto prevede una serie di interventi:

- a. sensibilizzazione di genitori, giovani, educatori, insegnanti e operatori;

- b. attivazione di centri specialistico-riabilitativi a livello territoriale;
- c. formazione di base e specialistica rivolta agli operatori dei servizi sociali e sanitari del territorio;
- d. elaborazione di linee guida, procedure e controlli operativi con il coinvolgimento di tutte le istituzioni interessate;
- e. istituzione di una banca dati riguardante i casi di minori maltrattati e/o abusati segnalati ai servizi addetti al monitoraggio del fenomeno e degli interventi.

L'attuazione degli interventi è suddivisa in fasi omogenee, quali:

**Fase 1 - sensibilizzazione-informazione** rivolta a genitori, giovani, educatori ed operatori attraverso l'uso di cartelloni, opuscoli, volantini informativi, apertura di un sito Internet e di una chat line protetta con la presenza di esperti per le risposte, realizzazione di un numero verde per operatori e forze dell'ordine.

**Fase 2 - attivazione dei centri specialistici riabilitativi diurni**, a livello interprovinciale, con finalità terapeutiche, in favore dei bambini abusati e/o maltrattati e delle loro famiglie. Il centro è dotato di strumenti atti a conservare le dichiarazioni, a proteggere il minore durante l'ascolto, ed accerta l'effettiva esistenza dell'abuso.

**Fase 3 - formazione**, attraverso percorsi per l'équipe del centro e percorsi comuni tra operatori sociali e operatori socio-sanitari del territorio. Elemento qualificante, richiesto dal programma regionale, è l'esplicitazione di metodologie e tecniche per la supervisione del lavoro sui casi e il coordinamento interistituzionale.

**Fase 4 - definizione di linee guida e protocolli** riguardanti le procedure di rilevazione, segnalazione e presa in carico, elaborati da un gruppo di lavoro, operante a livello regionale, con il contributo degli operatori che hanno partecipato alla formazione e delle équipe dei centri.

Fase 5 - **costituzione di una banca dati regionale** sui minori maltrattati e abusati e valutazione e monitoraggio degli interventi progettuali.

La Regione Veneto, avvalendosi della legge regionale n. 41/97, ha sostenuto l'implementazione e lo sviluppo di iniziative locali fra le quali si cita l'esperienza progettuale del Comune di Padova finalizzata ad affrontare i bisogni delle donne immigrate soggette a sfruttamento sessuale.

Il progetto ha incluso momenti di sensibilizzazione con la cittadinanza; in particolare sono stati organizzati incontri con gli abitanti dei quartieri nei quali è stata registrata una più forte presenza del fenomeno, al fine di promuovere una riflessione in grado di favorire il superamento di paure e pregiudizi. Sono stati avviati anche interventi di accoglienza residenziale in apposite strutture per donne straniere, sole o con figli, sottoposte a sfruttamento sessuale, e percorsi di integrazione sociale e lavorativa, in forma personalizzata e il più aderente possibile ai bisogni di ciascuna donna o minore accolta.

### **8.6. Regione Valle d'Aosta**

La Regione Valle d'Aosta ha segnalato il Progetto Sorriso finanziato con la legge regionale 34, del 31 gennaio 1996. Esso è finalizzato alla prevenzione e all'individuazione del disagio dei minori in ambito scolastico e familiare anche in riferimento ad abusi, maltrattamento e sfruttamento sessuale.

Le attività previste dal progetto sono articolate su due livelli:

- a. **formazione degli operatori** dei servizi per la prima infanzia, della scuola, dei servizi sociali e ospedalieri per renderli preparati a riconoscere in modo precoce nei bambini i segnali/indicatori di trascuratezza/maltrattamento/abuso;
- b. **formazione di un gruppo centrale** (*task-force*) composto da operatori dello staff dell'Ufficio Minori Regionale, della Questura, della Medicina legale, del reparto ospedaliero di pediatria e del Pronto soccorso, della scuola, con l'obiettivo di rappresentare un punto di riferimento per il

territorio e di coordinamento interistituzionale a garanzia di interventi tempestivi e integrati.



***Terza parte***

***Le iniziative delle ONG, degli enti***

***del privato sociale***

***e delle organizzazioni produttive***



## 1. Associazionismo e ONG

L'impegno dell'associazionismo e delle organizzazioni non governative contro lo sfruttamento della prostituzione minorile, la pedo-pornografia, il turismo sessuale, il maltrattamento e dell'abuso sessuale nei confronti dei minori rimane sempre alto ed è di fondamentale importanza, nell'affrontare questi temi e le loro implicazioni, analizzare il ruolo svolto dal privato sociale sia sul territorio italiano sia all'estero nell'ambito della cooperazione internazionale.

Per cercare di raccogliere informazioni aggiornate sul loro lavoro, è stato elaborato un questionario somministrato a oltre cento ONG, associazioni di volontariato, consorzi sociali e cooperative sociali.

Lo strumento d'indagine ha mirato a rilevare:

- a) l'appartenenza a strutture/organismi di coordinamento degli interventi in materia di maltrattamento, abuso e/o sfruttamento sessuale dei minori;
- b) la tipologia di interventi specifici sul tema del maltrattamento, dell'abuso e/o dello sfruttamento sessuale promossi dall'ente;
- c) la rete delle collaborazioni dell'ente;
- d) le esperienze di intervento qualificate dall'ente come esempio di "buone pratiche".

La qualità delle risposte è stata molto varia; in generale, si può affermare che solo le organizzazioni più grandi (UNICEF, Telefono Azzurro, ECPAT, Terres des hommes, CISMAL, Mondo bambino, Save the children, per citare le principali) hanno dimostrato dimestichezza con la gestione di una scheda di rilevazione, la raccolta di materiali di approfondimento e la disponibilità a successivi contatti per eventuali chiarimenti e integrazioni. Quindi, nonostante lo sforzo di catturare anche realtà molto piccole, ma note per il loro elevato livello di specializzazione, le informazioni a disposizione non possono che dirsi una rappresentazione imperfetta, comunque vera, del complesso e variegato mondo delle ONG, delle organizzazioni professionali e delle realtà del

cosiddetto privato sociale che si muovono attorno al tema della prevenzione, dell'assistenza e delle azioni di concreto aiuto alle vittime di abuso e sfruttamento sessuale.

Ancora una riflessione generale: rispettando una regola che vuole che i processi di cambiamento nei paradigmi culturali e d'identificazione dei nuovi problemi emergenti siano caratterizzati da un movimento che va dal basso verso l'alto, è possibile affermare che le esperienze di cui si è avuta testimonianza confermano tale teoria. Si deve proprio al privato sociale lo svolgimento di una funzione di apripista lungo versanti di conoscenza e di intervento che sono fortemente innovativi. Ciò è confermato, ad esempio, dal lavoro di Telefono Azzurro sul delicato e complesso problema dei minori autori di reati sessuali, che l'associazione ha avuto il merito di proporre all'attenzione degli esperti, sollecitando ricerche e progetti di prevenzione e trattamento. O, ancora, si pensi a quanto hanno fatto alcuni centri antiviolenza o enti specializzati, quali l'associazione Artemisia di Firenze e l'Ospedale Bambin Gesù di Roma facenti capo al CISMAL, attorno alla violenza assistita, una forma di grave violenza all'infanzia a lungo negletta e misconosciuta. La scelta di porre l'attenzione su questo problema è derivata dalla consapevolezza, confermata da molti studi e ricerche svolte a livello mondiale, che il danno non coinvolge solo chi direttamente è bersaglio di atti violenti, ma anche chi assiste a tali atti in modo diretto, indiretto o percepisce solo gli effetti. Il grande numero di bambini coinvolti e la gravità dei danni riscontrati, anche rispetto al rischio di trasmissione intergenerazionale della violenza, hanno posto gli operatori dell'associazione Artemisia di Firenze e dell'Ospedale Bambin Gesù di fronte all'urgenza di attrezzarsi per affrontare il fenomeno nei termini di rilevazione, protezione, valutazione e cura.

Viene tracciato adesso un quadro riassuntivo dei dati raccolti, mentre le informazioni che riguardano le attività delle organizzazioni professionali

operanti nel settore del turismo sono riportate nella sezione successiva dedicata specificatamente al tema del turismo sessuale.

#### A. Appartenenza a strutture di coordinamento

L'indagine lascia emergere che almeno la metà delle realtà che hanno risposto al questionario non fa parte di organismi di coordinamento sulle tematiche oggetto della Relazione. Tra quelle che, invece, hanno risposto positivamente, prevalgono i soggetti che aderiscono a network di livello nazionale, che possono vedere partecipi o associazioni di settore oppure enti istituzionali e locali con i quali l'ente condivide compiti di tutela dei minori vittime di abuso. Tra coloro che svolgono le loro **attività a livello nazionale** possono essere citati il Volontariato internazionale per lo sviluppo (VIS), che fa parte del Coordinamento nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (PIDIDA), e Save the children. Alcune associazioni di tipo locale aderiscono a reti multiregionali, quali, ad esempio, il CISMAI - Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia.

**A livello provinciale**, Telefono Azzurro, per esempio, prende parte alle Conferenze permanenti, *ex* Comitati provinciali per la pubblica amministrazione, che rappresentano strumenti d'intervento intersettoriale a livello locale per la lotta contro la pedofilia. L'adesione a coordinamenti di livello subregionale consiste, appunto, nella condivisione di progetti di lavoro con altre istituzioni competenti nella tutela dei minori. Questo interessa molte realtà minori, estremamente specializzate, che il territorio individua come punti di riferimento per interventi specialistici a supporto dell'azione degli enti locali o dell'autorità giudiziaria, anche se poche di loro sono chiamate a sottoscrivere i protocolli d'intesa interistituzionali.

Alcune ONG, molto attive nella cooperazione internazionale con progetti locali finalizzati a contrastare le cause o le conseguenze dello sfruttamento sessuale dei minori, aderiscono a **network internazionali** di tipo tecnico, così

come accade a Telefono Azzurro, partecipe della rete europea delle linee telefoniche di aiuto all'infanzia.

Terre des hommes sul territorio italiano non svolge attività dirette ai minori bensì attività di *advocacy* e sensibilizzazione rivolte verso il grande pubblico sui diritti dell'infanzia, in rete con altre sedi internazionali, come accade anche per ECPAT-Italia, un'altra grossa realtà molto attiva nel settore che interessa la legge n. 269/98.

#### B. Interventi specifici sul tema del maltrattamento, dell'abuso e/o dello sfruttamento sessuale promossi dall'ente.

La maggior parte degli interventi indicati è riconducibile alla tipologia delle **iniziative di sensibilizzazione** rivolte alla generalità della popolazione, attraverso la produzione di opuscoli (*La depressione nei bambini e negli adolescenti, Vittime silenziose, L'ascolto del disagio in adolescenza, Bambini e adolescenti di fronte alle paure di Telefono Azzurro*), campagne di comunicazione sui media (UNICEF con la RAI), manifestazioni pubbliche, seminari e convegni.

Subito dopo ci sono i **corsi di formazione e/o aggiornamento** professionale. Su questo fronte sono impegnati tutti i soggetti rispondenti. Di nuovo si distingue Telefono Azzurro con corsi interregionali di formazione, autorizzati dal Ministero dell'istruzione, sui temi della prevenzione dell'abuso e del maltrattamento e della promozione dei diritti dell'infanzia rivolti al personale delle scuole elementari e medie inferiori. Un elemento peculiare dei progetti di Telefono Azzurro è il collegamento del corso di formazione con la costituzione di un servizio di consulenza specialistica per insegnanti e altri operatori scolastici allo scopo di accompagnarli nella lettura dei segnali di disagio rilevati e in una successiva, eventuale, segnalazione di casi ai servizi del territorio. Anche associazioni aderenti al CISMAI svolgono attività di formazione. In queste esperienze, tra i destinatari prevalenti ci sono, oltre agli insegnanti, anche genitori, educatori di case-famiglia, operatori sportivi e operatori telefonici dei centri antiviolenza (associazione Artemisia di Firenze).

Fra le attività che vedono impegnati i soggetti rispondenti, seguono la **pubblicazione di rapporti e documenti** e l'organizzazione di **laboratori e percorsi di educazione socioaffettiva** rivolti a bambini e adolescenti, con una certa prevalenza delle scuole elementari e medie superiori.

Per quanto riguarda la redazione di rapporti di studio e di ricerca, Save the children ha pubblicato nel maggio 2003 il rapporto *Abuso sui minori e giustizia degli adulti* e il *Position paper sulla pedo-pornografia e lo sfruttamento sessuale dei bambini su Internet*. Quest'ultimo rapporto si basa sull'esperienza di sei *hot line* gestite da sedi diverse di Save the children e offre una panoramica del problema dello sfruttamento sessuale dei bambini connesso a Internet.

#### *La cooperazione internazionale*

Molti sono anche i progetti di cooperazione internazionale. Se ne citano alcuni. Terre des hommes ha attivato e gestisce circa 40 progetti in America Latina, Africa, Asia e Medio Oriente. I progetti sono rivolti a bambini di strada, vittime di tortura psicologica, bambini di *slum*, *bidonvilles* e quartieri degradati, bambini in carcere, sfruttati nel mercato della prostituzione e nel lavoro minorile. Per loro Terre des hommes organizza centri di accoglienza, scuole di strada, doposcuola, attività sanitarie di base, ecc. Per fare questo collabora anche con partner locali ai quali offre risorse finanziarie, supporto organizzativo, assistenza tecnica e consulenze.

Il Celim, Centro laici italiani per le missioni, partecipa al progetto di Livingstone (Zambia) per la creazione di un centro giovanile per orfani a causa dell'AIDS.

L'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII fa parte del progetto in favore di *meninos de rua* in Brasile, Cile, Bolivia e di ragazzi di strada in Zambia e Kenia.

ECPAT partecipa ai progetti *Multidisciplinary and innovative approach on victim identification, rehabilitation of women and child trafficked for sex slavery in*

*Vietnam e Prevention against trafficking in children and child sex tourism in Cambogia.*

Una parte consistente delle attività svolte è rappresentata inoltre dalle iniziative finalizzate alla creazione o al potenziamento di interventi di contrasto della prostituzione. Tra queste si annoverano sia la creazione di strutture di accoglienza e di servizi territoriali specializzati sia l'organizzazione di corsi di formazione professionale. In questo campo il Gruppo Abele, tra le altre iniziative segnalate, ha realizzato uno sportello giuridico per le vittime della tratta.

#### *La partecipazione ai progetti europei*

Di una certa rilevanza è anche il dato relativo ai progetti europei. Le risposte positive ottenute confermano che l'Italia è un Paese che partecipa attivamente sia come promotore che come partner. Alla quantità dei progetti presentati non sempre corrisponde la qualità; tuttavia le iniziative europee hanno aperto la strada della collaborazione internazionale anche a quelle associazioni più piccole che, probabilmente, non avrebbero mai avuto la forza di inserirsi da sole nel contesto europeo.

Tra le ONG, Terre des hommes promuove, in collaborazione con la sua Federazione internazionale, la campagna *Please disturb* contro il turismo sessuale, e *Stop child trafficking*, un progetto che ha permesso la realizzazione di una campagna stampa, di un sito web e l'organizzazione di un convegno internazionale.

Telefono Azzurro ha partecipato, e partecipa, a progetti Daphne finalizzati al confronto delle modalità operative utilizzate dalle principali helplines europee e alla promozione di un servizio di ascolto fondato sui medesimi principi di qualità ed efficienza.

ECPAT Italia ha partecipato a progetti volti alla valorizzazione del Codice di condotta dell'industria turistica italiana per la protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale nel turismo, ad attività di ricerca come l'iniziativa *Joint*



*East West research project on trafficking for sexual purposes in Europe: the sending countries* e di sensibilizzazione via Internet contro la pedopornografia con il progetto *Stop-it Internet hotline per la lotta alla pornografia in rete*.

Save the children partecipa, tra i vari progetti europei, anche a un progetto (ECNAT, *European network against trafficking*), co-finanziato dal Programma Stop II, riguardante il traffico di minori in Europa e lo sfruttamento del lavoro minorile, fenomeni che hanno forti connessioni con lo sfruttamento sessuale e l'abuso sui minori.

*Attività associative interne e gruppi di studio e ricerca*

È presente infine anche un'area di iniziative, dai corsi di aggiornamento all'attivazione di gruppi di studio, rivolte agli aderenti alle singole associazioni. Un esempio sono la commissione scientifica sul *child sexual abuse* e la commissione scientifica sulla violenza assistita del Cismai. La prima si occupa prevalentemente della dimensione clinica del problema, finalizzando la propria azione al miglioramento della qualità dell'intervento, all'affinamento delle pratiche valutative dei genitori, alla definizione di nuove metodologie di trattamento, all'acquisizione di tecniche di valutazione dell'efficacia e alla raccolta dei dati. Tra le indagini compiute ne è stata svolta una, in collaborazione con l'ANFAA (Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie) e il CISF (Centro internazionale studi sulla famiglia), sulla situazione dei bambini vittime del *child sexual abuse* in adozione o affidato. In continuità ed evoluzione rispetto a questa indagine, la commissione del Cismai sta perfezionando una ricerca sui "falsi positivi" nelle diagnosi di *child sexual abuse*.

La Commissione Cismai sulla Violenza assistita, costituita nel 1999, lavora sulle implicazioni che questo tipo di violenza ha sui bambini. In primo luogo, è stata elaborata una definizione di violenza assistita in grado di rappresentare tutte quelle situazioni di rischio da cui può scaturire un danno specifico per il minore. La definizione proposta dalla Commissione riconosce come violenza assistita tutti quegli atti di violenza fisica, verbale, psicologica, sessuale ed

economica compiuti su figure di riferimento o su altre figure adulte o minori affettivamente significative (per il minore), di cui la/il bambina/o può fare esperienza direttamente (quando la violenza avviene nel suo campo percettivo, ad esempio assiste direttamente), indirettamente (quando la/il bambina/o è a conoscenza della violenza, ad esempio lo viene a sapere da un familiare, un fratello o sorella) o percepiscono gli effetti (ad esempio, vede lividi, esito di percosse, sul corpo di un familiare vittima di maltrattamento fisico). La Commissione intende richiamare l'attenzione degli associati e degli operatori in genere su questo tipo di violenza, spesso trascurata ma portatrice di numerosi effetti a breve, medio e lungo termine sui minori coinvolti. In particolare, la Commissione, intende sviluppare il confronto e la ricerca e fornire linee guida rispetto all'intervento da attuare nei casi di violenza assistita da maltrattamento su uno dei genitori o su fratelli e sorelle. Nel dicembre 2003 il terzo congresso nazionale del Cismai è stato dedicato interamente all'approfondimento di questa tematica.

### C. La rete delle collaborazioni

Analizzando le tipologie di soggetti con i quali le organizzazioni prese in esame hanno collaborato allo scopo di promuovere progetti sul tema del maltrattamento, abuso e/o sfruttamento sessuale di minori, si nota una forte **collaborazione con i Ministeri**, poi con altri soggetti del cosiddetto **terzo settore** e, in misura di poco inferiore, con **Regioni, Comuni e Province**. In virtù della partecipazione ai progetti europei è presente ovviamente anche la collaborazione con **l'Unione europea**. In eguale misura poi le organizzazioni hanno lavorato insieme ai servizi sociali territoriali e al mondo della scuola. Seguono le collaborazioni con il **Tribunale per i minorenni**, i **servizi sanitari territoriali**, la **Questura**, la **Prefettura**, i **servizi socioeducativi e comunità per minori**, le **Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni**, i **centri per la giustizia minorile**, le **Procure della Repubblica presso i Tribunali ordinari (penali)**.

Le modalità attraverso le quali queste collaborazioni avvengono possono essere varie: la creazione di gruppi di lavoro tra soggetti aventi compiti di gestione dei casi; l'offerta di consulenza specialistica per gli operatori del territorio; il contributo alle proposte di modifica di leggi; la consulenza su aspetti giuridici che riguardano la tutela degli operatori o l'impostazione dei casi; la partecipazione a giornate di studio, convegni e seminari; la collaborazione alla produzione di ricerche e studi; la creazione di partnership per la ricerca di finanziamenti destinati alla realizzazione di servizi, progetti di studio o scambio di conoscenze a livello europeo oppure a iniziative di cooperazione internazionale.

Da sottolineare che alcune organizzazioni di piccole dimensioni, ma molto specializzate, fanno parte di gruppi di lavoro provinciali o regionali aventi il compito di individuare i criteri di accreditamento per i servizi che si occupano di maltrattamento e abuso; queste iniziative interessano poche Regioni, una di queste è la Lombardia.

La necessità di rispondere adeguatamente ai parametri di accreditamento ha spinto alcune realtà a procedere autonomamente sulla strada della certificazione di qualità dei servizi erogati, arrivando ad ottenere la validazione ISO 9001:2000, che costituisce una garanzia di qualità specialmente per la partecipazione agli appalti pubblici e la stipula di convenzioni.

#### D. Esperienze qualificate come "buone pratiche"

Come nel caso delle Regioni, anche quest'universo d'indagine ha mostrato evidenti difficoltà nel riportare progetti e azioni considerati come buone pratiche d'intervento. A tutti era stata data la possibilità di inviare documentazione integrativa, utile ad illustrare in dettaglio le iniziative segnalate. Le informazioni, sebbene indicative del grande patrimonio di sapere e di esperienze presente in Italia, rimangono tuttavia molto frammentarie.

Telefono Azzurro ha prodotto un documento d'indirizzo basato sul confronto con altre *help lines* europee, *European helpline operators competencies*.

*Value base requirements for good practice.* In esso sono riportati principi etici e deontologici standard e competenze comunemente costruite con le principali helpline europee. Il documento rappresenta una sorta di carta dei principi etici della consulenza telefonica quale base per un'associazione internazionale di *help line*.

Telefono Azzurro ricorda anche due realtà operative sul territorio: il **Team di emergenza** di Treviso e **Tetto Azzurro** di Roma. Il primo è pensato appositamente per le situazioni di emergenza, basato su una rete interistituzionale composta da forze dell'ordine, Procure presso i Tribunali, servizi sociosanitari ecc. Il Team si attiva in sinergia con le altre agenzie territoriali coinvolte quando si presenta un caso di violenza o di più generico disagio all'interno della famiglia, oppure qualora affiorino problemi come prostituzione minorile, devianza o fughe da casa, comportamenti autodistruttivi o disturbi mentali in età evolutiva. Quattro sono le aree di azione: clinica, gestionale, studi, formazione. I servizi offerti dal Team sono: *counselling* psicosociale e legale, consulenza in emergenza ed intervento in loco, servizio spazio neutro per l'ascolto protetto dei minori nell'ambito dei procedimenti giudiziari, pronta accoglienza in emergenza per un massimo di 48/72 ore, attività di studio, ricerca, informazione e formazione. Tetto Azzurro di Roma è un centro polifunzionale per l'accoglienza, la diagnosi e la cura di bambini vittime di abuso e maltrattamento, affidato in gestione all'Associazione dalla Provincia di Roma. I servizi offerti sono: la consulenza psicosociale, un servizio di diagnosi e trattamento individuale e familiare, un servizio di pronta accoglienza residenziale, uno di consulenza legale per gli operatori dei servizi territoriali, un servizio di spazio neutro per le audizioni protette dei minori e un servizio di formazione. Anche in questo caso l'attività di Tetto Azzurro è in rete con le altre agenzie istituzionali del territorio.

Telefono Azzurro ha indicato anche il **progetto SafeBorders** volto a creare una rete europea per promuovere la protezione dei bambini e dei ragazzi che fanno uso di Internet. Si rivolge a vari *target*: industria, governi e media,

istituzioni educative ed autorità, genitori e associazioni di consumatori, minori. A questo progetto per l'Italia partecipa anche l'*Adiconsum*, l'associazione di consumatori che fa riferimento alla CISL. Il piano di lavoro è iniziato con un primo incontro a Barcellona nell'ottobre 2002, organizzato dalla capofila europea, la Fondazione catalana per la ricerca, con la partecipazione dei partner inglesi, greci, tedeschi e olandesi.

ASPEM (Associazione solidarietà Paesi emergenti) ha indicato come una positiva esperienza il **progetto di cooperazione internazionale** denominato *Violenza sui minori al Nord e al Sud del mondo: modelli di intervento a confronto*, che ha permesso uno scambio tra operatori italiani e peruviani volto a favorire la conoscenza reciproca e il confronto tra diversi approcci al problema. Esso ha gettato le basi per la creazione di collaborazioni internazionali stabili, atte a rafforzare le strategie di monitoraggio, prevenzione e contrasto dell'abuso e del maltrattamento.

La fondazione Movimento bambino ha menzionato le attività svolte presso la sede operativa di Cosenza, dove il Movimento ha creato un **centro di supporto terapeutico di diagnosi e cura, assistenza legale, consulenza e rappresentanza processuale** ai bambini vittime di maltrattamenti e abusi, e alle loro famiglie. Oltre a ciò interviene anche sul piano della formazione, informazione e prevenzione. Il progetto non si rivolge quindi in maniera esclusiva ai più piccoli, ma anche agli adulti in qualità di genitori, insegnanti, assistenti sociali, psicoterapeuti e altre persone che operano nel mondo dell'infanzia. Tra le varie iniziative realizzate si annoverano l'attivazione di un numero verde "telefono bambino", corsi di formazione, convegni, conferenze e seminari.

L'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII partecipa al *Progetto Orsetto* per la **prevenzione dell'abuso sessuale**, realizzato dal Comune di Forlì e dalla

Provincia di Forlì-Cesena in collaborazione con enti del terzo settore. Il progetto prevede la formazione di operatori, in modo specifico sui temi connessi all'abuso e al maltrattamento, curata dal Centro Hansel e Gretel di Moncalieri. Gli operatori, del pubblico e del privato, così formati procedono a loro volta alla formazione degli operatori impegnati nei vari servizi (scuola, comunità, centri educativi ecc) creando "a cascata" una rete di competenze sul territorio.

Il progetto *Ad altezza di bambino* di Arciragazzi ha permesso l'organizzazione di **corsi di formazione e sensibilizzazione per volontari**, insieme alle pubbliche assistenze, alle misericordie e all'AUSER, per i volontari dell'assistenza sulle ambulanze, sul territorio ecc. allo scopo di acquisire le competenze adatte a rilevare segnali di disagio e riconoscere situazioni a rischio o di vero e proprio abuso e maltrattamento. Le attività hanno coinvolto un settore, quello del volontariato di base, che necessita di una preparazione sempre più qualificata e aggiornata per svolgere al meglio funzioni di assistenza che si integrano ormai stabilmente con quelle proprie dei servizi pubblici territoriali.

Save the children ha segnalato il progetto *Daphne Children who are abused and the law* il cui obiettivo era un'**analisi comparativa delle modalità e delle procedure di ascolto dei minori** vittima e testimoni di abuso sessuale nell'ambito di procedimenti penali, adottati in nove Paesi europei con lo scopo di raccogliere le esperienze nazionali per elaborare, condividere e promuovere le migliori pratiche. Il progetto è stato commissionato dal gruppo europeo dell'Alleanza internazionale di Save the children e coordinato da un gruppo direttivo composto da un rappresentante per ciascuna delle Save the children partecipanti. Il progetto era di durata biennale (gennaio 2001 - aprile 2003) ed è stato suddiviso in due fasi. Nella prima fase ricercatori nazionali, seguendo le linee guida dettate dal comitato direttivo del progetto, hanno raccolto materiale e documentazione ed effettuato interviste con professionisti esperti della

tematica (psicologi, pubblici ministeri, giudici, avvocati, funzionari di polizia). Sulla base delle informazioni raccolte sono stati elaborati i rispettivi rapporti nazionali. Il coordinatore del progetto ha poi predisposto il rapporto europeo, *Child abuse and adult Justice*, presentato a Copenaghen nell'ottobre 2002 durante un seminario cui hanno partecipato tre esperti per ogni Paese partecipante al progetto. Il documento è destinato a tutti gli operatori e in genere a tutti coloro che a vario titolo sono coinvolti nella delicata fase di ascolto del minore vittima di abuso all'interno di un processo giudiziario<sup>1</sup>. Lo studio evidenzia come la normativa e la prassi nei vari Paesi europei considerati non sempre promuovono e proteggono il superiore interesse del minore e si conclude con raccomandazioni che sottolineano la necessità, tra le altre, di introdurre una serie di riforme per garantire uno standard minimo europeo nella tutela dei diritti del minore vittima di abuso, senza con ciò violare il diritto dell'imputato ad un giusto processo.

Il Movimento per l'autosviluppo, l'interscambio, la solidarietà (MAIS) ha adottato un recente **progetto di educazione allo sviluppo contro le peggiori forme di sfruttamento minorile nel Sud e nel Nord del mondo** intitolato *Sfruttamenti maggiori. Vittime i minori*. Il tema cui MAIS ha inteso dare attenzione è lo sfruttamento economico dei bambini e le forme di schiavitù in cui il minore viene a trovarsi. Tra le attività realizzate, sono state indicate: una ricerca sui casi di sfruttamento di minori in Piemonte e sulle metodologie di intervento adottate in loro tutela; un seminario di formazione per operatori/trici territoriali e insegnanti; la realizzazione di una mostra di "prodotti dello sfruttamento del lavoro minorile"; attività di sensibilizzazione nelle scuole inferiori e superiori di Torino, Asti, Cuneo e relative province; incontri di sensibilizzazione con operatori del settore turistico; la produzione di una *brochure* per i turisti e la realizzazione di un convegno internazionale finale sui

---

<sup>1</sup> La versione italiana del rapporto, il già citato *Abuso sui minori e giustizia degli adulti*, è stata presentata a Bologna nel maggio 2003.

diritti dell'infanzia. Il MAIS partecipa anche al progetto di cooperazione *Attenzione integrale a bambini, bambine e adolescenti in situazioni di sfruttamento sessuale* che viene implementato nei dipartimenti di Managua, Leon, e Chinandegua in Nicaragua. Il progetto ha l'obiettivo di contribuire all'elaborazione e all'implementazione di un modello di intervento efficace per fronteggiare il fenomeno attraverso il sostegno alle attività dei partner locali e degli altri attori coinvolti che lavorano a più diretto contatto con i minori. Gli strumenti sono la prevenzione e il coordinamento interistituzionale; vengono privilegiate le zone dove maggiore è la presenza del fenomeno: la capitale, Managua, le aree di Leon e Chinandega e i territori lungo la Panamericana verso il confine con l'Honduras.

L'ISCOS (Istituto sindacale per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo) realizza progetti il cui fine principale è la lotta allo sfruttamento sessuale di bambine e adolescenti delle città, attraverso l'organizzazione di **corsi di recupero** del regolare ciclo scolastico e/o di **formazione professionale** per consentire ai ragazzi e alle ragazze uno sbocco lavorativo nel mercato del lavoro locale. Le azioni si collegano anche all'obiettivo di sviluppare, nell'ambito del Movimento della Repubblica di Emmaus, un dispositivo di formazione strettamente connesso all'attività di inserimento lavorativo e alla creazione di impresa da parte di adolescenti e giovani che vivono o hanno vissuto nella strada. ISCOS indica poi anche un altro progetto, *La casa delle adolescenti incinte*, dedicato alle minorenni vittime di abuso sessuale o costrette alla prostituzione coatta, che si trovano in una situazione ancora più drammatica quando scoprono di essere in attesa di un bambino, come conseguenza di una violenza subita o della prostituzione alla quale sono costrette. Il progetto è stato attuato dall'ISCOS appoggiando l'iniziativa di due associazioni locali che hanno aperto una **comunità di accoglienza** per dare ospitalità ad adolescenti in attesa di un figlio, offrendo loro supporto sociale, educativo e psicologico.



La collaborazione internazionale caratterizza anche il lavoro dell'associazione denominata Volontariato internazionale per lo sviluppo (VIS), un soggetto impegnato da anni in progetti di cooperazione a favore di minori in difficili condizioni di vita a causa della povertà e dell'abbandono. VIS porta avanti progetti diretti alla prevenzione dello sfruttamento a fini commerciali in Albania e all'accoglienza, riabilitazione, educazione e formazione delle giovani vittime in Cambogia e Sri Lanka. Di particolare rilevanza l'impegno dell'associazione nell'area della prevenzione del fenomeno dei **minori stranieri non accompagnati**, soggetti altamente vulnerabili alla vittimizzazione nel circuito del traffico di esseri umani per il mercato degli organi o, specialmente se minori di sesso femminile, a fini di sfruttamento nei circuiti della prostituzione. Un progetto su questi temi è in corso con l'Albania, realizzato in collaborazione con amministrazioni e associazioni locali.

RE.TE., Associazione di tecnici per la solidarietà e la cooperazione internazionale, ha organizzato un seminario dal titolo *Turismo sessuale e minori: un fenomeno mondiale*, rivolto a tutti i *tour operator* piemontesi e a tutte le agenzie di viaggi della Regione. In occasione del seminario è stata elaborata una *brochure* destinata ai turisti ed è stato fornito un elenco di associazioni e di ONG a cui è possibile rivolgersi in loco per la denuncia di atti di sfruttamento sessuale di minori.

La Caritas di Firenze attraverso l'Associazione di volontariato solidarietà Caritas ONLUS promuove il progetto *Insieme fuori dalla rete* che prevede un **servizio di prima accoglienza per le donne**, specialmente immigrate, che decidono di **uscire dalla prostituzione** e per i loro figli. A tale scopo l'associazione collabora attivamente con gli altri attori che a livello comunale e provinciale si occupano di prostituzione (Ufficio immigrazione del Comune di Firenze, progetto Coordinamento intervento prostituzione, Centro ascolto stranieri della Caritas), considerando la rete dei servizi un'opportunità non

solo per una migliore riuscita del progetto in quanto tale, ma anche una risorsa di supporto nel lungo periodo per quelle donne che, con l'uscita dalla prostituzione, si ritrovano sole e nella condizione di dover ricostruire tutta la loro rete di legami e punti di riferimento.

Sempre sul tema della prostituzione, l'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII ha attivato in Moldavia un progetto che prevede azioni quali gli interventi di strada, l'accoglienza in strutture protette e programmi di reintegrazione sia in Italia che in Moldavia.

Grazie al sostegno della Provincia di Roma nel periodo gennaio-luglio 2003, ECPAT Italia ha lanciato una campagna di sensibilizzazione e prevenzione rivolta ai giovani contro lo **sfruttamento sessuale dei minori nel turismo** e nei viaggi. In particolare, sono stati coinvolti gli studenti dei 300 istituti d'istruzione superiore della provincia di Roma. Il progetto ha previsto quattro azioni: sensibilizzazione degli studenti attraverso manifesti dal titolo *Un bambino non è un souvenir*, un ciclo di dodici seminari interattivi con gli studenti nei quali sono stati distribuiti questionari per verificare il grado di conoscenza del fenomeno e materiale informativo; un concorso per la realizzazione di una pagina web o un fumetto o uno spot radiofonico sul tema; la messa on line dei risultati dei questionari e della pagina web che ha vinto il concorso.

Tra i progetti coordinati da Save the children Italia c'è anche un'iniziativa che si propone di contrastare e prevenire la diffusione di **materiale pedo-pornografico su Internet** tramite la segnalazione al sito [www.stop-it.org](http://www.stop-it.org). Il progetto è co-finanziato dall'Unione europea nell'ambito del *Safer Internet action plan* e vi partecipano partner quali la Polizia postale e delle comunicazioni, il CORECOM, il Consiglio nazionale degli utenti, l'Associazione italiana Internet providers, Tiscali, l'ARCI, ECPAT Italia, il Movimento consumatori, Confconsumatori e INHOPE e l'Associazione internazionale delle hotlines. Le segnalazioni inviate sono tutte anonime e sono verificate in prima

istanza dal personale di Stop-it, solo dopo vengono girate alla Polizia e/o alle *hotline* di competenza (nel caso si verifichi che i siti segnalati non siano ospitati da server italiani) seguendo procedure e protocolli prestabiliti e sicuri. Le segnalazioni inoltre confluiscono in una banca dati che permette la valutazione e l'analisi del lavoro svolto.

Un intervento complesso, che vede compartecipi soggetti del settore pubblico e del privato sociale, è quello relativo alla **creazione di una rete territoriale di intervento contro l'abuso e il maltrattamento**, segnalato dall'Istituto Toniolo di Napoli e denominato *Progetto di rete per la prevenzione ed il trattamento del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia*. Il progetto prende le mosse nel 1997 e oggi vanta ormai sei anni di vita. All'interno di una cornice complessa che ha visto l'attivarsi di molti servizi (dalla formazione di *équipe* all'apertura di un telefono di consulenza per operatori - TOM) e svariate iniziative (formazione, supervisione, ecc.), i programmi di lavoro sono concordati annualmente per tenere conto dei cambiamenti intercorsi. Una funzione di regia complessiva del progetto, curata dall'Istituto Toniolo, si è rivelata il "buono strumento" di una buona pratica. I punti di forza del progetto sono stati:

- la promozione di una consistente e diffusa autonomia degli assistenti sociali del territorio nell'attivare percorsi di protezione dei bambini con il coinvolgimento delle risorse territoriali. Ciò ha permesso di realizzare interventi complessi in cui il Consultorio Toniolo mantiene prevalentemente una funzione di consulenza per gli operatori e di facilitazione ed interconnessione tra servizi;
- la gestione integrata dei casi con la costituzione di mini *equipe ad hoc* che coinvolgono i diversi soggetti cui spettano funzioni di tutela e cura (assistenti sociali territoriali, referente dell'ufficio affido, operatori di casa famiglia, psicologi ecc.);

- lo sviluppo del sistema informativo integrato che ha creato occasioni di crescita professionale attraverso il confronto sulla metodologia di trattamento dei casi;
- la stretta collaborazione con l'ufficio che coordina i rapporti con le strutture residenziali del Comune, attraverso la co-progettazione e la realizzazione di alcune iniziative sui temi dell'integrazione interistituzionale e la predisposizione dei progetti socioeducativi individuali, che hanno coinvolto i responsabili delle strutture residenziali e gli operatori dei servizi territoriali.

Il lavoro con i servizi è stato sostenuto da interventi formativi orientati al sostegno della rete ed allo sviluppo di competenze, ai quali hanno partecipato assistenti sociali del Comune e della ASL, operatori sanitari, operatori delle strutture di accoglienza (case famiglia, comunità, istituti), insegnanti e operatori del privato sociale che gestiscono attività per minori.

Un'attività particolarmente innovativa è stata la costituzione di un gruppo di supporto psicopedagogico per alcune madri di bambini vittime di abuso sessuale. Le partecipanti erano madri che si erano dimostrate protettive nei confronti dei loro figli e che avevano espresso il bisogno di un sostegno specifico rispetto all'area della genitorialità. Il gruppo si è rivelato un potente strumento di supporto educativo con valenza terapeutica perché ha permesso alle partecipanti di elaborare i vissuti di stigmatizzazione e il senso di colpa, di acquisire consapevolezza sui percorsi intrapresi dai loro figli, nonché di riscoprire e ridare senso alle loro risorse genitoriali attraverso un'esperienza di sostegno reciproco.

Conclusa la sintetica disamina delle informazioni raccolte con la ricognizione che ha interessato le ONG e realtà del privato sociale, il quadro che si delinea è quello di un'ampia varietà di iniziative e progetti che ormai vedono sempre più spesso la collaborazione tra soggetti che, nel rispetto delle diverse

sfere di competenza di coloro che sono chiamati ad assicurare la protezione e la tutela dei minori vittime di violenza.

L'analisi, purtroppo, non può che dar luogo ad un'elencazione meramente descrittiva perché, come già accennato, i dati messi a disposizione sono spesso assai limitati. Meriterebbe tuttavia tornare con maggiore attenzione sul lavoro che si sta svolgendo in Italia per individuare schemi progettuali ripetibili in differenti contesti e creare sinergie tra le pratiche di lavoro di chi opera in Paesi del Sud del mondo e chi lavora nei servizi territoriali italiani.

## **2. L'impegno dell'industria turistica italiana nella lotta contro lo sfruttamento sessuale di bambini e bambine nel mondo**

Dietro l'impulso di ONG quali *Terres des homes* ed ECPAT, da anni impegnate nella denuncia dello sfruttamento sessuale commerciale dei minori, l'industria italiana del turismo ha acquisito sensibilità rispetto a questo drammatico problema, interrogandosi circa le proprie responsabilità e il proprio ruolo nella lotta a quella forma di violenza all'infanzia che più la interessa direttamente: il turismo sessuale. Questo cambiamento è da ascrivere sia a ragioni di responsabilità etica che ad una ricerca di qualità, che dovrebbe sempre e comunque essere perseguita, pena la possibile perdita di parte del mercato, soprattutto quello a *target* familiare.

Pur consapevole che il fenomeno non "viaggia" principalmente tramite i canali del turismo organizzato, ma in genere predilige vie secondarie, l'industria turistica sa di avere comunque un ruolo importante e strategico soprattutto in termini di sensibilizzazione.

Anche l'Organizzazione mondiale del turismo (OMT) ha preso iniziativa in materia, promuovendo la *Task force to protect children from sexual exploitation in tourism*: un network internazionale formato da organizzazioni, pubbliche e private, che operano nel settore. Esso si propone di attuare iniziative per prevenire, isolare e sradicare lo sfruttamento sessuale dei bambini nel turismo.

La riflessione degli organismi associativi internazionali del settore turistico è iniziata già dalla metà degli anni Novanta, quando si ebbero le prime

denunce dei collegamenti esistenti tra l'industria turistica e la diffusione della prostituzione minorile in numerosi Paesi del Sud del mondo, meta dei principali flussi turistici internazionali. In occasione della riunione OMT, tenutasi a Il Cairo nell'ottobre del 1995, venne approvata la prima dichiarazione di condanna del turismo sessuale organizzato. Nell'anno successivo, il 20 novembre 1996, il raggruppamento delle unioni nazionali delle agenzie e degli organizzatori di viaggi dell'Unione europea (ECTAA) approvò la *Dichiarazione contro il turismo sessuale con abuso di minori* con la quale questi organismi s'impegnavano ufficialmente a non promuovere mai in nessun modo viaggi o programmi turistici a fini di pedofilia.

Nel corso dell'ultimo biennio, importanti associazioni italiane del settore turistico hanno adottato il *Codice di condotta dell'industria turistica italiana*<sup>2</sup> elaborato da ECPAT, un documento finalizzato a contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo. Iniziative di sensibilizzazione volte a favorire l'adozione dello stesso Codice sono state realizzate anche con il sostegno della Direzione generale per il turismo del Ministero delle Attività produttive e del Ministero degli Affari Esteri, che ha finanziato progetti di cooperazione allo sviluppo su queste tematiche.

Le aziende di *tour operator*, le agenzie di viaggio, le linee aeree e gli aeroporti che hanno adottato il Codice si sono impegnati - oltre quanto già previsto dalla legge n. 269/98 - ad assumere misure specifiche contro lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo, in particolare a:

- a. attuare politiche di informazione e di aggiornamento del personale in Italia e nei Paesi di destinazione sul tema dello sfruttamento sessuale dei minori;
- b. portare a conoscenza dei loro clienti - al di là degli obblighi di informazione previsti dalla legge n. 269/98 - il proprio impegno contro

---

<sup>2</sup> In Italia il Codice è stato sottoscritto da: AssoViaggi, Assotour, Assotravel, ASTOI, Interline International Club, Adiconsum, Federturismo, Fiavet, CGIL-FILCAMS, CISL-FISASCAT, PATA Italy Charter, SIGMA Travel Group, Comitato "Visit USA" Italia, Virgin Express, Viaggi del Ventaglio, UILTUCS (Dati ECPAT).

- lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo, informandoli anche della loro adesione al Codice di condotta;
- c. inserire nei contratti stipulati con il corrispondente straniero le clausole che richiedono di non agevolare, in alcun modo, il contatto tra il turista ed eventuali sfruttatori di minori e a vigilare, per quanto possibile, affinché non avvengano nel corso del soggiorno contatti o incontri con sfruttatori e/o con minori aventi come fine un rapporto di tipo sessuale;
  - d. richiedere alle strutture alberghiere - in sede contrattuale - di vietare ai minori autoctoni l'accesso alle camere dei clienti e non rinnovare il contratto con le strutture che non attuano il divieto;
  - e. allegare ai contratti conclusi con i corrispondenti stranieri e con gli albergatori il testo del Codice di condotta tradotto in inglese;
  - f. non utilizzare messaggi pubblicitari su carta stampata o su video o via Internet in grado di suscitare suggestioni o motivi di richiamo in contrasto con la campagna portata avanti da ECPAT e con i principi ispiratori del Codice;
  - g. inserire nei supporti di comunicazione destinati alla commercializzazione dei prodotti la frase: «*La nostra Azienda aderisce al Codice di condotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo*»;
  - h. far conoscere ai propri dipendenti il Codice di condotta e inserirlo nei nuovi contratti di lavoro.

Il Codice prevede che le compagnie aeree promuovano la sensibilizzazione del pubblico sul fenomeno dello sfruttamento sessuale di bambini e bambine e sui principi ispiratori del Codice attraverso l'uso di giornali di bordo, *ticket jacket*, Internet link, cartoline e video sui voli a lungo raggio.

Anche le società di gestione degli aeroporti sono chiamate ad attivare azioni specifiche, quali la proiezione di spot sui monitor situati nelle aree di

transito nonché ad utilizzare *ticket jacket* e altro materiale di sensibilizzazione nelle biglietterie.

Allo scopo di monitorare la diffusione e l'applicazione del Codice, è stata prevista la creazione di un Tavolo di verifica, coordinato da ECPAT Italia, avente il compito di accertare il reale rispetto del Codice di condotta da parte dei suoi firmatari<sup>3</sup>. Le associazioni italiane e i *tour operator* italiani che hanno aderito alla mobilitazione internazionale contro lo sfruttamento sessuale commerciale dei minori hanno sostenuto l'organizzazione di seminari formativi, convegni e campagne di sensibilizzazione rivolte a tutti coloro che operano nel settore, ai loro clienti e all'opinione pubblica in generale. Come sottolineato, tra le altre, da FIAVET, Federturismo, ASTOI e Assotravel, l'impegno dell'industria turistica trova fondamento giuridico nella legge n. 269/98, che in Italia ha dato forma al processo di sensibilizzazione iniziato con il Congresso di Stoccolma del 1996.

In questa direzione va anche il recente parere del Comitato economico e sociale della UE su *Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo* (GUCE 14 marzo 2003), che afferma la necessità di favorire la diffusione di una cultura del turismo incardinata su:

- la centralità e il rispetto della persona;
- la consapevolezza e l'identità;
- il principio di responsabilità e la sostenibilità;
- l'accoglienza.

Il Comitato economico e sociale della UE ha discusso prevalentemente la posizione dell'Europa in qualità di ricettrice dei flussi turistici, ma ciò non riduce l'importanza del documento rispetto al tema qui trattato poiché alcune aree dell'Europa orientale e dei Balcani del Sud sono diventate esse stesse meta

---

<sup>3</sup> Il Tavolo, che si riunisce almeno due volte l'anno, è composto da un rappresentante di ECPAT Italia, un rappresentante di ciascuna associazione firmataria del Codice di condotta, rappresentanti sindacali di settore, due rappresentanti istituzionali, un rappresentante Adiconsum.



di flussi turistici ai fini dello sfruttamento sessuale di minori. Il problema del turismo sessuale è anche un problema interno, come testimoniato dal contiguo fenomeno della tratta di esseri umani dai Paesi dell'area slava, che, per quanto riguarda l'Italia, sono essenzialmente donne e ragazze oggetto di tratta a fini di sfruttamento nella prostituzione coatta.

In ambito nazionale hanno avuto una eco significativa anche le posizioni della Santa Sede espresse in sede di Organizzazione mondiale del turismo dall'osservatore permanente dello Stato del Vaticano presso la OMT<sup>4</sup>.

Tra le iniziative recenti realizzate in Italia, merita ricordare la *Conferenza europea per la protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale nel turismo* (aprile 2003) promossa dall'OMT, dall'Unione europea e dal Ministero per le attività produttive. La Conferenza ha offerto l'occasione per fare il punto sullo stato delle legislazioni e delle politiche, ha passato in rassegna i progetti di cooperazione realizzati in varie parti del mondo e ha promosso la diffusione di buone pratiche quali strumenti per la formazione degli operatori e dei fruitori dell'industria turistica.

Anche l'Automobile club d'Italia (ACI) è sceso in campo su queste tematiche. L'ACI ha supportato campagne di sensibilizzazione attraverso i media e, in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri, ha creato un sito dedicato al turismo<sup>5</sup>, che fornisce informazioni ai viaggiatori italiani all'estero sulle situazioni di sicurezza, sanitarie e turistiche riguardanti 208 Paesi. Tra le varie informazioni vi sono anche quelle relative alle pene comminate ai responsabili di reati sessuali ai danni di minori secondo la legislazione vigente sia in Italia che in altri Stati. Il sito, in funzione dal 1998, è diventato nel tempo uno sportello informativo conosciuto e utilizzato: è visitato mensilmente da circa 50.000 "navigatori". Le informazioni disponibili sul sito sono diffuse

<sup>4</sup> Attualmente il ruolo di osservatore è ricoperto da Monsignor Piero Monni.

<sup>5</sup> [www.viaggiareassicuri.mae.aci.it](http://www.viaggiareassicuri.mae.aci.it).

tramite un *call center*<sup>6</sup> aperto tutti i giorni dalle ore 8.00 alle ore 20.00. I turisti italiani hanno bisogno di essere informati e "formati" sulle diverse realtà presenti nei Paesi che visitano, anche per diventare consapevoli del contenuto delle diverse "offerte" che ricevono e delle possibili conseguenze.

Un'informazione diffusa e sostanzialmente costruita su un *target* "normale" di turista, sulla base dei risultati delle più recenti ricerche, pare essere una strategia adeguata poiché una quota significativa di coloro che approfittano dei mercati della prostituzione minorile sono spesso turisti sessuali "incidentali".

Dalle stesse organizzazioni di settore giunge la richiesta di rendere obbligatoria la comunicazione sulla legge n. 269/98 nei programmi, nei cataloghi, nei materiali propagandistici di qualsiasi tipo e nei documenti di viaggio. La risposta a questa richiesta è il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri nel novembre di questo anno che, come illustrato nella prima parte della presente Relazione, tra le misure riguardanti il tema del turismo sessuale, intende rendere permanente l'obbligo di comunicazione relativo alla legge n. 269/98.

Come già accennato, sono gli stessi operatori turistici a richiedere la messa a regime di questo impegno da parte del settore, tra questi la FIAVET segnala l'urgenza di farlo perché si ritiene che a distanza di sei anni dall'approvazione della legge n. 269/98 il fenomeno sia addirittura aumentato grazie alla diffusione di Internet. Osserva, infatti, il Presidente della FIAVET, che l'utilizzo della rete e la promozione di viaggi scontatissimi verso le rotte più a rischio, fanno sì che la funzione attiva di deterrente o di filtro, che poteva avere l'agente di viaggio, venga vanificata.

---

<sup>6</sup> Il numero del *call center* è 06-491115.

### **2.1. Gli sviluppi recenti**

Il percorso di promozione del Codice di condotta dell'industria turistica italiana è passato adesso in una nuova fase che vede alcuni dei sottoscrittori coinvolti, insieme ad ECPAT Italia, nel processo di applicazione del Codice nei Paesi di destinazione dei flussi turistici (in particolare Repubblica Dominicana e Thailandia). I progetti avviati rappresentano un importante salto di qualità nella lotta contro il turismo sessuale. Gli obiettivi che essi intendono perseguire e le attività previste possono agire direttamente sui fattori di rischio che favoriscono la vittimizzazione di migliaia di bambini e bambine da parte dei turisti del sesso (categoria dentro la quale rientrano peraltro differenti identikit soggettivi: dai pedofili interessati solo a bambini e bambine prepuberi, ai turisti "occasional" del sesso, più orientati verso gli/le adolescenti, di cui sostengono spesso, a loro discolpa, di non aver sospettato la minore età a causa del loro modo "adulto" di porsi e comportarsi). Tra le dinamiche "sfavorevoli" che hanno un maggior peso nell'aumentare la vulnerabilità dei minori, ci sono: la povertà, la disgregazione delle comunità locali e dei legami familiari, la scarsa o assente scolarizzazione, la mancanza di collaborazione da parte delle istituzioni locali. I nuovi progetti pilota sono esperienze che, legandosi a progetti di sviluppo locale, hanno quale *target* non solo tutte le figure professionali della realtà turistica interessata alla sperimentazione, ma anche istituzioni, ONG e amministrazioni locali.

Il fatto che l'Italia si assuma precisi impegni nella lotta al turismo sessuale risponde non solo a quanto richiesto dalle convenzioni e dai protocolli internazionali sottoscritti dal nostro Paese, ma anche alla necessità di assumere un ruolo attivo nel contrastare un fenomeno che purtroppo vede anche l'Italia tra i Paesi che contribuiscono ad alimentare i flussi turistici a scopo sessuale. Questo dato è stato confermato anche recentemente da ONG italiane attive da anni in questo settore e da una ricerca condotta da ECPAT e dall'Università di Parma in collaborazione con quelle di Modena e Reggio Emilia e di Lugano. Uno degli obiettivi della ricerca era determinare l'identikit di colui/colei che

fruisce dei prodotti derivanti dallo sfruttamento sessuale di minori, tra cui il turismo sessuale. Dalle prime analisi dei dati, relativi a 400 casi reali - tratti da materiali di archivi, indagini in corso condotte da polizia e carabinieri, siti Internet e chat - viene confermato che il turista sessuale italiano è prevalentemente di sesso maschile (90-95% dei casi), con un'età che oscilla tra i 20 e i 40 anni e appartenente ai più diversi gruppi sociali. Quel 5-10% di donne italiane che contribuiscono ad alimentare il fenomeno, come confermato da ricerche internazionali, rivolge il proprio interesse verso adolescenti prevalentemente di sesso maschile, in genere al limite della maggiore età.

I fruitori di questo "mercato" sono suddivisibili in due grandi categorie: il "cliente", un soggetto nel quale non si può riconoscere un comportamento pedofilo prevalente, ma che si lascia "prendere" dalla facilità e dalla relativa sicurezza con le quali può entrare in contatto con adolescenti e bambine prostitute (è il cosiddetto "abusante a causa del contesto"); e il pedofilo (un sottogruppo caratterizzato da un'età media più alta, attorno ai 25 anni), persona che, come definito anche in ambito clinico, ha un comportamento sessuale fortemente orientato su bambini e bambine prepuberi, che diventano oggetto ossessivo di ricerca per contatti diretti o attraverso le immagini pedopornografiche di abusi sessuali. Come è stato osservato (Scarpati, 2003) il "cliente" di turismo sessuale non ha coscienza di compiere qualcosa di illecito e pensa di controllare la situazione. Può quindi essere considerato anche più pericoloso del pedofilo che, stando al campione studiato, può affrontare e parlare della propria scelta sessuale anche con un atteggiamento di maggiore problematicità e sofferenza. Dalle informazioni raccolte traspare una specie di ostentata sicurezza circa la difficile intercettabilità e punibilità del comportamento messo in atto. Nel "cliente" e nel pedofilo alberga "la netta sensazione di non essere arrestato". Tale sensazione è confermata dai fatti poiché su circa due milioni di minori sfruttati sessualmente nel mondo, in un mercato che registra un giro d'affari stimato in oltre cinque miliardi di dollari all'anno, è ancora esiguo il numero di coloro che sono perseguiti dalla legge.

La Repubblica Dominicana e la Thailandia sono tra i Paesi più colpiti dalla piaga dello sfruttamento sessuale di bambini e bambine collegato al boom del settore turistico: nel Rapporto UNICEF 2001 sullo sfruttamento sessuale dei bambini, viene stimato che nella Repubblica Dominicana siano attorno ai 30.000 i bambini vittime, mentre in Thailandia le cifre sul numero dei minori vittime di sfruttamento variano dalle 15.000 unità stimate dalla polizia governativa alle 300.000 calcolate da ECPAT. Uno studio sull'economia illegale thailandese ha rivelato che dal 1993 al 1995 la prostituzione ha rappresentato dal 10 al 14% del PIL, per un terzo da attribuire al circuito dei minori. Come è noto, tra le gravi conseguenze delle violenze si annovera anche l'AIDS, perciò sono migliaia i bambini e le bambine oggi infetti come conseguenza della loro vittimizzazione nel mercato della prostituzione minorile.

Tavola 1 - Stime sul numero di minori vittime della prostituzione collegata al turismo sessuale e sul costo medio del bambino

Paesi di destinazione dei flussi	N. stimato di minori (prevalentemente bambine) costretti alla prostituzione	Quanto costano
Thailandia	300.000	10-40 \$
Brasile	500.000	5-30 \$
Filippine	100.000	5-40 \$
Nepal	150.000	10-40 \$
Cina	600.000	10-30 \$
India	575.000	20-30 \$
Rep. Dominicana	30.000	10-30 \$
Pakistan	40.000	10-40 \$
Russia	50.000	5-10 \$
Sri Lanka	30.000	10-50 \$
Taiwan	60.000	50-90 \$
Vietnam	40.000	5-20 \$
Europa-Africa	300.000	-

Dati ECPAT (2003)

Uno studio realizzato nel 1996 dall'International organization for migration<sup>7</sup> (IOM) ha rilevato che in alcuni Paesi europei (in particolare, Austria,

<sup>7</sup> International organization for migration, *Trafficking in Women from the Dominican Republic for sexual exploitation, Trafficking in migrants*, June 1996

Paesi Bassi, Germania e Svizzera) vi sono organizzazioni criminali dedite alla tratta di esseri umani, specializzate nel rapimento e nella tratta di ragazze e donne dominicane. La IOM afferma, inoltre, che l'Italia sarebbe tra i primi Paesi di transito e destinazione di queste vittime della tratta.

## **2.2. Un esempio di progetto pilota: L'implementazione del Codice di condotta ECPAT in Repubblica Dominicana**

In America Latina, il turismo costituisce una delle fonti più importanti di moneta estera per molti Paesi dell'area. Alla fine degli anni Settanta è stato dato avvio ad un massiccio sfruttamento delle bellezze naturali nell'intento di attirare capitali e investitori stranieri. Nonostante alcuni effetti positivi ottenuti in termini di sostegno al reddito e all'occupazione, il turismo di massa ha prodotto anche conseguenze negative sul tessuto sociale, sulle culture locali e sull'ambiente.

Nella Repubblica Dominicana l'industria turistica prese avvio dopo la caduta del regime dittatoriale di Trujillo, come risultato di un'azione politica precisa e programmatica che prevedeva la creazione di un sistema giuridico-istituzionale e infrastrutturale in grado di attirare investimenti esteri<sup>8</sup>. La Repubblica Dominicana, così come altre località dei Caraibi, è ancora oggi pubblicizzata utilizzando lo stereotipo del "paradiso sessuale", dove sono possibili "avventure esotiche" con giovani seducenti e sempre disponibili.

---

<sup>8</sup> Il processo di sviluppo del settore fu aggressivo e ben poco attento a principi di sostenibilità e di promozione socioeconomica delle comunità locali. La costruzione scarsamente regolamentata di molti complessi alberghieri ha prodotto danni ambientali irreversibili in termini di inquinamento, distruzione di ecosistemi naturali e deforestazione. Le ricadute economiche sono state parziali poiché spesso i lavori disponibili nel settore turistico sono poco qualificati e malremunerati.

Questi giovani sono spesso bambini e bambine anche al di sotto dei 10 anni, non di rado *ninos y adolescentes de la calle*, senza più legami familiari e quindi fortemente esposti alla mercé degli sfruttatori locali e stranieri.

Nella Repubblica Dominicana (e la considerazione vale anche per altri Paesi dell'America Latina) il problema della prostituzione minorile ha nel turismo di massa solo uno dei principali fattori scatenanti e facilitanti; anche altre sono state le cause che hanno generato condizioni di degrado ed emarginazione facilitanti l'allargarsi oltre misura del fenomeno. In concomitanza con l'espansione dell'industria turistica, tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta, la Repubblica Dominicana ha attraversato una profonda crisi economica che ha determinato un peggioramento delle condizioni di vita e l'acutizzarsi della povertà. Maggiori incertezze, il venire meno di risorse economiche e lo spettro della fame hanno favorito processi di disgregazione familiare, l'inserimento precoce dei bambini in attività lavorative malamente remunerate e con un alto tasso di sfruttamento, l'abbandono scolastico, l'aumento dell'uso di alcool e il diffondersi di sempre più gravi forme di maltrattamento e abuso anche all'interno delle famiglie. La comunità dominicana ha vissuto quindi un processo di rapida vulnerabilizzazione collettiva e individuale, sul quale facile innesto hanno avuto i peggiori fenomeni di sfruttamento di bambine e bambini.

Con il dilagare della prostituzione c'è stato anche un aumento della diffusione di HIV e AIDS. Secondo le valutazioni dell'Organizzazione nazionale di Controllo dell'AIDS e dell'Organizzazione mondiale della sanità, alla fine del 1999 nella Repubblica Dominicana c'erano 130.000 individui HIV positivi; tra questi, 59.000 donne e 3.800 bambini.

Come è stato accennato precedentemente, l'UNICEF ed ECPAT stimano attorno a 30.000 il numero dei minori dominicani vittimizzati nel "mercato" della prostituzione; tuttavia, stando a dati recenti (febbraio 2003) diffusi dal direttore del *Centro de orientación e investigación integral* (COIN) di Santo Domingo, nelle località turistiche e nei quartieri più poveri della Repubblica

Dominicana è aumentato lo sfruttamento sessuale dei minori: se nel 1994 l'UNICEF aveva calcolato la cifra di circa 24.000 minori utilizzati a scopi sessuali nella Repubblica Dominicana, otto anni più tardi il numero risulta cresciuto a circa 35.000 secondo stime dello stesso COIN. Una delle rare ricerche italiane in tema di sfruttamento sessuale minorile<sup>9</sup>, dedicata alla realtà dominicana, ha rilevato che l'assenza di una struttura familiare di riferimento e l'espulsione precoce dal sistema educativo costituiscono due circostanze caratterizzanti la condizione dei minori dominicani inseriti nel mercato della prostituzione. Questo è riconducibile a due circuiti: uno "formale", gestito da terze persone in locali e postriboli, e uno "informale" che vede i propri luoghi di esercizio nelle strade, nelle spiagge o presso i complessi alberghieri e turistici. Se il primo interessa principalmente donne e ragazzi omosessuali, il secondo coinvolge invece minori di entrambi i sessi, in parte, ma non esclusivamente, *ninos y adolescentes de la calle*.

I minorenni maschi inseriti nel circuito della prostituzione sono chiamati *sanky-panky*, si prostituiscono solo con donne e/o uomini stranieri con i quali entrano in contatto in virtù delle attività lavorative che essi svolgono: sono spesso bagnini, venditori ambulanti o addetti ai servizi di pulizia degli alberghi. I *sanky-panky* sono presenti specialmente attorno alle spiagge di Boca Chica e Sousa; alcuni stringono con gli stranieri relazioni che possono durare anche anni, ma la maggior parte diventa solo un "accompagnatore", o "accompagnatrice", temporaneo durante l'abituale settimana di vacanza del turista-cliente medio. Nel caso delle ragazze, soprattutto per quelle che lavorano nel circuito "formale", esiste anche una numerosa clientela locale non legata al turismo sessuale.

Sia per i minorenni di strada che per le ragazze prostitute nei locali e nei postriboli, l'esperienza dello sfruttamento sessuale si traduce in un graduale isolamento sociale e affettivo cosicché, come è stato osservato, (Badaloni, 2000)

---

<sup>9</sup> Emiliana Baldoni, 2000, *Una riflessione sul fenomeno della prostituzione minorile nella Repubblica Dominicana*, Oikonomia, giugno 2000. La ricercatrice ha intervistato 154 minorenni dai 10 ai 20 anni (69 maschi e 85 femmine) con esperienza di prostituzione.



«le possibilità di scelta, già pesantemente limitate al momento della nascita, si riducono ancor di più, fino ad annullarsi con l'ingresso nel mondo della prostituzione. Una volta entrati a far parte di questo mondo diminuisce drasticamente la capacità di influire sul corso della propria vita ed ogni speranza di cambiamento viene affidata con rassegnazione ad un fattore esterno, casomai alla speranza che lo straniero si innamori di loro e li porti via con sé, speranza che ha solo l'effetto di aumentare ancora di più la subordinazione e la dipendenza da chi abusa di loro».

### 2.2.1. La cooperazione multisetoriale nella lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini

L'11 giugno 1991, la Repubblica Dominicana ha ratificato la *Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo*, approvata dall'ONU nel 1989. Per l'adeguamento dell'ordinamento legislativo nazionale a quanto stabilito dalla Convenzione, nel 1994 è stato promulgato il *Código para la protección de niños, niñas y adolescentes* che ha introdotto precise norme contro l'abuso e lo sfruttamento di soggetti minori di età. Tuttavia tra l'approvazione della legge e la sua effettiva applicazione esiste ancora un vuoto che grava pesantemente sulla possibilità di proteggere i minori e perseguire i tanti autori di violenze che restano impunte.

Accanto all'azione di repressione si rivela però necessario anche un investimento nella creazione di sinergie tra progetti di sviluppo locale e iniziative di responsabilizzazione dell'industria turistica e dei suoi clienti. Il progetto sostenuto dal Gruppo Viaggi del Ventaglio si colloca in tale prospettiva di intervento poiché ha tra i propri *target* anche istituzioni e realtà associative locali. Il progetto del Gruppo opera in sinergia con le attività sostenute dalla Cooperazione italiana - Ministero degli Affari Esteri, impegnata al momento nell'attuazione di un Programma UNICEF/Cooperazione Italiana, *Per la prevenzione e l'eliminazione delle forme peggiori di sfruttamento dei minori e del turismo sessuale in danno dei minori*, gestito in collaborazione anche con ECPAT.

La sperimentazione avviata dal Gruppo Viaggi del Ventaglio in Repubblica Dominicana ha coinvolto un villaggio turistico del Gruppo situato nella Provincia di La Romana - Bayahibe. Nell'area vivono 3.000 famiglie, concentrate essenzialmente nei *barrios* di Sanoa, Boca de Yuma e Benedico. Dal 2000, il Gruppo Viaggi del Ventaglio, come membro della TOI ("*Tour operators' initiative for sustainable tourism development*") - un'associazione volontaria internazionale sostenuta da UNEP (Programma per l'ambiente delle Nazioni unite), UNESCO e OMT (Organizzazione mondiale del turismo) - ha dedicato ampio spazio ai temi del turismo sostenibile all'interno delle proprie politiche aziendali, estendendo gradualmente l'area d'interesse anche alla problematica del turismo sessuale.

Successivamente alla firma del Codice di condotta dell'industria italiana da parte dell'Associazione dei tour operator italiani (ASTOI), il Gruppo Viaggi del Ventaglio, associato ASTOI, si è impegnato volontariamente in un progetto pilota finalizzato a sperimentare l'effettiva implementazione del Codice in Repubblica Dominicana.

Il progetto si articola nelle seguenti iniziative:

- analisi del contesto locale, individuazione dei destinatari delle azioni di intervento (dipendenti della struttura ricettiva, clienti, comunità locale), coinvolgimento della direzione e del *management* del villaggio turistico del Gruppo Viaggi del Ventaglio e formulazione di un piano di implementazione dei principali parametri di qualità previsti dal Codice di condotta;
- attività di sensibilizzazione e formazione del personale del villaggio;
- coinvolgimento di altri alberghi dell'area, dell'associazione alberghiera locale, della polizia turistica e dei media nelle riunioni/workshop;
- predisposizione di materiali di comunicazione e informazione per ospiti dell'albergo;
- coinvolgimento delle comunità locali attraverso incontri e seminari informativi sul tema del turismo sessuale e sul progetto;

- messa a regime del sistema di qualità conforme al codice attraverso:
  - o *briefing* regolari agli impiegati e distribuzione dichiarazione d'impegno;
  - o proiezione spot di sensibilizzazione nella TV a circuito chiuso;
  - o informazioni sull'impegno a fornitori di servizi;
- monitoraggio *in itinere* e valutazione delle iniziative realizzate (da settembre 2003).

Nella struttura turistica sono stati organizzati due percorsi seminariali. I temi illustrati sono stati:

- il problema dello sfruttamento sessuale commerciale dei minori a livello internazionale e in America latina con analisi delle caratteristiche del fenomeno e delle cause primarie e secondarie;
- i contenuti della legge italiana n. 269/98, con una particolare attenzione ai contenuti d'interesse per il settore turistico e i Paesi di destinazione (in particolare il "principio dell'extraterritorialità del reato");
- comparazione della legge italiana e della legislazione in materia vigente nell'ordinamento dominicano;
- il Codice di condotta, con particolare attenzione alle misure di applicazione e alla discussione di quali parti del codice possano essere applicate nel breve periodo e quali nel medio;
- il ruolo dell'industria del turismo rispetto all'insorgenza del fenomeno e alle strategie di prevenzione e contrasto;
- la necessità di cooperare con altre nazioni presenti in Repubblica dominicana con complessi alberghieri e turistici (Svezia e Gran Bretagna);
- l'identificazione dei ruoli e delle funzioni dei vari attori chiave presenti a livello locale oltre ai responsabili della struttura ricettiva, e le modalità di collaborazione tra l'industria turistica e la polizia turistica;
- la presentazione dei materiali di sensibilizzazione predisposti per i clienti e degli spot di comunicazione diffusi da televisioni straniere o sulle linee internazionali.

L'apertura delle attività di sensibilizzazione anche ad altri rappresentanti del settore turistico della Provincia ha portato all'estensione immediata dell'azione di informazione e formazione anche ad altre strutture ricettive della zona poiché il direttore esecutivo della *Asociacion hoteles Romana - Bayahibe* ha deciso di aderire formalmente al progetto sostenendo una serie di iniziative rivolte a:

- a. i dipendenti delle strutture turistiche collegate all'Associazione Una lettera informativa circa l'impegno assunto dal villaggio o dall'albergo rispetto alla protezione dei bambini è stata spedita a tutti i dipendenti. Quest'ultimi sono stati coinvolti anche in un processo di riflessione sul tema della violenza all'infanzia che è stato messo all'ordine del giorno nel corso delle regolari riunioni di staff. Infine, per quanto riguarda i neo-assunti, il testo del codice di condotta è stato incluso tra i materiali informativi consegnati al momento dell'assunzione;
- b. i clienti. Il "*position paper*" della struttura alberghiera sul tema dello sfruttamento sessuale dei minori è stato inserito tra i documenti del "*Welcome kit*" distribuito ad ogni cliente al momento del suo arrivo; inoltre, è stata esposta al pubblico la dichiarazione in favore dei bambini; la posizione in materia assunta dall'*Asociacion hoteles Romana - Bayahibe* è stata esplicitata all'interno dei contratti stipulati con i vari *tour operator*; e, infine, è stato diffuso uno spot di sensibilizzazione sulle TV a circuito chiuso;
- c. i membri della comunità locale. Sono stati organizzati interventi di informazione/formazione sull'abuso e lo sfruttamento dei bambini rivolti alle figure chiave dei *barrios*: il sindaco, la polizia, insegnanti e altri operatori scolastici, gruppi parrocchiali e dipendenti degli hotel che vivono nei *barrios*.

La copertura mediatica del progetto è stata un elemento di forza: le televisioni e le radio locali hanno richiesto interviste e predisposto programmi

dedicati al tema, e due canali televisivi si sono impegnati a trasmettere periodicamente il video *Un niño no es un souvenir*.

Contestualmente al progetto, l'*Asociación nacional de hoteles y Restaurantes - ASONAHORES* (che riunisce 120 hotel dominicani - pari al 70% delle strutture alberghiere più grandi presenti nel Paese - 45 ristoranti e 189 aziende di servizi turistici) ha creato una *task force* per la protezione dell'infanzia che, il 28 maggio 2003, ha presentato ufficialmente un proprio Codice di condotta per proteggere i bambini e gli adolescenti dallo sfruttamento sessuale, assunto come norma fondamentale del regolamento dell'Associazione. Tra i punti salienti del Codice dominicano ci sono la richiesta che il personale che lavora negli alberghi rifiuti l'accesso in struttura a tutti i minori non accompagnati da un genitore o da un adulto responsabile identificabile, e l'obbligo dell'esclusione dalla propria sfera di attività di qualsiasi impresa che incoraggi o tolleri lo sfruttamento sessuale dei minori.

L'adozione del Codice di condotta da parte della ASONAHORES è da considerarsi un fatto di grande rilevanza poiché esso rappresenta l'impegno ufficiale di un Paese di destinazione nella lotta al fenomeno. Il Codice dominicano, che s'ispira alla campagna internazionale per la protezione dell'infanzia lanciata dalla Organizzazione mondiale del turismo, è stata una prima risposta concreta al Codice di condotta adottato dall'industria turistica italiana e ad un progetto sperimentale che ha inteso dargli effettiva attuazione.

Per concludere, è significativo riferire che il progetto (sia l'iniziativa del Gruppo Il Ventaglio sia le attività collegate al programma promosso dalla cooperazione italiana) è stato individuato come una buona prassi per l'effetto moltiplicatore che è riuscito ad innescare a livello locale, favorendo una diretta responsabilizzazione degli *stakeholder* cui compete l'attivazione dei processi di

cambiamento culturali, istituzionali e organizzativi che sono necessari in direzione di una protezione più efficace dei minori dominicani<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Tra le varie menzioni che ha avuto, si segnala la presentazione del progetto nel contesto del 3° Euromeeting delle regioni europee sul turismo sostenibile *Dal globale al locale, l'agenda 21 dalla teoria alla pratica* (Firenze, 6-7-8 novembre 2003), nel corso del quale è stato illustrato come *case-history* in materia di responsabilità sociale ed etica in un Paese di destinazione.

## ***Quarta parte***

# ***L'entità dei fenomeni di violenza e sfruttamento sessuale dei minori***





## **1. I dati sui fenomeni di violenza e sfruttamento sessuale dei minori**

### **1.1. I dati relativi alla legge 15 febbraio 1996, n. 66, Norme contro la violenza sessuale**

Nel valutare la situazione relativa allo stato di attuazione della legge n. 269/98 è inevitabile fare riferimento anche a fattispecie delittuose introdotte con la legge n. 66/96:

- violenza sessuale (art. 609 *bis* e *ter* c.p.);
- atti sessuali con minorenni (art. 609 *quater* c.p.);
- corruzione di minorenni (art. 609 *quinquies* c.p.);
- violenza sessuale di gruppo (art. 609 *octies* c.p.).

L'analisi di queste tipologie di reato permette di tracciare un quadro più completo del fenomeno dello sfruttamento e dell'abuso sessuale di minori.

Un'osservazione preliminare: nonostante l'ancora scarsa e frammentaria disponibilità di dati, lo stabilizzarsi di certi valori può portare a ritenere che la qualità delle informazioni raccolte sia in aumento rispetto al passato.

In riferimento ai dati disponibili, la forte attività di tutela, prevenzione e repressione delle forme di sfruttamento e di abuso verso minori ha permesso al Ministero dell'Interno<sup>1</sup> di mettere a punto una banca dati che raccoglie tutte le informazioni sulle vittime e sugli autori dei reati oggetto dell'analisi, e produce informazioni in tempo reale con la possibilità di un continuo aggiornamento.

La banca dati del Ministero dell'Interno consente di tracciare un andamento del fenomeno, ma occorre tenere presente come l'istituzione di una specifica legislatura in materia sia ancora piuttosto recente, e dunque la trattazione dei dati stessa richiede una certa cautela a livello interpretativo

---

<sup>1</sup> La banca dati è stata realizzata presso la Direzione centrale della polizia criminale e nasce dalla collaborazione tra gli uffici minori delle Questure, le forze di polizia ed il Ministero dell'Interno.

poiché il monitoraggio sistematico di questi fenomeni, sebbene ormai avviato, è ancora in fase di stabilizzazione.

Inoltre, è opportuno evidenziare che i dati forniti dal Ministero dell'Interno sono ancora dati provvisori a causa di un flusso continuo di informazioni da parte degli uffici minori e delle forze di polizia.

Processi culturali promossi anche dalle recenti leggi in materia hanno modificato la propensione alla denuncia, ma con tempi e modalità diverse nelle varie zone d'Italia. Le oscillazioni dei dati ufficiali sono connesse anche ai cambiamenti nella percezione del fenomeno stesso e a fattori di carattere culturale, quali la fiducia nelle istituzioni o una maggiore attenzione ai diritti dell'infanzia, che possono portare ad un aumento delle segnalazioni dei casi di violenza o sfruttamento sessuale dei minori senza che ciò implichi un aumento quantitativo dei nuovi casi.

In sostanza, la variazione dell'entità del fenomeno, così come appare a livello numerico, è il risultato di più fattori e non meramente una variazione del numero di casi, di vittime, di segnalazioni o di denunce; piuttosto, dipende in buona misura dal grado di tolleranza sociale espressa verso una determinata fattispecie delittuosa, ma anche dal grado di fiducia dei cittadini nei confronti delle forze dell'ordine e del sistema giudiziario, o dalla più o meno loro marcata presenza sul territorio nazionale.

Nella trattazione che segue sono presi in considerazione le vittime, le segnalazioni di reato e le persone denunciate.

Con il termine vittime s'intendono i soggetti passivi sia per i reati consumati che per quelli tentati; è evidente che, in questo caso, un'analisi di tipo quantitativo vera e propria non può essere fatta, a causa del forte "sommerso" che caratterizza il fenomeno e, quindi, dell'elevato numero di casi che sfuggono alla rilevazione. I dati circa il numero delle vittime, allora, pur presentando le linee di tendenza del fenomeno, potranno presumibilmente sottostimarli. Col termine segnalazioni di reato si indica il numero delle comunicazioni, pervenute dagli uffici periferici, relative ad una specifica

fattispecie delittuosa; le segnalazioni risolte saranno, allora, le comunicazioni pervenute a cui è seguita l'identificazione e la denuncia dell'autore del delitto. Si considera, inoltre, il numero delle persone denunciate e, a tal proposito, è opportuno notare come questo non coincida necessariamente col numero dei delitti commessi relativi al reato indicato poiché di uno stesso evento criminoso possono rendersi responsabili più soggetti.

#### 1.1.1. Violenza sessuale in pregiudizio di minori. Anno 2002 e primo semestre 2003

Come è noto, con la legge n. 66/96 si è prodotto l'accorpamento dei reati di violenza carnale e di atti di libidine nell'unico delitto di violenza sessuale.

La legge riconosce come autori di reato tutti coloro i quali costringono, con violenza o con minacce, un minore di qualunque età a compiere o subire atti sessuali, ovvero coloro i quali compiono atti sessuali con fanciulli di età inferiore a 14 anni (o 16 se l'autore del reato è il genitore, il tutore o la persona che ne ha l'affidamento), pur senza violenza, oppure coloro i quali compiono atti sessuali in presenza di minori di anni 14 con lo scopo di farli assistere agli atti stessi. Costituisce, infine, reato la partecipazione di più persone riunite ad atti di violenza sessuale.

In ordine a questa fattispecie, gli ultimi dati resi disponibili dal Ministero dell'Interno - non ancora definitivi - sono relativi al 2002 e al primo semestre del 2003.

Tavola 1 - Violenza sessuale in pregiudizio di minori - vittime, segnalazioni di reato e persone denunciate all'autorità giudiziaria. Italia, anno 2002

	vittime	segnalazioni di reato	persone denunciate all'autorità giudiziaria
Violenza sessuale (art. 609 bis e ter c.p.)	395	341	389
Atti sessuali con minorenne (art. 609 quater c.p.)	80	55	57
Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies c.p.)	18	9	9
Violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies c.p.)	18	18	53
<b>Totale</b>	<b>511</b>	<b>423</b>	<b>508</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

Innanzitutto, si rileva che il reato maggiormente presente è quello di violenza sessuale, con 395 vittime - di cui oltre il 70% risultano di età inferiore ai 15 anni - 341 segnalazioni di reato e 389 persone denunciate. Di queste, per 221 (pari a circa il 57% del totale delle persone denunciate per questo reato) è subentrato l'arresto; sebbene si tratti di oltre la metà delle persone denunciate, occorre tener presente che ancora poco meno della metà si trovano in stato di libertà. Per quanto riguarda gli altri reati contemplati dalla suddetta legge, sebbene si sia di fronte a fenomeni di più bassa entità, appare comunque rilevante il numero delle vittime. Anche nel caso degli atti sessuali con minorenne è forte il peso delle fasce di età inferiori: l'87,5% delle vittime al momento della denuncia del fatto, ha un'età inferiore ai 15 anni, e quasi la metà rientra nella fascia 0-10 anni.

Nel complesso, le vittime per i reati contemplati dalla legge n. 66/96 sono oltre 500, un numero estremamente elevato se si tiene in considerazione e la gravità di tali reati e la fragilità dei soggetti che li subiscono.

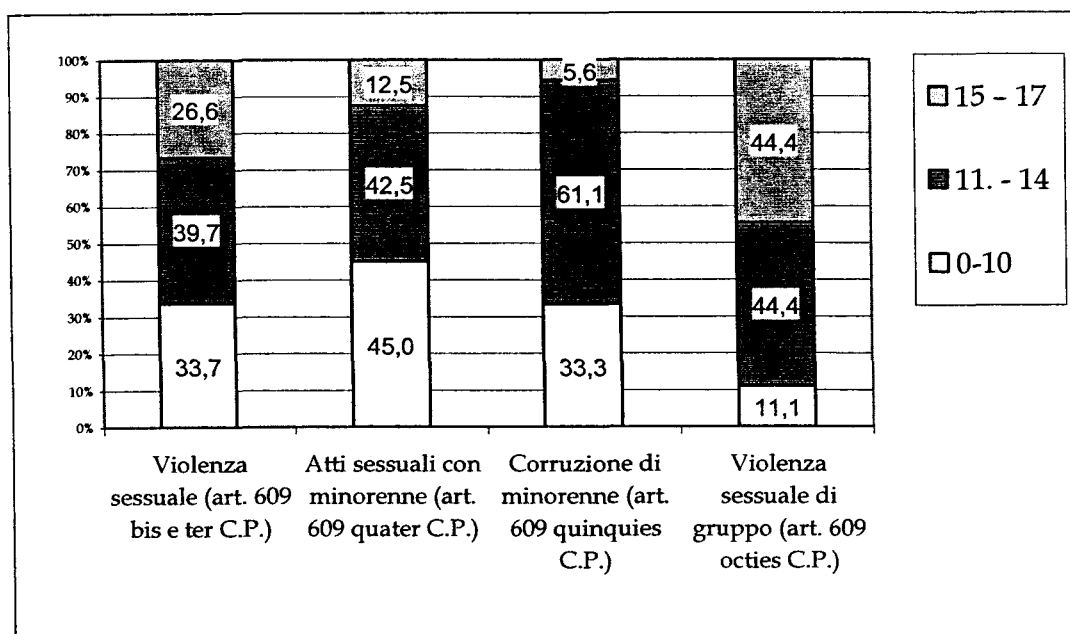
Tavola 2 - Violenza sessuale in pregiudizio di minori - età delle vittime per fattispecie di reato. Italia, anno 2002. (Valori assoluti)

	Totale	0-10 anni	11-14 anni	15 - 17 anni
Violenza sessuale (art. 609 bis e ter c.p.)	395	133	157	105
Atti sessuali con minorenne (art. 609 quater c.p.)	80	36	34	10
Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies c.p.)	18	6	11	1
Violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies c.p.)	18	2	8	8
<b>Totale</b>	<b>511</b>	<b>177</b>	<b>210</b>	<b>124</b>
<b>%</b>	<b>100</b>	<b>34,6</b>	<b>41,1</b>	<b>24,3</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

In considerazione all'età delle vittime, la gravità del fenomeno si manifesta anche nel fatto che, delle 511 vittime complessive, ben 177 risultano di età inferiore ai 10 anni (pari al 34,6%), 210 (circa il 41%) sono bambini in età compresa tra 11 e 14 anni, mentre il restante 24,3% delle vittime ha un'età compresa tra i 15 ed i 17 anni.

Figura 1 - Violenza sessuale in pregiudizio di minori - età delle vittime per fattispecie di reato. Italia, anno 2002. (Valori percentuali)



Fonte: Ministero dell'Interno

I dati esposti confermano, da un lato, l'inizio in età precoce dell'abuso, caratteristica ricorrente negli episodi di abuso sessuale intrafamiliare, e, dall'altro, la crescita delle capacità di rilevazione precoce dei sintomi di disagio anche in bambini molto piccoli da parte degli operatori. E' interessante osservare che il reato che vede una maggiore quota di vittime (44,4%) in età adolescenziale, 15 - 17 anni, è la violenza sessuale di gruppo. Questa costituisce una forma di abuso che implica una modalità aggressiva fortemente correlata a

dinamiche di gruppo tra pari e che sovente coinvolge i soggetti in età minore sia come vittime che come autori.

Le informazioni attuali individuano una sorta di *gender gap* tra le vittime a sfavore del sesso femminile: complessivamente il 70% sono bambine, ma si tratta di una proporzione dinamica perché l'incidenza del sesso femminile aumenta all'aumentare dell'età: si passa dal 65,5% nella fascia 0 - 10 anni all'81,5% nell'ultima 15 - 17 anni. Questa variazione è spiegabile, almeno in parte, con la maggiore difficoltà da parte dei ragazzi di esprimere richieste di aiuto manifestando uno stato di bisogno e di sofferenza. Le differenze nei processi di socializzazione e di strutturazione culturale dell'affettività (quante volte ancora oggi è possibile ascoltare frasi, quali: «un ragazzo non deve piangere!», «non fare la femminuccia!», «tieni duro, devi resistere, sei un uomo!») non facilitano la formulazione della richiesta di aiuto da parte di adolescenti maschi, che stanno attraversando una fase del loro percorso di crescita contraddistinta dalla ricerca di un'identità personale e di genere, con una grande necessità di confrontarsi e proiettarsi in modelli maschili forti e determinati.

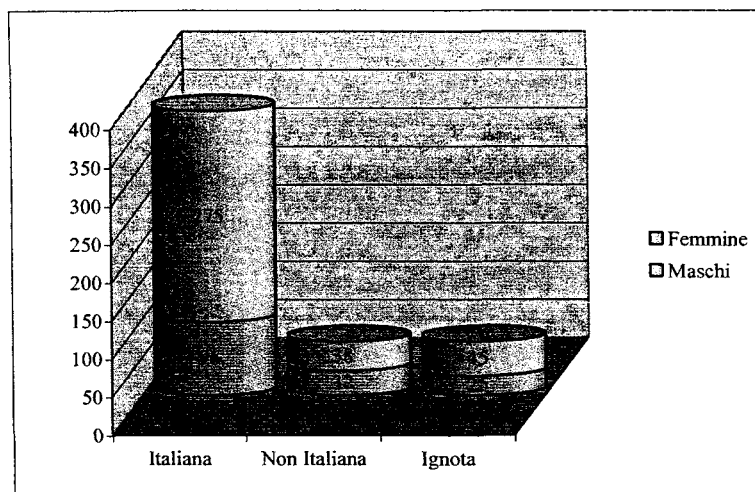
Tavola 3 - Sesso delle vittime e fasce di età. Italia, anno 2002. (Valori assoluti)

	<i>Totale</i>	<b>0-10 anni</b>	<b>11-14 anni</b>	<b>15 - 17 anni</b>
Femmine	358 (70,1%)	116 (65,5%)	141 (67,1%)	101 (81,5%)
Maschi	153 (29,9%)	61(34,5%)	69 (32,9%)	23 (18,5%)
<b>Totale</b>	<b>511 (100)</b>	<b>177 (100)</b>	<b>210 (100)</b>	<b>124 (100)</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

In relazione alla nazionalità delle vittime, come si può osservare nel grafico seguente, la grande maggioranza di queste sono minori italiani, come di nazionalità italiana è la maggior parte degli autori dei reati oggetto di studio (85%). Molti di questi reati si compiono negli ambienti più familiari al minore, ossia all'interno delle mura domestiche, o nell'ambito degli ambienti scolastici e sociali che il bambino frequenta. Questa circostanza spiega la forte correlazione tra la nazionalità delle vittime e quella degli autori del reato.

Figura 2 - Vittime per nazionalità e sesso. Italia, anno 2002



Nell'ambito delle vittime di nazionalità non italiana, il gruppo più numeroso è rappresentato dai minori provenienti dalla ex-Jugoslavia (19), seguito da minori albanesi (9), marocchini (8) e rumeni (7). Dal grafico emerge in modo evidente che, complessivamente, tra i minori di nazionalità straniera non sussiste un *gender gap* che, invece, è immediatamente visibile fra le vittime italiane. Dal punto di vista numerico, infatti, i minori stranieri si dividono in modo quasi equivalente tra i due generi: accanto alle 38 vittime di sesso femminile vi sono ben 32 vittime di sesso maschile. Se però l'attenzione si sposta all'interno delle singole nazionalità, si rileva una caratteristica genere-specifica che interessa in modo particolare i minori dell'ex-Jugoslavia: in questo caso i maschi sono addirittura in netta maggioranza, registrandosi sedici vittime di sesso maschile a fronte di solo a tre di sesso femminile.

Purtroppo non è disponibile il dato disaggregato per nazionalità della vittima e rapporto di parentela con l'autore, altrimenti sarebbe stato interessante indagare se nel caso di questi minori la maggior parte delle violenze abbia origine in contesti extra-familiari di prostituzione coatta o di estrema marginalità sociale in quanto poste in essere nei confronti delle vittime di tratta o di minori stranieri non accompagnati.

Pur non disponendo, per i dati appena presentati, di informazioni relative agli anni precedenti, è possibile fare un confronto con il primo semestre 2003.

Come riportato in tavola 4, tra il 2002 ed il 2003, tanto il numero delle vittime quanto quello delle segnalazioni di reato e delle persone denunciate appare in aumento. Se questo è un fattore di cui tenere conto, è utile ricordare ancora come i dati del Ministero dell'Interno relativi al 2002 ed al primo semestre 2003 siano provvisori, per cui le variazioni che saranno analizzate, e che appaiono piuttosto consistenti, devono essere lette nella corretta chiave.

In lieve flessione appare il fenomeno relativo agli atti sessuali con minorenni, mentre si registra un forte aumento per tutti i valori relativi alle altre tre forme di abuso sessuale.

In realtà, almeno per quanto riguarda il numero delle vittime di violenza sessuale di gruppo, a fronte di una variazione percentuale del 50% si osserva solo un passaggio da 6 vittime nel primo semestre 2002 a 9 nel primo semestre 2003 per cui l'aumento, se valutato in termini assoluti, non risulta così marcato.

E' invece piuttosto sensibile la variazione relativa al numero delle vittime di violenza sessuale, di cui si analizzerà in dettaglio l'andamento nel corso dell'approfondimento che seguirà, e che metterà a confronto i dati del 2002 con quelli degli anni precedenti, permettendo di delineare meglio le caratteristiche del fenomeno stesso.

Dal confronto dei dati relativi al primo semestre 2002 con quelli per il primo semestre 2003, nel complesso, si osserva che il numero dei minori vittime di reati a sfondo sessuale appare in crescita, tra un semestre e l'altro, di oltre 140 unità; considerando, poi, che nell'intero 2002 il numero delle vittime per questi reati si è attestato poco al di sopra delle 500 unità, il dato del primo semestre del 2003 (438 vittime complessivamente) fa comunque pensare che il valore registrato per lo scorso anno sarà, nel corso del 2003, largamente superato.



Tavola 4 - Violenza sessuale in pregiudizio di minori - vittime per fasce d'età. Confronto tra il primo semestre 2002 ed il primo semestre 2003

	dal 01/01/2002 al 30/06/2002			dal 01/01/2003 al 30/06/2003			variazione %		
	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni
Violenza sessuale (art. 609 <i>bis e ter</i> c.p.)	77	76	62	141	151	92	83,1	98,7	48,4
Atti sessuali con minorenni (art. 609 <i>quater</i> c.p.)	30	22	6	8	18	2	-73,3	-18,2	-66,7
Corruzione di minorenni (art. 609 <i>quinqües</i> c.p.)	6	10	1	9	7	1	50,0	-30,0	0,0
Violenza sessuale di gruppo (art. 609 <i>octies</i> c.p.)	1	2	3	6	3	0	500,0	50,0	-100,0
<b>Totale</b>	<b>114</b>	<b>110</b>	<b>72</b>	<b>164</b>	<b>179</b>	<b>95</b>	<b>43,9</b>	<b>62,7</b>	<b>31,9</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

Per quanto riguarda l'età delle vittime, si ricava che la fascia che risente maggiormente di questo incremento è quella tra gli 11 ed i 14 anni, per i quali, nel complesso, si passa da 110 a 179 vittime, con un incremento percentuale nel secondo periodo di oltre il 60% rispetto al primo.

Per le vittime tra i 15 e i 17 anni appaiono, invece, in attenuazione i fenomeni di violenza sessuale di gruppo e violenza sessuale con minore, e rimane invariato il numero delle vittime di corruzione, peraltro una fattispecie sempre meno utilizzata dato il suo contenuto giuridico non chiaro né capace di cogliere la natura effettiva degli abusi subiti dal minore.

Nell'analizzare i dati relativi alle variazioni percentuali, occorre comunque tenere presente l'entità numerica del fenomeno; un aumento percentuale del 500%, come quello segnalato per i minori di 10 anni vittime di violenze di gruppo, appare certamente allarmante, ma il dato, in valore assoluto, è assai più contenuto mostrando un passaggio da 1 a 6 casi nei due periodi di riferimento. Questa considerazione non vuole certo sminuire la gravità delle violenze subite da bambini e bambine così piccoli, ma piuttosto evitare inutili allarmismi, anche a fronte delle osservazioni largamente ripetute circa la natura dei dati e del fenomeno analizzato.

L'aumento del numero delle vittime si accompagna a quello delle segnalazioni di reato e delle persone denunciate, che passano nel complesso, rispettivamente dalle 245 nel primo semestre del 2002 alle 349 nel primo semestre del 2003, e da 284 a 392.

La fattispecie delittuosa che riporta un più forte incremento è quella relativa alla corruzione di minorenni, che raddoppia sia nelle segnalazioni di reato sia nelle persone denunciate all'autorità giudiziaria. Seguono poi la fattispecie di cui all'art. 609 *bis* e *ter* (+57,1% il numero delle segnalazioni e +50,7% le persone denunciate) e il reato di violenza sessuale di gruppo (+37,5%), con un numero medio di tre soggetti denunciati per segnalazione di reato nel 2003. Sull'insieme dei reati considerati, si assiste ad una diminuzione del numero degli arresti (154 nel primo periodo, a fronte di 284 persone denunciate, e 139 nel secondo periodo e 392 persone denunciate). Questo dato probabilmente è dovuto al fatto che i dati confrontati sono quelli relativi al primo semestre dello scorso anno e al primo semestre dell'anno incorso, per cui è probabile che il numero degli arresti rispetto al totale delle denunce sia destinato ad aumentare una volta concluse le indagini ancora in atto.

Tavola 5 - Violenza sessuale in pregiudizio di minori - vittime, segnalazioni di reato e persone denunciate all'autorità giudiziaria. Confronto tra il primo semestre 2002 ed il primo semestre 2003

	dal 01/01/2002 al 30/06/2002			dal 01/01/2003 al 30/06/2003			variazione %		
	vittime	segnalazioni di reato	persone denunc. all'aut. giudiz.	vittime	segnalazioni di reato	persone denunciate all'aut. giudiz.	vittime	segnalazioni di reato	persone denunc. all'aut. giudiz.
Violenza sessuale (art. 609 <i>bis</i> e <i>ter</i> c.p.)	215	189	209	384	297	315	+78,6	+57,1	+50,7
Atti sessuali con minorenni (art. 609 <i>quater</i> c.p.)	58	41	44	28	27	29	-51,7	-34,1	-34,1
Corruzione di minorenni (art. 609 <i>quinquies</i> c.p.)	17	7	7	17	14	15	-	+100,0	+114,3
Violenza sessuale di gruppo (art. 609 <i>octies</i> c.p.)	6	8	24	9	11	33	+50,0	+37,5	+37,5
<b>Totale</b>	<b>296</b>	<b>245</b>	<b>284</b>	<b>438</b>	<b>349</b>	<b>392</b>	<b>+48,0</b>	<b>+42,4</b>	<b>+38,0</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

### 1.1.2. L'analisi storica dei dati disponibili

Come già è stato notato, la maggiore disponibilità di dati relativi al reato di violenza sessuale permette di tracciare un quadro più completo, andando a confrontare i dati relativi agli anni passati con quelli del 2002 e, infine, con quelli del primo semestre del 2003, così da tratteggiare le linee di tendenza di segnalazioni e denunce. Nel caso del reato di violenza sessuale, la legge n. 66/96 riconosce, all'interno di questa unica categoria, sia i reati di violenza carnale che gli atti di libidine. Quest'innovazione, come altre volte segnalato, rende parzialmente non confrontabili le statistiche più recenti con quelle precedenti all'entrata in vigore della legge n. 66/96.

Tavola 6 - Minori vittime di violenze sessuali, segnalazioni di reato e persone denunciate all'autorità giudiziaria. Italia, anni 1999-2002

anni	vittime	segnalazioni di reato	persone denunciate all'autorità giudiziaria
1999	572	425	523
2000	700	491	623
2001	398	360	444
2002	395	341	389

Fonte: Ministero dell'Interno

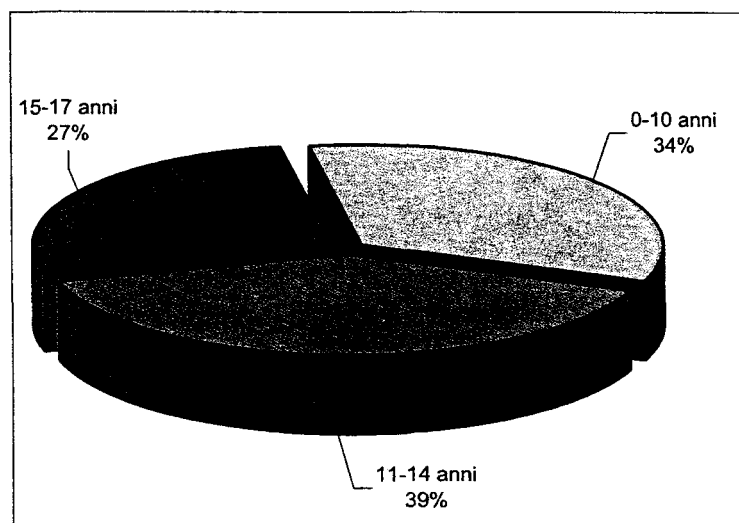
I dati relativi al periodo 1999-2001 mostravano una forte contrazione del fenomeno; dopo un aumento piuttosto marcato, verificatosi nel 2000, sia del numero delle vittime che del numero delle denunce, si assiste, infatti, nel biennio successivo ad un calo del fenomeno e, per il 2002, ad una tendenza alla stabilizzazione.

Il forte incremento registrato nel 2000 è stato interpretato come la conseguenza dell'entrata in vigore della legge n. 269/98, che certamente ha contribuito a sensibilizzare ulteriormente l'opinione pubblica sulle tematiche delle violenze a sfondo sessuale su minori, e al tempo stesso, a far crescere le misure di monitoraggio della violenza all'infanzia nel suo complesso.

Anche se è vero che si tratta di un dato ancora provvisorio, si può affermare che il fenomeno, dopo una rapida discesa, registrata tra il 2000 ed il 2001, tende moderatamente a stabilizzarsi. Certo è che occorre aspettare che i dati del 2002 divengano definitivi, sebbene non si attendano variazioni significative per quanto riguarda il dato dello scorso anno: ad una variazione, tra il 2000 ed il 2001, di oltre il 40% (con segno negativo), si contrappone tra il 2001 ed il 2002 un calo di appena lo 0.8%.

Resta però da vedere cosa accadrà per l'anno 2003, iniziato con una significativa tendenza al rialzo dei valori, come è stato sottolineato nel paragrafo precedente. Per quanto riguarda l'età delle vittime, mentre per il 2000 si rilevava una preponderanza dei minori al di sotto dei 10 anni (303 vittime, corrispondenti a circa il 43% del totale), nel biennio successivo si registra un aumento principalmente delle vittime in età compresa tra gli 11 ed i 14 anni (questo ancora in termini di composizione percentuale delle vittime per fasce d'età).

Figura 3 - Minori vittime di violenze sessuali per fasce d'età- Italia, anno 2002



Considerando i minori di 10 anni, la loro quota relativa passa dal 43.3%, sul totale delle vittime nel 2000 al 31.4%, del 2001, per attestarsi, nel 2002, poco

al di sotto del 34%. Nella fascia di età tra gli 11 ed i 14 anni, il trend è, invece, positivo, con una crescita dal 32.4% al 37.2% tra il 2000 ed il 2001, ed infine poco al di sotto del 40% per il 2002.

Inoltre, per i minori tra i 15 ed i 17 anni si registra prima un aumento, sempre in termini di composizione percentuale delle vittime per fasce d'età, passando dal 24.3% del 2000 al 31.4% del 2001 e, successivamente, un calo al 26.5% del 2002. Complessivamente, poco meno dei tre quarti delle vittime risulta in età inferiore ai 14 anni, il che, come già osservato nella presentazione dei dati della sezione precedente, fa riflettere sulla gravità del problema.

La tavola 7 mostra la suddivisione delle vittime per fasce d'età e per distribuzione territoriale. Le Regioni in cui si conta il più elevato numero di vittime sono la Lombardia e la Campania, nelle quali, tuttavia, l'attenuarsi del fenomeno risulta piuttosto marcato nel triennio considerato. Si rileva, infatti, che per la Lombardia si passa dalle 116 vittime nel 2000 a poco più di 45 vittime nei due anni successivi. Un simile andamento interessa la Campania, ove si passa da un totale di 114 vittime nel corso del 2000 fino a scendere a 40 nel 2002. In termini di variazioni percentuali, il biennio 2000-2001 è caratterizzato prevalentemente da un calo di vittime tra i bambini più piccoli; infatti, a fronte di una variazione complessiva pari a - 43.1%, per la sola fascia di età tra 0 e 10 anni si registra un calo di poco al di sotto del 60%. Invece, per il biennio 2000/2001 si evidenzia una variazione negativa del 16% nella fascia di età 15-17 anni, mentre risultano leggermente in aumento i valori relativi alle altre due classi di età considerate.

Tavola 7 - Minori vittime di violenze sessuali per classe d'età e regione - Anni 2000-2002

	anno 2000				anno 2001				anno 2002			
	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	Tot.	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	Tot.	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	Tot.
Piemonte	7	11	9	27	2	2	8	12	4	11	0	15
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1
Lombardia	42	39	35	116	14	21	12	47	18	13	17	48
Trentino Alto Adige	0	1	3	4	2	3	3	8	1	4	3	8
Veneto	9	13	13	35	2	3	9	14	7	3	5	15
Friuli Venezia Giulia	5	0	0	5	0	0	4	4	2	1	0	3
Liguria	6	5	10	21	6	2	1	9	11	9	6	26
Emilia Romagna	8	13	9	30	5	6	5	16	12	14	6	32
Toscana	21	12	12	45	5	6	6	17	19	13	15	47
Umbria	0	1	1	2	1	1	1	3	1	15	4	20
Marche	0	2	2	4	0	1	1	2	3	4	3	10
Lazio	24	19	29	72	19	20	22	61	12	13	17	42
Abruzzo	9	3	1	13	3	3	1	7	3	0	0	3
Molise	7	2	0	9	2	0	1	3	0	2	1	3
Campania	62	34	18	114	19	17	10	46	17	15	8	40
Puglia	35	27	16	78	11	21	12	44	3	6	8	17
Basilicata	0	8	2	10	8	4	11	23	0	4	2	6
Calabria	28	5	0	33	7	12	7	26	5	14	6	25
Sicilia	34	27	8	69	10	20	9	39	15	14	3	32
Sardegna	6	5	2	13	9	5	2	16	0	2	0	2
<b>Italia</b>	<b>303</b>	<b>227</b>	<b>170</b>	<b>700</b>	<b>125</b>	<b>148</b>	<b>125</b>	<b>398</b>	<b>133</b>	<b>157</b>	<b>105</b>	<b>395</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

Relativamente alla distribuzione territoriale del fenomeno studiato, nel primo biennio è l'Italia settentrionale a registrare una flessione nel numero di vittime segnalate (ma con un nuovo aumento nell'anno 2002), mentre nel passaggio dal 2001 al 2002 sono le regioni meridionali a mostrare una marcata tendenza alla diminuzione. In particolare, osservando i dati relativi al confronto tra il 2001 ed il 2002, nelle isole si verifica una diminuzione di oltre il 70% dei minori segnalati come vittime di violenza sessuale nella fascia di età più elevata, quella al di sopra dei 15 anni, e si osservano variazioni di segno negativo anche nelle altre due fasce d'età, seppur di entità minore.

Un migliore approccio all'analisi dei dati relativi alla distribuzione territoriale delle vittime viene dagli indicatori presentati nella tavola che segue.

Tavola 8 - Vittime per ripartizione geografica. Indicatori. Italia, anni 2000-2002

	anno 2000							
	composizione percentuale				vittime ogni 100.000 minori residenti			
	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	totale	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	totale
Italia nord occidentale	18,2	24,2	31,8	23,4	3,9	11,1	13,9	7,2
Italia nord orientale	7,3	11,9	14,7	10,6	2,2	7,8	9,2	4,6
Italia centrale	14,9	15,0	25,9	17,6	4,2	8,6	14,2	7,0
Italia meridionale	46,5	34,8	21,8	36,7	8,0	11,1	6,6	8,5
Italia insulare	13,2	14,1	5,9	11,7	5,0	9,7	3,9	5,9
<b>Italia</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>5,0</b>	<b>10,0</b>	<b>9,5</b>	<b>6,9</b>

	anno 2001							
	composizione percentuale				vittime ogni 100.000 minori residenti			
	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	totale	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	totale
Italia nord occidentale	17,6	17,6	16,8	17,3	1,6	5,3	5,4	3,0
Italia nord orientale	7,2	8,1	16,8	10,6	0,9	3,5	7,7	2,6
Italia centrale	20,0	18,9	24,0	20,9	2,4	7,1	9,7	4,7
Italia meridionale	40,0	38,5	33,6	37,4	2,8	8,0	7,5	4,9
Italia insulare	15,2	16,9	8,8	13,8	2,4	7,6	4,3	4,0
<b>Italia</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>2,1</b>	<b>6,5</b>	<b>7,0</b>	<b>3,9</b>

	anno 2002							
	composizione percentuale				vittime ogni 100.000 minori residenti			
	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	totale	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	totale
Italia nord occidentale	24,8	21,0	22,9	22,8	2,4	6,7	6,2	3,9
Italia nord orientale	16,5	14,0	13,3	14,7	2,2	6,4	5,2	3,6
Italia centrale	26,3	28,7	37,1	30,1	3,3	11,4	12,6	6,7
Italia meridionale	21,1	26,1	23,8	23,8	1,6	5,8	4,5	3,1
Italia insulare	11,3	10,2	2,9	8,6	1,9	4,9	1,2	2,4
<b>Italia</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>2,2</b>	<b>6,9</b>	<b>5,9</b>	<b>3,9</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

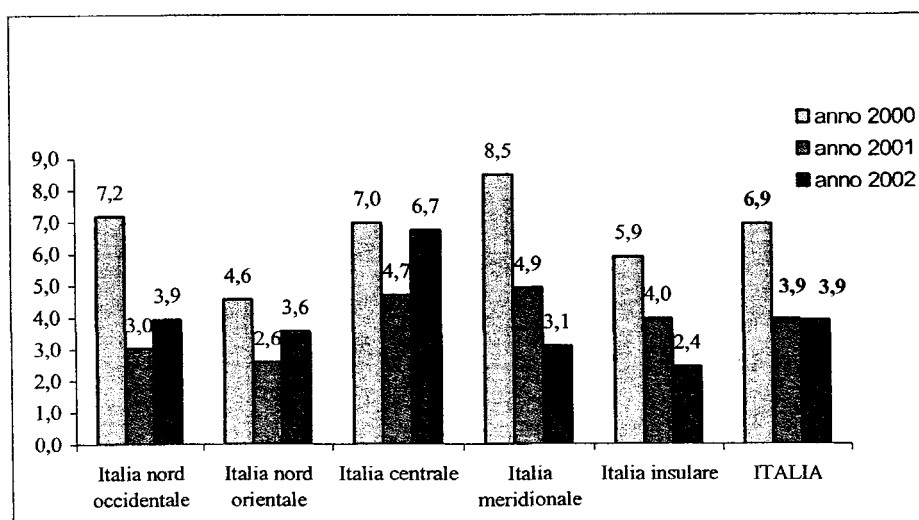
La scelta di presentare, anche in questo caso, i dati riguardanti tutti e tre gli anni a cui è stato fatto riferimento fino a questo momento permette di valutare, oltre all'entità del fenomeno, il suo attuale andamento. Ha senso, infatti, parlare di flessione in una determinata zona, oltre che a livello numerico, anche in relazione all'incidenza del fenomeno in quella specifica area territoriale, sia in termini di incidenza percentuale delle vittime per classe di età (e quindi si presenta la ripartizione delle vittime di ciascuna classe per suddivisione territoriale) sia in termini di incidenza sul totale della popolazione di riferimento, e dunque sul numero dei minori residenti nella zona stessa. Il mero confronto del dato relativo ad una regione maggiormente popolata, come

ad esempio la Lombardia, con quello di una più piccola, e dunque con una popolazione di riferimento meno consistente, può essere fuorviante e indurre a dare indicazioni di massima talvolta scorrette.

Nella tavola 8, la parte relativa alla composizione percentuale riporta la quota di vittime rispetto al totale delle vittime di una determinata fascia di età, cosicché, ad esempio, appare che, per i bambini di età inferiore ai 10 anni, si è registrata una prevalenza nelle regioni meridionali negli anni 2000 e 2001, quando la fascia di età 0-10 anni aveva un peso pari a circa il 46% (per il 2000) ed il 40% (per il 2001) rispetto al totale dei minori vittime di violenze sessuali in quella specifica fascia di età. Sempre nelle regioni meridionali e per la stessa fascia di età, si è infine scesi al 21.1% nel corso del 2002, diminuzione, questa, confermata anche dal numero di vittime ogni 100.000 minori residenti nella stessa area, che è passato da un valore di 8 osservato nel 2000 al valore di 1.6 nel corso del 2002.

E' appunto nelle regioni meridionali che, come peraltro confermano i valori presentati nelle tavole precedenti, si registra un maggiore calo nel numero di vittime e, soprattutto, nella loro incidenza sul totale delle vittime e sulla popolazione minorile. Se si prescinde dalla suddivisione per fasce di età, infatti, le informazioni segnano il passaggio da un valore complessivo di 8.5 vittime ogni 100.000 minori residenti nel 2000, a poco meno di 5 nel 2001, fino a scendere poco al di sopra di 3 nello scorso anno.

Figura 4 - Minori vittime di violenze sessuali ogni 100.000 minori residenti per ripartizione territoriale





Si vede immediatamente, anche graficamente, come varia l'incidenza sulla popolazione minorile residente nelle diverse realtà geografiche tra il 2000 ed il 2002. In particolare, le Regioni meridionali, che avevano registrato la maggiore incidenza del fenomeno rispetto alla popolazione minorile residente nel 2000 e nel 2001, attestandosi in entrambi gli anni al di sopra del valore medio nazionale, nel 2002 si portano, invece, su un valore che risulta essere tra i più bassi del periodo e inferiore al valore medio italiano.

Nelle Regioni nord-occidentali, sebbene tra il 2001 ed il 2002 si abbia un aumento del numero delle vittime ogni 100.000 minori residenti, si ha complessivamente, un calo di oltre 3 unità rispetto al 2000; diversamente, nelle regioni centrali, dopo una diminuzione significativa del fenomeno tra il 2000 ed il 2001, si è registrato un nuovo aumento che riporta la situazione ad un livello pressoché uguale a quello registrato nel primo anno, il 2000, caratterizzato da un elevato numero di segnalazioni e denunce. E' importante anche mettere in luce come, proprio per le regioni dell'Italia centrale non si scenda per nessuno dei tre anni di riferimento al di sotto della media nazionale, cosa che accade per tutte le altre zone geografiche in almeno uno dei tre periodi di riferimento.

E' opportuno, prima di procedere con l'analisi di altre caratteristiche relative al fenomeno oggetto di studio, sottolineare che i dati appena presentati sul numero delle vittime ogni 100.000 abitanti risultano sovrastimare l'incidenza reale del fenomeno perché una quota non trascurabile di vittime è di cittadinanza straniera, per cui nella popolazione di riferimento si dovrebbe considerare la presenza di minori stranieri sul territorio nazionale. Ed è altresì lecito pensare che vi siano, tra le vittime straniere, anche minori non residenti.

Analizzando, allora, la nazionalità delle vittime, tra il 1999 ed il 2002 l'unico cambiamento sostanziale che si registra è il forte aumento del numero delle vittime di nazionalità ignota. Questo è presumibilmente dovuto alla provvisorietà dei dati disponibili ed al fatto che, probabilmente, molti procedimenti relativi ai reati dello scorso anno risultano ancora in corso.

Certamente, appare piuttosto anomalo il passaggio da 0 a 60 casi di vittime di nazionalità ignota, per cui presumibilmente le attività di indagine relative alle segnalazioni del 2002, non ancora risolte, potranno portare a chiarire la nazionalità attualmente ignota delle vittime.

Tavola 9 - Minori vittime di violenza sessuale per nazionalità. Italia, anni 1999-2002

Nazionalità	1999		2000		2001		2002	
	vittime	% sul totale	vittime	% sul totale	vittime	% sul totale	vittime	% sul totale
Italiana	541	94,6	641	91,6	370	92,7	293	74,2
Straniera	31	5,4	45	6,4	29	7,3	42	10,6
Ignota	0	0,0	14	2,0	0	0,0	60	15,2
<b>Totale</b>	<b>572</b>	<b>100,0</b>	<b>700</b>	<b>100,0</b>	<b>399</b>	<b>100,0</b>	<b>395</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

Si registra un incremento nella quota di vittime di nazionalità straniera, in parte attribuibile alla crescita della popolazione straniera residente in Italia. I dati relativi alla popolazione straniera residente segnalano, infatti, che negli ultimi anni se ne è registrata una crescita sostanziale, arrivando, a fine del 2000 (ultimo anno per cui è disponibile il dato) a 1.464.589 stranieri residenti, con un tasso di crescita della popolazione straniera (si tratta ancora di residenti) che è stato pari a 12,6% tra il 1997 ed il 1998, al 13,8% tra il 1998 ed il 1999, fino ad arrivare, tra il 1999 ed il 2000, al 15,3%.

Agli stranieri residenti vanno poi aggiunti quelli con permesso di soggiorno, la cui numerosità, anche per effetto dell'attività del Governo volta a regolarizzare la presenza degli stranieri nel territorio nazionale ed a ridurre la clandestinità, mostra un andamento positivo con incrementi intorno al 3% nel biennio 1999-2000 ed intorno al 5% tra il 2000 ed il 2001<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Oltre a ciò, occorre tenere presente che, sebbene i provvedimenti in atto da parte del Governo hanno lo scopo di eliminare la clandestinità degli stranieri, esiste ancora una quota di stranieri non in possesso né di residenza né di permesso di soggiorno, per cui quantificare l'entità della presenza straniera è certamente problematico. Quantificare l'incidenza del fenomeno sui minori stranieri presenti non è, tuttavia, possibile, e questo perché, se sulla popolazione straniera residente sono disponibili informazioni anche circa il numero di minori, per quanto riguarda i permessi di soggiorno non è possibile avere un conteggio di quanti minori vi siano compresi (poiché solo alcuni minori hanno un proprio permesso, mentre altri vengono inseriti nel

Tavola 10 - Minori vittime di violenze sessuali per nazionalità, sesso e fasce d'età. Italia, anno 2002

	0-10 anni		11-14 anni		15-17 anni		totale	
	maschi	femmine	maschi	femmine	maschi	femmine	maschi	femmine
Italiana	30	62	26	94	16	62	72	221
Straniera	9	20	12	11	2	6	23	37
Ignota	2	10	6	8	2	17	10	32
<b>Totale</b>	<b>41</b>	<b>92</b>	<b>44</b>	<b>113</b>	<b>20</b>	<b>85</b>	<b>105</b>	<b>290</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

La tavola 10 mostra la composizione delle vittime, oltre che per nazionalità e fasce di età, per sesso. I dati indicano una netta prevalenza di vittime di sesso femminile, che coprono quasi i tre quarti del totale dei minori che, nel corso del 2002, hanno subito violenze sessuali. La distribuzione delle bambine vittime di violenza sessuale tra le diverse fasce d'età, porta a rilevare che la classe di età maggiormente colpita è quella tra gli 11 ed i 14 anni, che copre circa il 39% delle bambine abusate, e in cui le femmine rappresentano circa l'80% delle vittime. Tra i bambini più piccoli, quelli al di sotto dei 10 anni, poco meno del 70% sono femmine (e pari al 31.7% del totale delle femmine), una quota ancora molto alta ma che mostra anche una maggiore presenza di vittime, rispetto alle altre fasce di età, di sesso maschile. Infine, tra i minori nella fascia di età più elevata, l'81% delle vittime sono femmine; considerando però, che questa è la fascia di età che comprende un minor numero di casi, si ricava che, sul totale delle bambine vittime di violenza sessuale, poco meno del 30% risulta appartenere a questa categoria.

Il quadro fino ad ora presentato fa riferimento principalmente alle vittime, mentre è interessante anche valutare alcune caratteristiche relative agli autori di questi reati.

permesso dei genitori); infine, è di ovvia evidenza l'impossibilità di quantificare il numero di minori stranieri non regolarmente presenti sul territorio.

Nella tavola 4, presentata all'inizio della trattazione della tematica della violenza sessuale su minori, figuravano, per il 2002, 395 vittime, 341 segnalazioni di reato e 389 persone denunciate, tutti valori che risultavano in calo o tendenti alla stabilizzazione.

Sulle 389 persone denunciate nel 2002, per 221 è seguito l'arresto; il confronto con il dato del 2001, che segnava una percentuale di arresti pari al 70% sul totale delle denunce, potrebbe far pensare ad un calo nella quota degli arresti rispetto alle denunce. In realtà, la provvisorietà dei dati si riflette anche nel fatto che per alcuni di questi casi le indagini e/o l'attività giudiziaria potrebbero essere ancora in corso, e dunque è possibile attendersi un aumento dei casi risolti con l'arresto dell'autore del delitto.

Tavola 11 - Persone denunciate all'autorità giudiziaria per violenze in pregiudizio di minori secondo lo stato di arresto e la cittadinanza- Anni 2000/2002

	anno 2000			anno 2001			anno 2002		
	persone denunciate	di cui arrestate	% arrestati sul totale	persone denunciate	di cui arrestate	% arrestati sul totale	persone denunciate	di cui arrestate	% arrestati sul totale
Italiani	528	274	51,9	371	253	68,2	325	176	54,2
Stranieri	91	69	75,8	70	58	82,9	63	44	69,8
Ignota	4	1	25,0	3	1	33,3	1	1	100,0
<b>Totale</b>	<b>623</b>	<b>344</b>	<b>55,2</b>	<b>444</b>	<b>312</b>	<b>70,3</b>	<b>389</b>	<b>221</b>	<b>56,8</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

L'aumento della quota di arresti rispetto al totale delle denunce registrato nel 2001 può essere effetto anche di una maggiore severità nelle procedure, su indicazione del Ministero dell'Interno, riguardo alle segnalazioni per i reati in esame; quindi, questo fa comunque ritenere che, una volta resi definitivi i dati dello scorso anno, la quota di arresti potrebbe risultare maggiore rispetto a quella presentata in questa sede.

L'ipotesi della provvisorietà dei dati è confermata dal dato relativo al primo semestre del 2003, per il quale si segnala una quota del 33,5% di arresti rispetto alle denunce, dato, questo, attestante che i tempi necessari per le attività

di indagine e giudiziarie potrebbe aver prodotto un calo apparente nella quota di arresti.

Prima di procedere alla valutazione dell'andamento del fenomeno sulla base dei primi dati disponibili, e provvisori, per il 2003, è opportuno analizzare un altro aspetto molto importante legato alla tematica trattata, ovvero il rapporto esistente tra vittima e autore della violenza sessuale.

Tavola 12 - Distribuzione per relazione dell'autore con la vittima. Italia, anni 2000-2002

	2000		2001		2002	
	v.a.	in %	v.a.	in %	v.a.	in %
Relazione intraspecifica (autore che conosce la vittima)	476	76,4	222	50,1	344	88,4
Relazione extraspecifica (autore che non conosce la vittima)	147	23,6	221	49,9	45	11,6
<b>Totale</b>	<b>623</b>	<b>100,0</b>	<b>443</b>	<b>100,0</b>	<b>389</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

La tavola 12 mostra che a fronte di un calo nel numero delle vittime, la distribuzione per relazione tra autore e vittima si rivela altalenante nel triennio considerato. Infatti, se nel 2000 e nel 2002 si registra una netta prevalenza nei rapporti intraspecifici, il 2001 è caratterizzato da un sostanziale equilibrio tra le due tipologie considerate.

Per valutare correttamente la distribuzione del fenomeno, quindi, è necessario attendere i dati del 2003, sebbene il dato del primo semestre 2003 già mostri un assestamento in termini di quota di delitti commessi in ambito intraspecifico, rispetto al 2002, per cui si può affermare, seppure con una certa cautela, che l'anomalia del fenomeno sia quella riscontrata nel corso del 2001.

Tavola 13 - Distribuzione per relazione intraspecifica dell'autore con la vittima. Italia, anni 2000-2002

	2000		2001		2002	
	v.a.	in %	v.a.	in %	v.a.	in %
<b>Ambito familiare</b>	<b>449</b>	<b>94,3</b>	<b>205</b>	<b>92,3</b>	<b>327</b>	<b>95,1</b>
genitore	102	22,7	63	30,7	79	24,2
fratello	9	2,0	3	1,5	8	2,4
convivente genitore	20	4,5	13	6,3	14	4,3
zio	35	7,8	14	6,8	23	7,0
nonno	29	6,5	8	3,9	7	2,1
cugino	2	0,4	2	1,0	2	0,6
cognato	1	0,2	0	0,0	0	-
partner	3	0,7	0	0,0	0	-
conoscente	248	55,2	102	49,8	194	59,3
<b>Ambito scolastico</b>	<b>16</b>	<b>3,4</b>	<b>14</b>	<b>6,3</b>	<b>8</b>	<b>2,3</b>
insegnante	3	18,8	11	78,6	4	50,0
dipendente scuola	13	81,3	3	21,4	4	50,0
<b>Ambito sociale</b>	<b>11</b>	<b>2,3</b>	<b>3</b>	<b>1,4</b>	<b>9</b>	<b>2,6</b>
sacerdote	3	27,3	0	-	1	11,1
medico curante	4	36,4	0	-	1	11,1
allenatore sportivo	1	9,1	1	33,3	2	22,2
dipendente istituto minorile	0	-	0	-	4	44,4
datore di lavoro	0	-	0	-	1	11,1
baby sitter	3	27,3	0	-	0	-
dipendente centro sportivo	0	-	2	66,7	0	-
<b>Totale</b>	<b>476</b>	<b>100,0</b>	<b>222</b>	<b>100,0</b>	<b>344</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

Rispetto al 2000, anno in cui si registrava una analoga distribuzione, il 2002 è caratterizzato da una quota maggiore di reati compiuti da autori che conoscevano la vittima, circa l'88% dei casi, rispetto al 76,4% del 2000.

Tra questi, oltre il 95% sono casi di violenza sessuale consumata nell'ambito familiare (327 casi); quota, questa, ancora in crescita rispetto ai due anni precedenti, nei quali si registrava il 94,3% del 2000 ed il 92,3% del 2001. Gran parte delle violenze avvenute nel contesto familiare sono ad opera di conoscenti (il 59% circa nel 2002), sebbene il dato maggiormente da evidenziare riguarda i reati compiuti dai genitori, autori di poco meno di un quarto delle violenze sessuali compiute in ambito familiare nel 2002. Infine, valori tutt'altro

che irrilevanti si registrano relativamente ai delitti compiuti dagli zii (23 casi), dai conviventi dei genitori (14 casi), dai fratelli (8 casi) e dai nonni (7 casi).

Il dato per il primo semestre del 2003, per quanto provvisorio, porta ad ipotizzare che valgano sostanzialmente le considerazioni fatte per il 2000 ed il 2002, anni nei quali si registra, in termini di relazione autore-vittima, una prevalenza di casi di violenza in ambito intraspecifico, ovvero quei casi in cui l'autore conosce la vittima, e tra questi, dei casi in cui l'autore e la vittima sono legati da un rapporto di tipo familiare.

Confrontando i dati del primo semestre del 2002 e del primo semestre del 2003 è evidente una crescita nelle relazioni di tipo intraspecifico, passando da 180 casi sui 209 segnalati (in termini percentuali, circa l'86%) nel primo semestre 2002 a 299 casi sui 319 segnalati (poco meno del 94%) nello stesso periodo del 2003.

Tavola 14 - Distribuzione per relazione intraspecifica dell'autore con la vittima. Italia, primo semestre 2002 - primo semestre 2003

	dal 1/01/2002 al 30/06/2002		dal 1/01/2003 al 30/06/2003		variazione
	v.a.	in %	v.a.	in %	%
Ambito familiare	176	97,8	275	92,0	56,3
Ambito scolastico	3	1,7	14	4,6	366,7
Ambito sociale	1	0,5	10	3,4	900,0
<b>Totale</b>	<b>180</b>	<b>100,0</b>	<b>299</b>	<b>100,0</b>	<b>66,1</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

Tra le violenze consumate in ambito intraspecifico, sono ancora dominanti quelle legate all'ambiente familiare, sebbene il confronto tra i due periodi mostri una crescita sostanziale relativa agli altri due ambiti considerati si passa da 3 casi di violenze compiute nell'ambito scolastico a ben 14, mentre per quanto riguarda il contesto sociale si passa da 1 a 10 casi.

Facendo riferimento alle violenze in ambito familiare, prevalgono ancora i casi in cui l'autore è un conoscente della vittima (circa il 55%), ma crescono anche le quote relative ai casi in cui l'autore è un genitore (24.7%) o il suo convivente (6.5%).

Infine, dal confronto tra i primi sei mesi 2002 e quelli del 2003 si rileva una nuova crescita nel numero delle vittime, più marcata nelle fasce di età tra 11 e 14 anni e al di sotto dei 10 anni, ovvero proprio in quelle classi di età che risultano maggiormente colpite dal fenomeno.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale si osserva una prevalenza di casi in Lombardia ed in Campania (58 vittime nel primo caso, 59 nel secondo), che da sole coprono circa il 30% del totale delle vittime nel periodo considerato.

Ma le regioni in cui si registra l'incremento maggiore sono la Puglia, dove si passa da 5 vittime nel primo semestre del 2002 a 35 nel primo semestre del 2003, ed il Veneto, in cui si contano 7 vittime nel primo periodo e 34 nel secondo.

Per entrambe queste regioni, l'incremento riguarda ancora una volta prevalentemente i bambini più piccoli, al di sotto dei 10 anni, per i quali si osserva un aumento da 4 a 23 vittime per il Veneto, per la fascia d'età considerata, e da 2 a 6 vittime per la Puglia.

Tavola 15 - Minori vittime di violenze sessuali per fasce d'età - Confronto tra primo semestre 2002 e primo semestre 2003

	dal 01/01/2002 al 30/06/2002		dal 01/01/2003 al 30/06/2003		variazione %
	v.a.	%	v.a.	%	
0-10 anni	77	35,8	141	36,3	83,1
11-14 anni	76	35,3	154	39,7	102,6
15-17 anni	62	28,8	93	24,0	50,0
<b>Totale</b>	<b>215</b>	<b>100,0</b>	<b>388</b>	<b>100,0</b>	<b>80,5</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

Prima di concludere l'analisi in merito alle violenze sessuali su minori, è opportuno evidenziare che tutte le considerazioni relative alla provvisorietà dei dati del 2002 devono essere anche maggiormente tenute presenti nella lettura dei dati relativi al primo semestre 2003.



Il fatto che si registri un ulteriore aumento nelle segnalazioni e nel numero delle vittime non indica necessariamente che il fenomeno, complessivamente, subirà un ulteriore incremento; occorre innanzitutto verificare il suo stabilizzarsi nel corso del 2002 e, quindi, attendere di avere anche per il 2003 almeno i dati provvisori relativi all'intero anno.

### **1.2. Le forme di sfruttamento sessuale**

Per quanto attiene ai reati disciplinati dalla legge n. 269/98, le ultime statistiche disponibili sono quelle per l'anno 2001.

I dati relativi ai primi due anni, il 1998 ed il 1999, risentivano in maniera forte sia della scarsa distanza temporale rispetto all'entrata in vigore della normativa sia del limite dei mezzi di indagine.

Per il 1999 e per il 2001, si contano, per il reato di prostituzione minorile, in media 2 persone denunciate per ogni delitto; questo porta a pensare che la fattispecie delittuosa in esame può essere associata a piccole organizzazioni criminali; in realtà, il fatto che il 2000 non rifletta lo stesso andamento, ed anzi si registri un numero di persone denunciate inferiore al numero di delitti, tuttavia, deve indurre ad una certa cautela rispetto a questa ipotesi, attendendo una conferma oppure una smentita dai dati dei prossimi anni.

Per gli altri reati, invece, il numero delle persone denunciate risulta inferiore al numero dei delitti denunciati, e questa disparità numerica è maggiormente accentuata per il reato di pornografia minorile. In questo caso, a fronte di un elevato e sempre crescente numero di denunce, il numero delle persone denunciate e per le quali è iniziata l'azione penale risulta estremamente basso.

Tavola 16 - Fattispecie delittuose (legge n. 269/98), delitti denunciati e persone denunciate per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. Italia, anni 1998-2001

	anno 1998			anno 1999		
	delitti	persone	di cui	delitti	persone	di cui
	denunciati	denunciate	maschi	denunciati	denunciate	maschi
Prostituzione minorile (art. 600 bis c.p.)	9	3	3	108	211	181
Pornografia minorile (art. 600 ter c.p.)	21	0	0	82	12	12
Detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori (art. 600 quater c.p.)	0	0	0	24	7	7
Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione di minori (art. 600 quinquies c.p.)	0	0	0	1	0	0
	anno 2000			anno 2001		
	delitti	persone	di cui	delitti	persone	di cui
	denunciati	denunciate	maschi	denunciati	denunciate	maschi
Prostituzione minorile (art. 600 bis c.p.)	136	117	98	198	409	352
Pornografia minorile (art. 600 ter c.p.)	406	46	42	1.767	138	134
Detenzione di materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori (art. 600 quater c.p.)	97	8	8	154	30	30
Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione di minori (art. 600 quinquies c.p.)	1	1	1	4	0	0

Fonte: Istat

Il rapporto tra casi denunciati e persone denunciate per questo delitto risulta crescente; se si esclude il 1998, anno di entrata in vigore della legge, per l'anno 1999 tale rapporto ha un valore pari a 6,8, cioè per ogni persona denunciata vi sono oltre 6 delitti commessi; nel 2000, invece, per ogni autore denunciato i delitti commessi sono in media poco meno di 9, fino ad arrivare a poco meno di 13 nel 2001.

Per il 2002, i dati, provvisori, forniti dal Ministero dell'Interno, mostrano, apparentemente, una battuta d'arresto, dovuta più realisticamente, invece, proprio alla provvisorietà dei dati di cui si dispone.

Tavola 17 - Fattispecie delittuose (legge n. 269/96), segnalazioni di reato e persone denunciate all'autorità giudiziaria. Italia, anno 2002

	anno 2002		
	segnalazioni di	persone	di cui in stato
	reato	denunciate	di arresto
Prostituzione minorile (art. 600 <i>bis</i> c.p.)	13	20	16
Pornografia minorile (art. 600 <i>ter</i> c.p.)	16	55	2
Detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori (art. 600 <i>quater</i> c.p.)	14	19	9
Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione di minori (art. 600 <i>quinques</i> c.p.)	0	0	0
Tratta di minori (art. 601 c.p.)	4	5	5
<b>Totale</b>	<b>47</b>	<b>99</b>	<b>32</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

In questo caso le considerazioni fatte fino ad ora sembrano smentite dai dati del 2002 in cui, per ognuna delle fattispecie delittuose, il numero delle persone denunciate risulta maggiore al numero dei reati segnalati. Si tenga però presente che, oltre al fatto che il periodo di riferimento è limitato, in effetti i dati delle due tavole non sono propriamente comparabili poiché nel primo caso i dati riguardano reati per cui è stata intrapresa l'azione penale, mentre per il 2002 le informazioni sono solo quelle relative alle segnalazioni e alle persone denunciate.

Le **vittime**, in totale 23, sono prevalentemente minori indotti alla prostituzione (11 casi); questi provengono da paesi dell'est europeo, come l'Albania (3 casi), la Romania (4) e la Bulgaria (1); 5 sono di nazionalità ignota e 9 sono di nazionalità italiana.

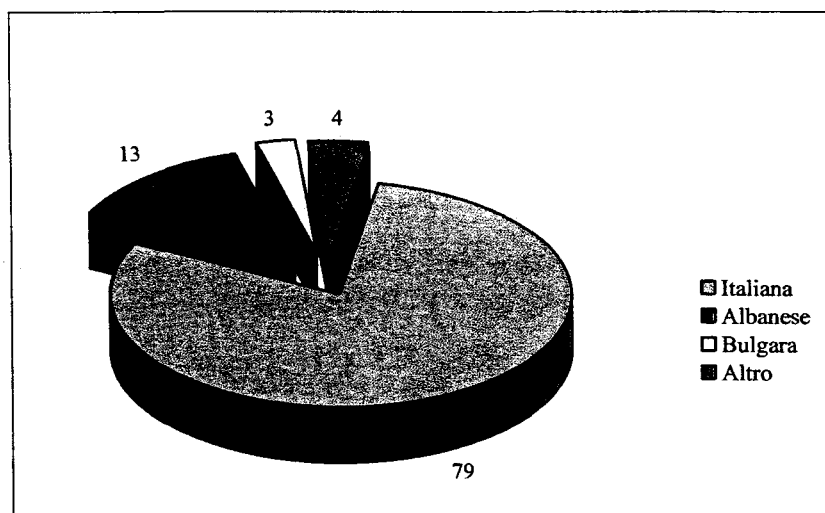
La maggiore concentrazione delle vittime si trova nell'Italia centrale, che conta ben 12 dei 23 minori aventi subito i reati esaminati, fattore, questo, che concorda, tra l'altro, con l'analisi fatta relativamente alla violenza sessuale; la

regione maggiormente colpita dal fenomeno risulta l'Umbria, dove si contano ben 9 vittime.

I dati relativi alle vittime vengono enunciati sommariamente, vista l'entità del fenomeno ed il basso numero emerso di minori che hanno subito una delle forme di sfruttamento analizzate; per un'analisi più dettagliata, è necessario attendere che i dati relativi allo scorso anno diventino definitivi.

Per quanto riguarda la provenienza degli autori dei reati citati, si ha una netta prevalenza, tra le 99 persone denunciate, di autori di nazionalità italiana dei quali si contano ben 79 casi; dei restanti, 13 (peraltro tutti in stato di arresto) sono di nazionalità albanese, 3 sono bulgari e gli altri 4 provengono da altri paesi.

Figura 5 - Autori per nazionalità. Italia. Anno 2002



Anche per questi dati il Ministero dell'Interno ha fornito i valori relativi al primo semestre del 2003; in realtà, i limiti già esposti per i dati del 2002, legati alla loro provvisorietà, restano validi anche, e a maggior ragione, per il primo semestre del 2003. Tuttavia, può essere interessante confrontare i dati di questo periodo con quelli relativi allo stesso periodo del 2002, così da delineare, seppur con la dovuta cautela, l'andamento del fenomeno per il prossimo anno.

Tavola 18 - Fattispecie delittuose (legge n. 269/96), segnalazioni di reato e persone denunciate all'autorità giudiziaria - Confronto primo semestre 2002 - primo semestre 2003

	dal 1/01/2002 al 30/06/2002			dal 1/01/2003 al 30/06/2003			variazione %		
	segnal.	persone	in stato	segnal.	persone	in stato	segnal.	persone	in stato
	di reato	denunciate	di arresto	di reato	denunciate	di arresto	di reato	denunciate	di arresto
Prostituzione minorile (art. 600 bis c.p.)	5	7	6	33	73	43	+560,0	+942,9	+516,7
Pornografia minorile (art. 600 ter c.p.)	9	46	2	6	11	3	-33,3	-76,1	+50,0
Detenzione di materiale pornografico attraverso lo sfruttamento di minori (art. 600 quater c.p.)	12	14	4	4	8	0	-66,7	-42,9	-100,0
Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione di minori (art. 600 quinquies c.p.)	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Tratta di minori (art. 601 c.p.)	0	0	0	0	0	0	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>26</b>	<b>67</b>	<b>12</b>	<b>43</b>	<b>92</b>	<b>46</b>	<b>+65,4</b>	<b>+37,3</b>	<b>+283,3</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

Dai dati concernenti i due periodi di riferimento si nota che il fenomeno appare in crescita, soprattutto per quanto riguarda le segnalazioni, le denunce e gli arresti legati allo sfruttamento della prostituzione minorile.

Mediamente, si osserva una maggior tempestività nell'intraprendere l'azione penale; a fronte di una crescita di poco al di sopra del 37% nel numero delle denunce, il numero degli arresti aumenta di oltre il 280%, passando da 12 arresti su 67 denunce nel primo periodo considerato, a 46 arresti su 92 denunce (ovvero la metà delle persone denunciate sono finite in arresto) nel secondo periodo.

Confrontando i dati sull'età delle vittime, la fascia di età che subisce un incremento maggiore è quella tra 15 e 17 anni, dove si passa da 6 a 23 minori vittime dei reati in esame, e prevalentemente relativi al fenomeno della prostituzione minorile. Per quanto riguarda il sesso delle vittime, le minori di

sempre femminile, sul complesso di tutti i reati e senza distinzione per fasce di età, passano da 6 a 27 vittime.

Per quanto riguarda la loro nazionalità, si ha un forte incremento delle vittime di origine rumena, le quali non figurano nei dati del primo semestre 2002 e, invece, rappresentano la metà delle vittime nel primo semestre del 2003, con 15 bambine su un totale di 30 vittime tra maschi e femmine.

Mentre nel corso del 2002 si era evidenziata una prevalenza di vittime nelle regioni centrali del nostro Paese, e soprattutto in Umbria, i dati del primo semestre del 2003 mostrano uno spostamento verso nord del fenomeno; delle 30 vittime qui considerate, infatti, ben 23 sono nelle regioni settentrionali, con l'Emilia-Romagna ed il Piemonte che fanno da regioni capofila.

Passando in rassegna alcuni dati riferiti agli autori, permane la prevalenza di persone di nazionalità italiana (55 su 92), sebbene queste rappresentino, nel secondo periodo, una quota più bassa rispetto al primo periodo, in cui gli italiani autori dei reati erano ben 61 su un totale di 67. Ad aumentare in modo decisivo sono le persone di nazionalità rumena, per le quali non si contavano casi nel primo semestre del 2002 e se ne contano, invece, ben 24 nello stesso periodo del 2003.

### 1.2.1. L'utilizzo del web come mezzo di sfruttamento a sfondo sessuale e pedopornografico

Un altro aspetto strettamente legato alle tematiche esaminate è quello relativo all'utilizzo di Internet come mezzo di sfruttamento sessuale dei minori. Il crescente utilizzo di un mezzo di comunicazione così globalizzato e tecnologicamente avanzato, insieme alla possibilità che questo offre di mantenere l'anonimato, porta a ritenere che il numero di adulti coinvolti nelle forme di sfruttamento ad esso legate sia in realtà anche maggiore del numero di adulti coinvolti nell'abuso sessuale vero e proprio e che il fenomeno sia in aumento.

Con la legge n. 269/98 sono stati introdotti nuovi mezzi investigativi relativamente alla prevenzione ed al contrasto dell'utilizzo della rete come mezzo di sfruttamento sessuale dei minori e sono state intensificate da parte della Polizia postale e delle comunicazioni le attività di monitoraggio dei siti web mediante l'introduzione di un software specifico.

Nuovo impulso alle indagini potrà provenire dalle norme contenute nel disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 7 novembre 2003, che intende introdurre ulteriori strumenti per potenziare le attività di contrasto del fenomeno dello sfruttamento sessuale commerciale dei minori, con particolare attenzione alla pedo-pornografia on line. Il ddl amplia la sostanza del reato, stabilendo la perseguibilità anche di coloro che diffondono immagini virtuali che rappresentano minori oppure immagini di soggetti adulti che sembrano minorenni. Di rilievo anche la previsione di creare un centro nazionale per il contrasto alla pedofilia nella rete Internet presso il Ministero dell'Interno, che avrà il compito di stilare una *black list* dei siti pedo porno e circuitare tutte le opportune informazioni al sistema bancario e finanziario.

Tavola 19 - Siti web monitorati, perquisizioni, persone sottoposte ad indagini e indagati sottoposti a misure restrittive. Italia, anni 1998 - 2003

	1998	1999	2000	2001	2002	1° semestre 2003	Totale
Indagati sottoposti a provvedimenti restrittivi	4	3	35	25	29	5	101
Persone sottoposte a indagini	8	136	255	220	562	488	1.669
Perquisizioni	8	111	164	222	606	490	1.601
Siti web monitorati	n.d.	1.470	2.252	24.894	32.972	17.159	78.747

Fonte: Ministero dell'Interno

Tornando ai dati, si rileva che tra il 2000 ed il 2001 l'azione di monitoraggio cresce considerevolmente, si passa infatti da 2.252 siti web monitorati a 24.894, fino ad arrivare, per il 2002, a poco meno di 33.000.

L'attività di contrasto alla pedopornografia su Internet ha portato a svolgere indagini che hanno coinvolto 1.669 persone, di cui circa un centinaio sottoposte a provvedimenti restrittivi. L'attività relativa al 2002 in termini di "risultati" si intensifica, portando ad avere ben 562 persone sottoposte ad indagini e 606 perquisizioni, valori, questi, che risultano poco meno che triplicati rispetto al 2001. Per il 2003 i dati del primo semestre prospettano un'ulteriore crescita con il numero di indagati pari a 488 soggetti e di perquisizioni pari a 490 interventi.

Il numero degli indagati sottoposti a restrizioni, per il 2002 e per il primo semestre 2003, non registra invece un aumento significativo, come invece avviene per tutti gli altri aspetti presi in considerazione. L'attività stessa di indagine relativa ai casi del 2002 e del primo semestre 2003 potrebbe essere tuttora in corso, per cui per valutare il numero di provvedimenti restrittivi si dovrà aspettare che tali indagini si concludano e che il dato diventi, quindi, definitivo.

Si è intensificata invece l'azione investigativa e, nel periodo gennaio 1998-giugno 2003, si arriva ad avere, a fronte di oltre 78.700 siti web monitorati, circa 1.600 perquisizioni. Tale dato evidenzia che ogni 50 siti monitorati è scattata



una perquisizione. Sempre nello stesso arco temporale, si sono avute circa 1.670 persone sottoposte ad indagini, di cui circa il 6% successivamente sottoposte a provvedimenti restrittivi.

L'intensificarsi dell'attività di indagine della Polizia postale e delle comunicazioni è il risultato dell'adozione di tecnologie molto sofisticate che permettono di effettuare controlli a velocità sempre maggiori, riuscendo a catturare anche quei siti civetta che vengono allestiti e chiusi nella stessa giornata.

### **1.3. Alcune riflessioni sui dati**

Conclusa l'analisi dei dati ufficiali diffusi dal Ministero dell'Interno, testimonianza della sua azione di contrasto e repressione dei fenomeni attinenti ai reati di cui alle leggi 66/96 e 269/98, corre obbligo di sottolineare ancora una volta che tali cifre sono rappresentative solo della cosiddetta punta dell'iceberg di un sommerso che ancora oggi fatica a emergere.

Tali dati descrivono solo gli esiti giudiziari degli eventi rilevati più che le dinamiche e le caratteristiche del fenomeno la cui trasversalità rispetto ai contesti sociali rende difficile ogni azione di tipo interpretativo laddove siano assenti informazioni relative alla condizione individuale della vittima e al contesto familiare e sociale in cui l'abuso e lo sfruttamento si verificano.

L'abuso e lo sfruttamento sono perpetrati nel silenzio del segreto, delle minacce, della vergogna delle vittime e della loro impossibilità a chiedere aiuto per la paura di ritorsioni, di non essere credute, di essere stigmatizzate e isolate.

L'esperienza di realtà come Telefono Azzurro aiuta a raffigurare quanto il disagio e la violenza all'infanzia costituiscano un fenomeno multiforme, che, come emerge dalle storie raccolte grazie all'utilizzo delle due linee telefoniche di aiuto gestite dall'Associazione (la linea gratuita per bambini e adolescenti e la linea di tipo istituzionale riservata agli adulti e agli operatori), assume

dimensioni parzialmente diverse rispetto a quelle di cui si ha notizia attraverso le statistiche giudiziarie.

Le cifre fornite da Telefono Azzurro circa le problematiche connesse alla violenza sessuale non si discostano dai dati ufficiali per il periodo 2000-2001; infatti, su un totale di 7.266 casi, si ha un'incidenza pari al 5,6% (406 casi) per l'abuso sessuale e allo 0,3% (21 casi) per la prostituzione minorile. Tuttavia, l'Associazione registra come problematiche prevalenti nella richiesta di aiuto anche situazioni di lampante serietà, quali comportamenti suicidari, fughe da casa e problemi relazionali che sono indice del profondo malessere vissuto dai minori che utilizzano le linee telefoniche.

Per quanto riguarda le indicazioni fornite da indagini retrospettive, sebbene l'utilizzo di dati raccolti in altri contesti nazionali sia un esercizio estremamente delicato e che implica sempre difficoltà di comparabilità a causa delle possibili differenze nella definizione del fenomeno e nelle modalità di raccolta e organizzazione dei dati, da alcune statistiche internazionali si possono trarre spunti di riflessione anche per il nostro Paese. Dalla meta analisi di indagini retrospettive svolte su campioni di minori o di adulti cui è stato chiesto di riferire su pregresse esperienze di vittimizzazione inquadabili nelle categorie di abuso sessuale e sfruttamento sessuale, l'Organizzazione mondiale della sanità (Rapporto 2002) assume come un dato relativamente consolidato la stima che, in una popolazione normale, circa il 20% dei soggetti di sesso femminile e il 5-10% di quelli di sesso maschile abbia vissuto esperienze di vittimizzazione sessuale in età minore.

Una fonte informativa europea che si suole prendere a esempio per la sua maggiore capacità di esprimere lo stato di disagio dell'infanzia e dell'adolescenza è il *Child protection register* adottato in Inghilterra: un sistema informativo gestito a livello decentrato dai servizi sociali e a livello centrale dal Dipartimento della salute.

Tavola 20 - RegISTRAZIONI sul *Child protection register* dell'Inghilterra. Anni 1998 - 2002

Categoria di <i>child abuse</i>	1998	1999	2000	2001	2002
Trascuratezza	11600	12600	12900	12400	10800
Maltrattamento fisico	9900	9400	9500	8000	5300
Abuso sessuale	6100	5800	5100	4300	2800
Maltrattamento psicologico	4800	4800	4800	4600	4700
Minori a rischio (cat. eliminata dal 1 aprile 2001)	210	360	310	420	
Casi in corso di accertamento (cat. eliminata dal 1 aprile 2001)	490	490	320	180	
Minori in stato di disagio (nuova categoria)					4100
<i>Totale annuo</i>	33100	33450	32930	29900	27700

Fonte: Department of health, personal social services, local authority statistics, children and young people on child protection registers, year ending 31 march 2002, national statistics 2003

Il Registro contiene i dati di tutti i minori residenti nell'area (inclusi quelli che vi sono stati trasferiti per motivi di protezione da un'altra autorità locale o agenzia) considerati a rischio di abuso o di rivittimizzazione e per i quali è stato attivato un progetto di protezione.

Avviato sperimentalmente nel 1989, il *Register* è un sistema nazionale di monitoraggio ancora in via di assestamento, tuttavia negli anni è stata creata una ricca base di dati da cui è possibile trarre indicazioni in ordine all'andamento di alcune forme di *child abuse* e dell'impatto dei programmi sociali di intervento. I dati che ci fornisce in merito ai minori vittime di abuso sessuale, come riportato in tavola 20, hanno un'entità non facilmente paragonabile ai nostri dati ufficiali.

Il range numerico dei dati inglesi è purtroppo confermato anche da altre statistiche sociali raccolte a livello europeo. Ad esempio, la Francia è un altro Paese che può vantare un sistema di monitoraggio sistematico dei minori in stato di disagio segnalati ai servizi sociali territoriali.

I dati raccolti dall'*Observatoire national de l'action sociale décentralisée* sul periodo 1995-2001 sono riportati nella tavola 21 che mostra come l'entità del fenomeno dell'abuso sessuale rimanga a livelli paragonabili a quelli inglesi, ed è anche maggiore per il biennio 2000 - 2001.

Tavola 21 - Minori in carico ai servizi sociali dei Dipartimenti

Categoria di <i>child abuse</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Violenze fisiche	7000	7500	7000	7000	6500	6600	5800
Abuso sessuale	5500	6500	6800	5000	4800	5500	5900
Trascuratezza grave	7500	7000	5400	5300	5400	4800	4700
Maltrattamento psicologico			1800	1700	1800	1400	1600
Totale minori maltrattati segnalati ai servizi	20000	21000	21000	19000	18500	18300	18000

Fonte : Observatoire national de l'action sociale décentralisée, La lettre de l'ODAS, Novembre 2002.

La situazione francese illustra una condizione dell'infanzia in cui, se il numero totale di minori vittime di maltrattamento tende a stabilizzarsi nel corso degli anni, la tipologia delle forme di *child abuse* manifestano riassetamenti interni che sembrano risolversi, negli ultimi due anni rilevati, in un recupero del peso relativo dell'abuso sessuale rispetto alle altre forme. Tale tipologia, dopo aver manifestato un trend negativo alla fine degli anni Novanta, dal 2000 aumenta nuovamente fino a includere oltre il 30% dei minori segnalati, come già si era verificato negli anni 1996 e 1997 (tav. 22).

Tavola 22 - Incidenza percentuale dei minori segnalati per abuso sessuale sul totale dei minori registrati

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
27,5	31,0	32,4	26,3	25,9	30,1	32,8

Fonte: Elaborazione Istituto degli innocenti su dati Observatoire national de l'action sociale décentralisée

Purtroppo, in Italia non è possibile vantare la presenza di un sistema di monitoraggio sociale dei minori simile a quello francese o a quello inglese. Si è visto però in altre parti della relazione come esista un progetto in tal senso sostenuto dallo stesso Piano nazionale di lotta alla pedofilia.

Confronti con i dati europei qui riportati potrebbero essere fatti solo utilizzando indagini su campioni limitati, o in ordine all'estensione territoriale della rilevazione o alla tipologia di fonti istituzionali (ad esempio centri del privato sociale).

E', comunque, possibile provare a osservare qualcosa di più sull'area del disagio guardando ai dati dei tribunali per i minorenni, organi deputati a regolare la potestà genitoriale e ad assumere provvedimenti di protezione a tutela del minore.

Tra le competenze civili dei tribunali per i minorenni rientrano le disposizioni in ordine alla potestà genitoriale, quali la decadenza di potestà se la condotta di uno o entrambi i genitori sia pregiudizievole per il figlio, sino alla dichiarazione del minore in stato di adottabilità se la prognosi sui genitori di origine è assolutamente negativa. All'organo spetta anche la convalida delle misure d'urgenza, tra cui l'allontanamento predisposto in via d'urgenza *ex art. 403 cc* «quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persona per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in un luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione». La giurisprudenza ha ormai riconosciuto la sussistenza delle situazioni di abbandono morale e materiale quando si configuri una situazione di abuso sessuale, specialmente se intrafamiliare. Proceduralmente, l'art. 403 cc deve essere coordinato con l'art. 9, c. 1, della legge n. 184/1983 nel quale si afferma che «i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità debbono riferire, al più presto, al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio». La decisione dell'organo di protezione dell'infanzia dovrà quindi essere comunicata con urgenza alla Procura presso il Tribunale per i minorenni per il doveroso controllo giurisdizionale.

Tavola 23 - Provvedimenti di urgenza emessi dai Tribunali per i minorenni a protezione del minore - Anni 1999-2001

Tribunali per i minorenni	1999			2000			2001		
	provv.	di cui per allontanamento		provv.	di cui per allontanamento		provv.	di cui per allontanamento	
		v.a.	%		v.a.	%		v.a.	%
ITALIA	10.450	3.079	29,5	12.367	3.798	30,7	9.282	1.796	19,3

Fonte: Istat, Statistiche giudiziarie civili

Pur con tutte le cautele necessarie, allora, se i presupposti dell'intervento del Tribunale sono quelli enunciati in precedenza, i 3.079 bambini del 1999, i 3.798 del 2000 e i quasi 1800 del 2001 allontanati in via d'urgenza dalla famiglia sono protagonisti di storie nelle quali le cure e la capacità di protezione dei genitori sono venute drammaticamente meno, sino a porre a rischio la loro integrità psicofisica e a spingere i servizi e il tribunale a intervenire con provvedimenti urgenti di allontanamento. Si può aggiungere che nel 2001 delle 1.096 dichiarazioni di adottabilità assunte dai Tribunali per i minorenni, 769 hanno interessato minori con genitori noti.

E' legittimo chiedersi se una quota di quel 29,5% di allontanamenti urgenti del 1999, scesa a 19,3% nel 2001, abbia riguardato anche bambini e bambine vittime di violenza e sfruttamento sessuale.

#### **1.4. I minori che hanno commesso reato: autori o vittime?**

In quest'ultimo paragrafo relativo ai dati sui fenomeni di violenza e sfruttamento sessuale dei minori si intende, mutando prospettiva, fornire alcuni cenni sui minori che hanno commesso alcune tipologie di reato riconducibili a fattispecie delittuose inerenti il campo di analisi. In particolare, mediante i dati pubblicati dall'Istat negli annuari delle statistiche giudiziarie penali è possibile focalizzare l'attenzione sulle serie storiche dei dati di violenza carnale, atti di libidine violenta - che come già detto in precedenza sono stati accorpati dal 1996 nell'unica fattispecie delittuosa delle «violenze sessuali» - e istigazione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione. Per favorire una corretta

lettura dei dati è necessario precisare che le vittime di tali reati non sono necessariamente minorenni, per cui le statistiche presentate di seguito riguardano i minori denunciati per le tipologie di reato poc'anzi citate a prescindere dall'età della vittima del reato.

Dalle statistiche emerge una diversa incidenza delle due fattispecie prese in considerazione: «violenze sessuali» e «istigazione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione». Infatti, mentre le cifre annue relative alla prima ipotesi delittuosa risultano consistenti, i casi di consumazione del secondo tipo di reato appaiono rari.

I casi di «istigazione sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione» non mostrano in realtà alcuna chiara tendenza verso un incremento o un decremento, ma si registra una lieve oscillazione dei valori annui che indica semmai una certa stazionarietà del fenomeno.

I minori denunciati per reati di violenza sessuale mostrano, invece, un andamento segnato da bruschi incrementi seguiti da fasi di stabilizzazione dei casi negli anni immediatamente successivi. Si passa infatti dai 300-350 casi negli anni compresi tra il 1993 e il 1996 ai 453 casi del 1997, per poi conoscere una nuova fase di stazionarietà del dato - sebbene con un lieve incremento - che raggiunge i 500 casi annui nel periodo 1998-2000.

L'ultimo dato a disposizione relativo al 2001 sembra indicare il raggiungimento di un nuovo gradino con 652 casi segnalati nell'anno.

Tavola 24 - Minori denunciati alle Procure per i minorenni secondo particolari delitti e classe di età. Italia, anni 1993-2001

Delitti	1993			1994			1995		
	< 14	14-17	0-17	< 14	14-17	0-17	< 14	14-17	0-17
Violenza carnale	45	175	220	39	129	168	51	140	191
Atti libidine violenta	9	103	112	38	101	139	47	118	165
Istigazione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione	0	1	1	0	6	6	0	3	3

Delitti	1996			1997			1998		
	< 14	14-17	0-17	< 14	14-17	0-17	< 14	14-17	0-17
Violenza carnale <sup>(a)</sup>	86	243	329	116	337	453	117	402	519
Atti libidine violenta <sup>(a)</sup>									
Istigazione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione	0	5	5	0	6	6	1	0	8

Delitti	1999			2000			2001		
	< 14	14-17	0-17	< 14	14-17	0-17	< 14	14-17	0-17
Violenza carnale <sup>(a)</sup>	120	407	527	113	376	489	168	484	652
Atti libidine violenta <sup>(a)</sup>									
Istigazione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione	0	6	6	1	8	9	0	5	5

(a) dal 1996 non sono più previste le tipologie "violenza carnale" e "atti di libidine violenta" bensì "violenze sessuali"

Fonte: Istat

Relativamente ai minori che compiono reati di violenza sessuale, come era ovvio attendersi, la gran parte ha un'età compresa tra i 14 e i 17 anni, sebbene la quota di infraquattordicenni non sia trascurabile, essendo mediamente pari ad un quarto (25%) dei minori annualmente denunciati per tale reato.

Un elemento molto interessante, infine, dei reati di violenza sessuale in cui gli autori sono minorenni è relativo all'eventuale correatità. Sia tra gli infraquattordicenni che tra i minori imputabili circa un quarto di coloro che hanno commesso il reato lo hanno fatto da soli. Analogamente nelle due classi



di età si ha una netta prevalenza di correttezza con altri minori, anche se bisogna segnalare che tale incidenza è lievemente più alta tra coloro che non hanno ancora compiuto i 14 anni. L'incidenza di correttezza con maggiorenni cresce, seppur non di molto, tra i minori di 14-17 anni.

Resta da chiedersi in ultimo - non senza retorica - se tali minori sono da considerarsi esclusivamente in un'ottica che li confina nel ruolo di puri e semplici autori di reato, oppure in una ottica ben più complessa in cui i reati commessi non rappresentino altro che il sintomo più drammatico di un disagio interiore, profondo, che attende risposte.



## ***Quinta parte***

### ***Approfondimenti tematici***



## **1. Legge del 20 marzo 2003, n. 77, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*: una nuova opportunità per rafforzare l'affermazione dei diritti dell'infanzia**

Con la legge 20 marzo 2003, n. 77, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996* è stata autorizzata la ratifica della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, firmata dall'Italia lo stesso giorno della sua approvazione da parte del Consiglio d'Europa, appunto il 25 gennaio 1996. Si ritiene opportuna una riflessione sui contenuti della Convenzione stessa e sulle implicazioni della sua adozione per l'ordinamento italiano in considerazione del rilievo che essa assume quale strumento rafforzativo del sistema di diritti e garanzie dei minori in condizione di disagio o vittime di abusi.

La *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo*, adottata a Strasburgo dal Consiglio d'Europa il 25 gennaio 1996<sup>1</sup>, mira a promuovere un'ampia partecipazione del minore nei procedimenti familiari che lo riguardano sancendo il diritto ad essere sempre ascoltato, ad essere rappresentato in giudizio da un proprio rappresentante, a rivestire in taluni casi, il ruolo di parte nei procedimenti che riguardano la sua persona.

Essa rappresenta un momento significativo nell'evoluzione degli strumenti giuridici di tutela dei bambini in quanto pone in risalto non solo l'esigenza di protezione dell'interesse del minore, ma anche l'affermazione di veri e propri diritti soggettivi dal medesimo direttamente azionabili.

Costituisce il punto di arrivo di un percorso di progressivo riconoscimento in campo internazionale di una maggiore autonomia e soggettività al minore, percorso che, iniziato sotto l'egida di una prima affermazione della titolarità di diritti economici, si è sviluppato con la successiva sollecitazione a garantire la

---

<sup>1</sup> La Convenzione è entrata in vigore il 1° luglio del 2000 ed è stata firmata - ad oggi - da 24 Stati e ratificata da 9.

protezione di interessi di natura personale, per arrivare poi alla fase dell'attribuzione al medesimo di veri e propri diritti sostanziali, consentendo al minore la possibilità di esercitarne direttamente alcuni e di agire a loro tutela sempre che sia dotato della necessaria capacità d'agire.

Tappe salienti di questo *iter* vanno individuate:

- a. nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 10 dicembre 1948, la quale, pur contenendo previsioni di natura generale destinate ai soggetti adulti, si richiama negli artt. 25 e 26<sup>2</sup> espressamente alla figura del minore;
- b. nell'adozione dei Patti delle Nazioni unite del 1966<sup>3</sup> che, invece, contemplano disposizioni più specifiche a tutela dei minori, stabiliscono per gli Stati contraenti una serie di diritti ed obblighi e predispongono strumenti di controllo sulla loro applicazione.

Tuttavia, occorre riferirsi alla Dichiarazione sui diritti dei fanciulli, approvata il 24 settembre 1924 a Ginevra dalla Società delle nazioni, per rinvenire uno strumento d'indirizzo e dichiarativo incentrato, a differenza degli

---

<sup>2</sup> L'art. 25 lett. b) prevede: «La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini nati fuori o dentro il matrimonio hanno diritto di godere della stessa protezione sociale». L'art. 26 sancisce invece il diritto all'istruzione che deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali.

<sup>3</sup> Il Patto sui diritti economici, sociali e culturali si riferisce al minore all'art. 10, laddove definisce la famiglia il nucleo naturale e fondamentale della società, alla quale deve essere assicurata l'assistenza più ampia, prescrive agli Stati l'obbligo di assicurare una protezione speciale alle madri per un tempo ragionevole prima e dopo il parto nonché di adottare misure sociali di assistenza e protezione in favore di tutti i fanciulli e gli adolescenti senza alcuna discriminazione di filiazione o di altra ragione; impone infine agli Stati di fissare limiti di età al di sotto dei quali il lavoro salariato di manodopera infantile sia vietato dalla legge. L'art. 12, c. 2, si riferisce ai minori allorché contempla le misure dirette a far diminuire il numero dei nati-morti e della mortalità infantile ed a favorire il sano sviluppo dei fanciulli; sancisce, inoltre, l'obbligatorietà e l'accessibilità dell'istruzione di livello primario.

Il Patto sui diritti civili e politici prevede all'art. 14 che la procedura applicabile ai minorenni dinanzi ai tribunali debba tenere conto della loro età e dell'interesse a promuovere la loro riabilitazione. L'art. 24 riconosce ad ogni bambino il diritto, senza discriminazioni di razza, colore, sesso, lingua, religione, nazionalità, origini sociali, a quelle misure protettive che richiede il suo stato minorile da parte della famiglia, della società, dello Stato, il diritto ad essere registrato subito dopo la nascita, il diritto ad avere un nome ed una cittadinanza.

atti internazionali sopra menzionati, sulla tutela del soggetto minore d'età. Ad essa succede la Dichiarazione sui diritti dei fanciulli approvata dall'Assemblea delle Nazioni unite il 20 novembre 1959, che amplia e precisa il contenuto delle precedenti dichiarazioni, prevedendo la possibilità per il minore, laddove versi in condizioni di minorazioni fisica, mentale o sociale di ricevere il trattamento e l'educazione di cui ha bisogno, il diritto di crescere sotto la cura e la responsabilità dei genitori, il diritto all'educazione che a livello elementare deve essere gratuita ed obbligatoria, il diritto alla protezione ed al soccorso in via prioritaria, il diritto ad essere protetto contro ogni forma di negligenza, crudeltà e sfruttamento, il diritto ad essere protetto contro le pratiche discriminatorie per motivi razziali, religiosi o altro.

Gli atti internazionali sopra ricordati, pur non avendo effetti vincolanti per gli Stati o per i cittadini, assumono rilevanza giuridica come affermazioni di principio, rendendo espliciti valori già enunciati e perseguiti in seno agli ordinamenti giuridici nazionali ed orientando prassi giudiziarie nonché procedure amministrative che non possono porsi in conflitto con essi.

Occorre però giungere alla *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo*, approvata il 20 novembre 1989 a New York, per trovare uno strumento forte del diritto internazionale che si pone, a differenza delle affermazioni contenute nelle Dichiarazioni, non dotate di effettivo potere coercitivo, come standard internazionale di tutela, da osservare in tutti gli Stati contraenti, ossia una sorta di guida che ogni Paese adatta al proprio ordinamento secondo le tradizioni nazionali e la concezione interna della famiglia.

Nell'impostazione della Convenzione di New York, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, il minore è visto come titolare di diritti propri ed in grado, se ricorrono certe condizioni, di esprimere il

---

<sup>4</sup> Le disposizioni ivi contenute enunciano la titolarità in capo al bambino di alcuni diritti, la cui attuazione è condizione necessaria per un suo adeguato sviluppo: il diritto ad essere nutrito e soccorso, il diritto ad avviarsi al lavoro rendendolo immune da ogni forma di sfruttamento.

proprio parere nelle procedure che lo riguardano e di effettuare scelte autonome.

L'interesse del minore, da valore astratto esercitabile da altriche non siano lui, o lei, si trasforma nel criterio interpretativo dell'azione degli Stati, degli organi di governo decentrati e di tutte istituzioni in genere che governano la vita civile delle comunità nazionali. Recita, infatti, l'art. 3 della Convenzione: «in tutte le decisioni relative ai fanciulli di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve avere una considerazione preminente».

La Convenzione del 1989 proclama i diritti civili, sociali ed economici del minore, prevedendo quattro sfere distinte di azione e di promozione di tali diritti, che sono individuati in maniera specifica come situazioni giuridiche soggettive: 1) partecipazione del minore nelle decisioni che lo riguardano; 2) protezione del minore da ogni forma di discriminazione, di abbandono o di sfruttamento; 3) prevenzione di danni al soggetto minore; 4) disponibilità di risorse per i minori a rischio.

Ed è l'art. 12 della Convenzione di New York che, secondo l'ottica sopra menzionata, sposta la prospettiva della tutela in favore dell'autonomia: esso enuncia il diritto del minore di formarsi una propria opinione, di poterla esprimere e di essere ascoltato nei procedimenti giudiziari ed amministrativi<sup>5</sup>.

Va peraltro sottolineato che, nonostante l'impegno assunto dagli Stati contraenti di adottare tutte le misure legislative necessarie a dare esecuzione alle disposizioni contenute nella citata Convenzione, il sistema di garanzia si è

---

<sup>5</sup> L'art. 12 della Convenzione ONU enuncia il diritto del minore di formarsi una propria opinione, di poterla esprimere e di essere ascoltato nei procedimenti giudiziari e amministrativi: «Gli Stati parti garantiscono al fanciullo/a capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo/la interessa e le opinioni del fanciullo/a saranno prese in debita considerazione tenendo conto della sua età e del grado di maturità. A tal fine si darà in particolare al fanciullo/a la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organismo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale».



rivelato in realtà debole essendo limitato all'esecuzione di controlli periodici sullo stato di attuazione della Convenzione e non consentendo agli Stati parti dell'accordo la facoltà di denunciare eventuali inadempimenti di altri Stati, né permettendo ai singoli di presentare ricorsi individuali. La Convenzione di New York ha comunque dato la spinta per la successiva elaborazione della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del minore*, della quale costituisce un completamento, ponendosi come strumento giuridico specifico dell'area europea in materia di diritti dei minori, nel presupposto che i propri principi fossero già divenuti in Europa patrimonio comune degli Stati<sup>6</sup>.

### **1.1. Le norme della Convenzione di Strasburgo**

La Convenzione europea, secondo il rapporto esplicativo, facilita l'esercizio dei diritti materiali dei bambini, rafforzando e creando diritti processuali che possano essere esercitati direttamente dal minore o per mezzo di altre persone o organi. L'ambito di applicazione della Convenzione, oggettivo e soggettivo, è definito all'art. 1 e concerne le controversie in materia di diritto di famiglia e delle persone ed è riferito ai minori di anni 18. A titolo di esempio ne vengono citate alcune: quelle relative all'esercizio delle potestà parentali, alla residenza e al diritto di visita al minore. Non è comunque esclusa l'applicabilità del dettato normativo a settori diversi da quelli del diritto di famiglia e gli Stati sono liberi, se lo desiderano, di applicare la Convenzione ad altre procedure; in tale prospettiva, anche l'ambito della tutela dei minori vittime di abusi e maltrattamenti diventa rilevante, quale settore nel quale essa può diventare applicabile.

---

<sup>6</sup> Come si legge nella Raccomandazione 1121/1990, emanata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il Consiglio dei ministri della menzionata organizzazione era stato invitato ad esaminare la possibilità di elaborare uno strumento giuridico ad integrazione e precisazione del testo della Convenzione ONU, allo scopo di prevedere disposizioni più efficaci, rispondenti alle tradizioni ed ai valori europei e che potessero essere direttamente invocati davanti ai tribunali.

A tale proposito il Rapporto esplicativo cita alcune categorie che possono essere ulteriormente specificate dagli Stati: custodia, residenza, diritto di visita, fissazione o contestazione dell'identità filiale, adozione, tutela, amministrazione dei beni, assistenza educativa, rimozione o restrizioni delle potestà parentali, protezione da trattamenti crudeli e degradanti.

Gli articoli 3, 4 e 5 indicano quei diritti che uno Stato, in quanto parte della Convenzione, deve riconoscere al minore nelle procedure che lo interessano. Si tratta di procedimenti giurisdizionali, ma la Convenzione obbliga gli Stati ad esaminare la possibilità di estendere le suddette disposizioni anche alle procedure dinanzi ad altre autorità, amministrative e non giurisdizionali, nonché a tutte le problematiche relative ai minori indipendentemente dall'avvio di qualunque procedimento. Si indicano qui di seguito le disposizioni di maggiore rilievo.

#### 1.1.1. Diritto di essere informato e di esprimere la propria opinione nei procedimenti – art. 3

La norma conferisce al minore, che sia considerato dal diritto interno capace di sufficiente discernimento, il diritto di ricevere tutte le informazioni pertinenti, di essere consultato, di esprimere la propria opinione, di essere informato delle eventuali conseguenze che tale opinione comporterebbe nella pratica e delle eventuali conseguenze di qualunque decisione. Viene pertanto riconosciuta al minore la possibilità concreta di partecipare alle procedure che lo riguardano in materia di famiglia, prevedendo l'esercizio di una serie di facoltà che possono effettivamente consentirgli di esprimere la propria opinione.

E' compito degli Stati stabilire i criteri in base ai quali possa essere valutato se il minore sia capace di esprimere un'opinione specifica e se sia fornito, quindi, di capacità di discernimento sufficiente. Laddove il diritto interno non abbia fissato un'età specifica in relazione alla quale il minore è

considerato come avente sufficiente capacità di comprensione, l'autorità giudiziaria o amministrativa dovrà, in relazione alla natura del problema, determinare il grado di discernimento richiesto affinché il minore possa essere considerato capace di fornire e di esprimersi in merito alle questioni che lo riguardano. Non si arriva a riconoscere al minore il diritto di acconsentire o di opporsi attraverso l'espressione di un veto ad una decisione stabilita, ma gli Stati hanno la possibilità ai sensi dell'art. 1, paragrafo 6, di attribuire al minore norme più favorevoli e quindi di riconoscere il diritto a dare il proprio assenso o ad esprimere il diniego alla decisione stabilita. Tramite la loro audizione, i minori verranno difesi ed ascoltati nelle procedure sopra menzionate, ma saranno gli Stati a individuare le modalità di ascolto ed a decidere se occorrerà farli sentire direttamente dal giudice oppure da una persona *ad hoc* designata.

#### 1.1.2. Diritto di richiedere la designazione di un rappresentante speciale – art. 4

La Convenzione codifica il diritto del minore di richiedere la designazione di un rappresentante speciale nei procedimenti che lo riguardano dinanzi ad un'autorità giudiziaria, quando sussista un conflitto di interessi tra il minore stesso ed i detentori delle responsabilità parentali che priva questi della facoltà di rappresentarlo. Il diritto è esercitabile personalmente dal minore o attraverso l'intermediazione di altre persone o organi ed inoltre la sua applicazione può essere limitata dagli Stati ai casi di minori che abbiano una capacità di discernimento sufficiente. E' prevista una clausola di salvezza che esclude l'applicabilità della citata disposizione quando l'autorità giudiziaria, avendo rilevato d'ufficio una situazione di conflitto di interessi, potrebbe aver già nominato un rappresentante speciale.

### 1.1.3. Altri possibili diritti azionabili

Merita di essere evidenziato, fra i diritti previsti, quello di cui alla lettera d) dell'art. 5, «Altri possibili diritti azionabili», in forza del quale è riconosciuto al minore il diritto di esercitare completamente o parzialmente le prerogative che spettano ad una parte del procedimento. L'aspetto innovativo è costituito dall'intenzione, posta a fondamento della disposizione, di rompere con il concetto di incapacità processuale del minore per attribuire al medesimo, considerato solitamente dai diritti interni, un soggetto incapace di agire, che ha bisogno per stare in giudizio della mediazione di un rappresentante, la possibilità di stare in giudizio personalmente.

Le altre norme della Convenzione sono ispirate alla *ratio* di favorire l'ascolto del minore nelle procedure che lo concernono (art. 6, «Processo decisionale») e di assicurare una tutela rapida ed efficace dello stesso quando occorre agire per rendere esecutive le decisioni (art. 7, «Obbligo di agire prontamente»).

Già la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo aveva conferito spazi sempre più ampi all'autonomia del minore, affermando l'idea di una partecipazione attiva e consapevole alle procedure che lo riguardano, affinché, mediante la ricezione di informazioni sull'oggetto del procedimento e sul suo andamento, egli possa esprimere un'opinione e formulare, al limite, scelte personali in tutte quelle decisioni che avranno un peso determinante nella sua vita. La Convenzione europea riprende questa idea e sottolinea l'importanza del riconoscimento di un ambito di libertà e di autonomia nell'individuazione delle modalità con le quali il suo superiore interesse potrà essere salvaguardato. A questo riguardo, l'art. 6 obbliga l'autorità giudiziaria, prima di pervenire all'emissione di un provvedimento nell'interesse superiore del minore, ad esaminare se dispone di informazioni sufficienti e, in caso negativo, ad assumere informazioni supplementari; impone di assicurarsi, se il minore è dotato di sufficiente capacità di discernimento, che egli abbia ricevuto tutte le informazioni pertinenti; prevede anche la possibilità di una consultazione del

bambino, se ciò si riveli necessario, da eseguirsi in privato, direttamente o tramite altre persone od organi, con modalità adeguate alla sua maturità, a meno che la sua audizione non sia manifestamente contraria ai suoi interessi.

L'art. 7 vuole garantire, invece, un immediato intervento dell'autorità giudiziaria in modo che essa agisca prontamente e ricorra a procedure che assicurino una rapida esecuzione delle decisioni. Nella medesima prospettiva è stabilito, all'art. 8, che l'autorità giudiziaria possa procedere d'ufficio quando sia seriamente compromesso il benessere del minore. Spetta agli ordinamenti interni circoscrivere i confini della sfera di intervento, individuando i casi in cui l'ingerenza dell'autorità sia consentita.

La stessa autorità giudiziaria potrà, sempre d'ufficio, nominare un rappresentante speciale al minore che si trovi privo di rappresentanza a causa di un conflitto di interessi con i detentori delle responsabilità genitoriali (art. 9, «Designazione di un rappresentante»). Accanto alla figura del rappresentante speciale la Convenzione prevede la possibilità di designare, anche in assenza di un conflitto di interessi, un rappresentante distinto, diverso quindi dai detentori delle responsabilità parentali, che curi gli interessi del minore. L'art. 10 (nel capitolo dedicato al ruolo dei rappresentanti) individua e definisce le funzioni attribuite ai rappresentanti: essi devono fornire ogni informazione pertinente al minore, se costui per il diritto interno sia considerato titolare di capacità di discernimento sufficiente; devono dare al minore, sempre che il diritto interno lo ritenga titolare di capacità di discernimento sufficiente, spiegazioni relative alle eventuali conseguenze che l'opinione del minore comporterebbe nella pratica ed alle eventuali conseguenze di qualunque azione del rappresentante; devono rendersi edotti dell'opinione del minore e portarla a conoscenza dell'autorità giudiziaria. In sostanza, il ruolo del rappresentante è quello di colui che deve mettere in grado il minore di autodeterminarsi, offrendogli ogni contributo conoscitivo sulla sua situazione, dandogli tutte le spiegazioni necessarie, ragguagliandolo sul problema in oggetto, osservando le sue reazioni, recependole ed, infine, interloquendo con l'autorità giudiziaria per

metterla al corrente delle opinioni raccolte. Gli obblighi enunciati in capo ai rappresentanti vengono estesi, se gli Stati parti della Convenzione lo riterranno opportuno, anche ai detentori delle responsabilità genitoriali. La figura del rappresentante ricopre una posizione cruciale nelle situazioni che vedono un minore vittima di violenza all'interno della famiglia, quando anche il genitore non maltrattante o abusante può rivelarsi incapace o inadeguato a rappresentare pienamente gli interessi e i bisogni del figlio. La Convenzione si configura pertanto come strumento rafforzativo degli istituti già in essere nell'ordinamento italiano e di cui da più parti è stata da tempo richiesta una più efficace e diffusa applicazione nei procedimenti di tutela che hanno al centro minori vittime di abusi e sfruttamento sessuale all'interno del contesto familiare

#### 1.1.4. Sul pubblico tutore dei minori – art. 12

L'art. 12 della Convenzione utilizza un linguaggio cautelativo e discreto in quanto stabilisce che gli Stati parte incoraggino la promozione e l'esercizio dei diritti del minore tramite organi ai quali demandare una serie di funzioni, quali: 1) fare proposte per rafforzare l'apparato legislativo relativo all'esercizio dei diritti del minore; 2) formulare pareri sui disegni legislativi relativi all'esercizio dei diritti del minore; 3) fornire informazioni generali sull'esercizio dei diritti del minore ai mass media, al pubblico, alle persone od organi che si occupano delle problematiche ai minori; 4) rendersi edotti dell'opinione dei minori e fornire loro ogni informazione adeguata.

Gli Stati sono liberi di scegliere la formula che più si adatta e si rivela conforme alle peculiarità del loro ordinamento: gli organi ai quali possono essere attribuite le funzioni sopra specificate potranno avere natura privata o pubblica e potranno cooperare tra loro a livello nazionale ed internazionale.

Se in altri Paesi è stata istituita la figura del *Ombudperson for children*, in Italia non esiste un omologo sul piano nazionale che svolga i medesimi compiti.

E' operativa sia nel Friuli Venezia Giulia che nel Veneto la figura del Pubblico tutore dei minori, organo di matrice regionale, con funzioni di promozione culturale, di proposta, di sensibilizzazione, di vigilanza sull'assistenza dei minori che vivono fuori dalla famiglia, di promozione, di selezione e di formazione dei tutori. La figura che potrebbe essere istituita, sul modello degli organi già esistenti e funzionanti, è quella del garante dei diritti dell'infanzia al quale potrebbero essere attribuiti oltre ai compiti di promozione e di programma, anche poteri di intraprendere azioni amministrative affinché operi per mettere a disposizione del minore, privo di genitori, una figura di assistenza e di rappresentanza che lo metta nelle condizioni di essere informato, di esprimere le proprie opinioni nel procedimento che lo riguarda.

Attualmente giacciono in Parlamento proposte di legge che prevedono l'istituzione del difensore civico per l'infanzia, figura istituzionale che nei progetti presentati è stata pensata come organo dotato di esperienza (il difensore verrebbe nominato congiuntamente dai Presidenti della Camera e del Senato fra i cittadini che diano prova di sicura competenza, di massima garanzia di probità e di indipendenza), oppure è stata configurata come autorità indipendente, avente struttura articolata in una sede nazionale ed in altre decentrate (il difensore verrebbe nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta dei presidenti della camera dei Deputati e del Senato).

Si segnala, inoltre, che è stata altresì attivata un'iniziativa legislativa del Governo<sup>7</sup> volta all'istituzione di un presidio di garanzia per l'effettiva tutela dei diritti dell'infanzia.

---

<sup>7</sup> Su questo tema è viva l'attenzione del Governo italiano sia dal punto di vista propositivo che di sostegno alla riflessione nazionale e internazionale; per esempio, alla discussione sulle modalità di attuazione e tutela dell'esercizio dei diritti dell'infanzia ha deciso di dedicare una delle sessioni tematiche della Riunione dei ministri dell'Unione europea responsabili per l'infanzia, «L'Europe de l'Enfance», tenutasi a Lucca il 25 e 26 settembre 2003. Anche l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ha inserito tra i propri temi di lavoro la creazione di una figura di garante per l'infanzia e su questo ha costituito un gruppo di lavoro *ad hoc*.

### 1.1.5. Mediazione e altri metodi di risoluzione dei conflitti - art. 13

Conformemente all'auspicio espresso nel preambolo della Convenzione<sup>8</sup> viene sollecitato il ricorso alla mediazione ed a qualunque altro metodo di soluzione dei conflitti in atto al fine di prevenire o di risolvere i conflitti e di evitare procedimenti che coinvolgano i minori dinanzi ad un'autorità giudiziaria.

Nell'ordinamento italiano si registra una tendenza volta a riconoscere sempre più spazio alla ricerca ed all'individuazione di strumenti alternativi a quello giudiziario per la risoluzione dei conflitti. E' questa una linea di tendenza che percorre trasversalmente vari settori del diritto, da quello civile a quello penale, basti pensare alle camere arbitrali, al processo del lavoro, alla procedura civile e penale dinanzi al giudice di pace, al tentativo di conciliazione nella separazione coniugale, alle esperienze del Tribunale di sorveglianza e del Tribunale per i minorenni.

Nella giustizia minorile l'istituto della mediazione trova la sua espressione nella disciplina della messa alla prova del minore con conseguente sospensione del processo nell'ambito del quale risulta imputato. Trattasi di una soluzione processuale che prevede l'espletamento di attività volte alla conciliazione tra vittima e reo, offre il vantaggio dell'estinzione del reato laddove la prova abbia dato esito positivo ed evita al contempo la deresponsabilizzazione del ragazzo imputato<sup>9</sup>.

Ad oggi l'ultima novità importante nel campo della mediazione è rappresentata dalla scelta legislativa, contenuta nella legge 4 aprile 2001, n. 154,

---

<sup>8</sup> «[...] considerando tuttavia che in caso di conflitto è opportuno che le famiglie cerchino di trovare un accordo prima di portare il caso davanti ad un'autorità giudiziaria [...]»

<sup>9</sup> Interessanti sono state le applicazioni della mediazione e riparazione dopo il giudizio di cognizione, ossia all'atto dell'irrogazione delle misure alternative alla detenzione (in particolare quella dell'affidamento in prova al servizio sociale). Le ordinanze dei Tribunali di sorveglianza, avvalendosi dello strumento delle prescrizioni, hanno tracciato una nuova linea tendente a dare sempre più rilievo alla soddisfazione delle aspettative (non solo economiche) della vittima del reato. In questi provvedimenti, infatti, le prescrizioni di provvedere al risarcimento del danno e/o alla prestazioni di lavoro socialmente utile a titolo gratuito, appaiono più frequenti e più particolareggiate e sono inserite nei provvedimenti in funzione della risocializzazione del soggetto, avuto riguardo alle esigenze di cui sono portatrici le vittime del reato.



*Misure contro la violenza nelle relazioni familiari*, di attribuire un ruolo riconosciuto e significativo ai centri o ai servizi di mediazione familiare. Con la legge citata è stata introdotta in maniera ufficiale la mediazione nell'ambito della procedimento contenzioso civile e grazie all'art. 8 della menzionata legge essa entra nelle procedure di separazione e divorzio.

Le prospettive che si aprono nella materia della mediazione sono profonde e la rilevanza di un'applicazione sempre più ampia di quest'istituto, mediante l'utilizzazione dei servizi sociali e di centri *ad hoc*, si apprezza ancora di più allorché si tenga conto dell'esigenza di procedere all'ascolto del minore. Le strutture menzionate saranno i soggetti che potranno farsi carico di questo delicato compito per riversare nel processo la voce del minore.

Da ricordare, infine, che il Capitolo III della Convenzione è dedicato all'istituzione di un Comitato permanente che si occupi di monitorare l'applicazione della stessa. Esso può, in particolare:

- a. esaminare ogni questione pertinente relativa all'interpretazione o all'attuazione della Convenzione. Le conclusioni del Comitato permanente relative all'attuazione della Convenzione possono assumere la forma di raccomandazioni; quest'ultime sono adottate con la maggioranza dei tre quarti dei voti espressi;
- b. proporre emendamenti alla Convenzione ed esaminare quelli formulati come indicato all'articolo 20 della stessa;
- c. fornire consulenza e assistenza agli organi nazionali che esercitano le funzioni di cui al paragrafo 2 dell'articolo 12, nonché promuovere la cooperazione internazionale fra loro.

Ogni Stato-parte può farsi rappresentare in seno al Comitato permanente da uno o più delegati. Alle sue riunioni è consentita la partecipazione, in qualità di osservatori, oltre che dei rappresentanti degli Stati non parte della Convenzione anche di rappresentanti dei vari organismi nazionali e internazionali che trattano dei problemi dei minori.

## **1.2. La Convenzione europea ed il diritto interno**

Nella presente legislatura si è ritenuto opportuno procedere ad una piena ratifica della Convenzione europea - firmata dall'Italia lo stesso giorno della sua approvazione da parte del Consiglio d'Europa, appunto il 25 gennaio 1996 - con la legge 20 marzo 2003, n. 77, mentre nella precedente legislatura era stata predominante l'ipotesi di interpretare la Convenzione di Strasburgo come uno stimolo per la messa a punto delle norme interne in materia di tutela dei diritti del fanciullo e su questa scia il dibattito parlamentare si era incentrato sull'individuazione delle norme che avrebbero dovuto essere riformate in conformità dei principi e delle norme in essa contenuti.

Il disegno di legge di ratifica (Camera dei deputati, atto n. 2105) è stato presentato dal Governo il 14 dicembre 2002. La relazione tecnica al progetto di legge rileva che la Convenzione non presenta profili di incompatibilità con la normativa vigente e pertanto per il suo recepimento sul piano interno è stata sufficiente la sola legge di autorizzazione alla ratifica.

La relazione introduttiva ravvisa che l'ordinamento interno vigente contiene le disposizioni essenziali per l'esercizio dei principali diritti contemplati nella Convenzione e si richiama alle norme di cui agli artt. 145, 284, c. 2, 316 c. 5, 371, c. 1, n. 1 c.c.; art. 6 della legge 1 dicembre 1970, n. 898, *Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio* come sostituito dall'art. 11 della legge 6 marzo 1987, n. 74, *Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio*; art. 7, c. 3 e c. 45, della legge sull'adozione e successive modificazioni, per individuare i casi in cui è stabilito il diritto del bambino di essere consultato ed informato. Laddove altre norme non sanciscono detto diritto (e questo è il caso degli artt. 155 e 336 del c.c.) la mancata previsione esplicita non esclude affatto la possibilità di consultare ed informare il minore, che anzi usufruisce di detta facoltà per prassi applicativa, spontanea e generale invalsa presso i tribunali. Può tuttavia essere utile evidenziare che i primi contributi teorici sull'applicazione della Convenzione hanno osservato che per certi aspetti e per alcune definizioni valga la pena di

verificare l'adeguatezza del nostro ordinamento interno ai criteri ed ai principi contenuti nella Convenzione.

Ad esempio è stato affermato che le innovazioni introdotte dalla Convenzione di Strasburgo potrebbero trarre vantaggio nella loro applicazione da integrazioni dell'assetto giuridico italiano. Ciò potrebbe valere in particolar modo per quanto disposto agli artt. 3, 4, 5 e 9 considerato che l'idea di un minore dotato di maggiore autonomia processuale fa fatica ad affermarsi nell'ordinamento italiano.

Gli Stati membri sono chiamati ad individuare, all'atto del deposito della ratifica, almeno tre categorie di procedimenti relativi al diritto di famiglia, alle quali la Convenzione dovrà essere applicata e pertanto sono lasciati liberi di non applicarla in altre ipotesi. In realtà, avuto riguardo *de iure condito* alle categorie di controversie dove entrano in gioco gli interessi del minore vengono in rilievo le procedure in materia di separazione e divorzio, nell'ambito delle quali l'ascolto del minore si rende indispensabile poiché egli è persona ben informata sugli avvenimenti che coinvolgono la sua famiglia. Oltretutto l'intervento del minore nel procedimento appare necessario per verificare se vi sia una conflittualità con uno dei genitori e per accertare quale sia la scelta rispondente all'interesse del fanciullo, oppure ancora per stabilire le modalità del diritto di visita in capo al genitore non affidatario.

Per perseguire l'obiettivo fondamentale volto ad assicurare la partecipazione attiva del minore alle procedure che lo concernono e per rendere effettiva la tutela dei suoi diritti secondo la prospettiva della Convenzione, sebbene il quadro normativo vigente presenti elementi di indubbia coerenza con il principio sancito dalla Convenzione, si possono raffigurare aspetti che sollecitano una più articolata e ampia riflessione.

In questa visione si può rilevare che le disposizioni in materia di procedimento di separazione e di divorzio potrebbero ulteriormente contribuire a istituzionalizzare una partecipazione consapevole del minore. Ma allo stato attuale, i figli minori sono solamente i destinatari degli effetti dei

provvedimenti pronunciati nei confronti dei genitori. La legge sul divorzio prevede peraltro l'audizione dei figli minori, ma limitatamente alle ipotesi in cui essa appaia strettamente necessaria (artt. 4, c. 8, 6 e 9).

Nei procedimenti in tema di potestà genitoriale, *ex art. 316 c.c.*, in caso di contrasto su questioni di particolare importanza ciascuno dei genitori può ricorrere senza formalità al giudice indicando i provvedimenti più idonei. In questa fattispecie il figlio, che sia maggiore degli anni 14, viene sentito per l'adozione delle determinazioni più utili nell'interesse del figlio e dell'unità familiare.

Nelle procedure in materia di abuso della potestà genitoriale, previste agli artt. 330 e 333 c.c., il minore non ha alcuna possibilità di partecipare alla formazione del convincimento del giudice né ha la legittimazione attiva a provocare l'emanazione dei provvedimenti ablativo o limitativo della potestà e neppure quella di richiedere la nomina di un curatore speciale che lo assista.

Il presupposto delle pronunce adottabili ai sensi delle norme sopra indicate è la sussistenza di una condotta genitoriale pregiudizievole al minore, ma nessuna di esse prevede, come obbligatoria o facoltativa, l'audizione del minore, anche se la natura della procedura, non caratterizzata da particolari formalità o preclusioni, non impedisce al Tribunale per i minorenni di procedere all'audizione del minore, al fine di adottare il provvedimento richiesto. Detta facoltà - e non obbligo - sarebbe fatta rientrare nel potere riconosciuto al Tribunale di assumere informazioni *ex art. 336, c. 2, c.c.*, nell'ambito del quale può essere agevolmente ricompreso l'ascolto del minore interessato all'emanazione della pronuncia<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> In caso di riconoscimento di figlio naturale, l'atto non produce effetto senza l'assenso del minore che abbia compiuto sedici anni, mentre per il soggetto di età inferiore è prevista la mera possibilità che lo stesso sia sentito solamente nel caso in cui un genitore abbia effettuato il riconoscimento e si opponga al riconoscimento dell'altro genitore. Altre disposizioni che prevedono l'audizione del minore sono le seguenti: art. 145 c.c., che prevede che in caso di disaccordo dei genitori su questioni riguardanti i figli e solo nell'eventualità che sia richiesto dai genitori l'intervento del giudice, il minore può essere sentito purché abbia compiuto il sedicesimo anno di età ed il giudice lo ritenga opportuno; art. 348, comma 3 c.c. che stabilisce che il giudice tutelare prima di nominare un tutore al minore debba sentire quest'ultimo sempre

### 1.2.1. Difficoltà attuative della Convenzione nell'ordinamento italiano: l'ascolto del minore

La giurisprudenza, in alcuni casi sull'onda delle tendenze internazionali, ha riconosciuto al minore spazi di partecipazione più ampi ed ha tenuto conto della volontà espressa dallo stesso; ma si è trattato di questioni dibattute in procedure contenziose, in tema di separazione e divorzio, quando il bambino aveva manifestato un'ostinata avversità nei confronti di uno dei genitori che il giudice non poteva fare a meno di considerare<sup>11</sup>.

Va pure segnalato, nella diversa materia dell'adozione, che la Suprema corte aveva censurato la sentenza di merito nella parte in cui era stato emesso il decreto di adottabilità senza ascoltare il minore infra-dodicenne, che nell'impostazione della legge 4 marzo 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*, non rappresenterebbe un obbligo per il giudice, ma soltanto una facoltà<sup>12</sup>.

Comunque, laddove si è palesato necessario procedere all'ascolto del minore in sede giudiziaria, soprattutto in occasione della pronuncia dei provvedimenti sull'affidamento dei figli, il giudice si è avvalso o di consulenti tecnici oppure del servizio sociale. Contro l'orientamento espresso nelle sentenze sopra citate va rilevato che è presente in giurisprudenza un indirizzo di senso opposto basato sul principio che l'affidamento dei figli minori è rimesso esclusivamente all'apprezzamento del giudice e la decisione avente ad oggetto la scelta del genitore affidatario non può farsi dipendere dalla volontà del minore, non potendo configurarsi l'affidamento stesso né un diritto dei figli alla scelta del genitore, né un diritto dei genitori all'affidamento stesso<sup>13</sup>.

---

che abbia compiuto sedici anni; art. 371 c.c. che prescrive che il giudice tutelare debba deliberare sul luogo dove il minore deve essere allevato e sul suo avviamento agli studi o all'esercizio di un'arte, mestiere o professione, sentito lo stesso minore se ha compiuto gli anni dieci.

<sup>11</sup> Cass. Civ. 15.1.1998, n. 317

<sup>12</sup> Cass. Civ. 23.7.1997, n. 6899

<sup>13</sup> Cass. Civ., 4.12.1985, n. 6063; Corte d'appello di Perugia, 23.9.1989; Tribunale di Roma, 20.4.1974; Tribunale di Milano 16.4.1984; Cass. Civ. 15.1.1998, n. 317 .

La Convenzione di Strasburgo effettua un rinvio agli ordinamenti interni ai quali spetta il compito di individuare le caratteristiche perché il minore possa essere considerato titolare di una sufficiente capacità di discernimento ai sensi degli artt. 3, 4, 6, 10. Trattasi di un concetto che deve ancora essere elaborato dalla giurisprudenza: l'applicazione concreta è rimessa proprio all'autorità giudiziaria, cui sarà demandato di riempire di contenuto detta categoria accertando di volta in volta se il fanciullo, in virtù delle sue caratteristiche psicofisiche e degli interessi concreti coinvolti nell'ambito di una data procedura, possieda l'attitudine a conoscere ciò che accade fuori di lui ed a rendersi conto delle conseguenze di uno specifico atto.

Sotto questo profilo va rilevato, conformemente al dettato della Relazione tecnica al progetto di legge per la ratifica della Convenzione di Strasburgo, che il nostro ordinamento si mostra più avanzato poiché, in alcuni casi, non richiede affatto tale requisito per attribuire al minore l'esercizio dei diritti sanciti dalla Convenzione, in certe ipotesi prevede un limite minimo di età, in altre fattispecie rimette al giudice il potere di decidere se lo stesso sia fornito di discernimento sufficiente e subordina la relativa decisione al criterio dell'opportunità (art. 45, c. 6, della legge n.184/83) oppure della stretta necessità (art. 6, c. 9, della legge n. 898/70). In materia di separazione dei coniugi (art. 155 c.c.), oppure nelle procedure in materia di decadenza della potestà genitoriale (art. 330 c.c.) e di condotta pregiudizievole ai figli (art. 333 c.c.), anche se non è prevista l'audizione del minore, essa non è esclusa e pertanto sarà l'autorità giudiziaria a verificare, laddove voglia procedere all'ascolto del minore, se lo stesso sia dotato di discernimento sufficiente.

L'impatto rilevante che dovrebbe prodursi nel diritto interno sarà quello di rendere obbligatoria, *ex art. 3* della Convenzione, l'audizione del minore almeno per quelle procedure alle quali l'ordinamento italiano avrà dichiarato applicabile la Convenzione. Già l'art. 12 della Convenzione di New York, nel sancire in capo al minore un vero e proprio diritto ad essere ascoltato in tutti i procedimenti giudiziari ed amministrativi che lo concernono, aveva acceso un

dibattito avente ad oggetto la natura della norma: se essa cioè fosse direttamente applicabile negli ordinamenti interni quale norma *self executing*, avente contenuto precettivo, oppure se indicasse solamente un criterio guida, una linea programmatica che gli Stati aderenti avrebbero potuto attuare compatibilmente con caratteristiche peculiari dei rispettivi ordinamenti. La questione dibattuta oggi può dirsi superata con il recepimento della Convenzione europea, tuttavia non si può non rilevare, alla luce della normativa nazionale italiana e delle applicazioni giurisprudenziali, che non sussiste un principio generale secondo il quale minore debba essere ascoltato nelle procedure che lo riguardano.

La legge italiana contempla alcune ipotesi, ben delineate, di ascolto del minore, ma non stabilisce un principio inderogabile ed obbligatorio.<sup>14</sup>

La disciplina sull'adozione, recentemente modificata alla luce dell'entrata in vigore della legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983,*

---

<sup>14</sup> In materia di divorzio, due sono i requisiti affinché il minore possa essere sentito dal Presidente del Tribunale: la stretta necessità e l'età non eccessivamente giovane. L'art. 8, comma 8 della legge n.74/87, modificando il testo previgente, che subordinava la decisione sull'ascolto del figlio minore ad una valutazione di opportunità rimessa al Presidente del Tribunale, ha ridotto ulteriormente le possibilità del minore di essere sentito, configurando la sua audizione come attività di natura istruttoria eccezionale.

In tema di separazione personale dei coniugi l'art. 155 c.c. non prevede la medesima facoltà allorché debbano dettarsi le disposizioni sull'affidamento dei figli minori e sul contributo al loro mantenimento, limitandosi a stabilire che «il giudice deve tenere conto dell'accordo tra le parti» e affermando poi che «[...] i provvedimenti possono essere diversi rispetto alle domande delle parti o al loro accordo ed emessi dopo l'assunzione di mezzi di prova dedotti dalle parti o disposti d'ufficio dal giudice».

Invece il riconoscimento di una diversa ed autonoma posizione del minore nell'ambito delle procedure che lo coinvolgono, distinta da quella del genitore, consente l'ascolto del fanciullo, nei casi in cui, una volta verificatasi la rottura dell'equilibrio familiare, fondato su una gestione congiunta degli obblighi parentali, ed apertosi il conflitto, la funzione genitoriale di rappresentanza degli interessi del minore potrà rendersi più difficile, perché inquinata da un contenzioso che verte di solito su molteplici aspetti, di natura personale e patrimoniale. In dette ipotesi la partecipazione attiva del minore al giudizio secondo le norme della Convenzione e, soprattutto, il suo ascolto consentiranno allo stesso di introdurre elementi di valutazione diversa, di manifestare opinioni e scelte determinanti per il suo futuro e gli consentiranno anche di svolgere una "sua difesa" in una vicenda che necessariamente produrrà i principali effetti sulla sua persona.

Allora, sotto questo profilo, l'applicazione della Convenzione europea dovrebbe escludere ogni discrezionalità dell'autorità giudiziaria e rendere obbligatoria anche nella procedura di separazione - sia giudiziale che consensuale - l'audizione del minore, fin dalla fase presidenziale del procedimento.

n. 184, recante *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, rappresenta per certi versi la normativa più conforme alla Convenzione di Strasburgo. Il consenso del minore quattordicenne costituisce requisito *ad substantiam* per l'affidamento preadottivo e per l'adozione; l'ascolto del minore che ha compiuto gli anni dodici è obbligatorio, mentre il soggetto di età inferiore agli anni dodici viene sentito solo se viene ritenuto dotato di capacità di discernimento. La graduazione dell'intervento risponde all'esigenza di differenziare la tutela del minore a seconda dell'età e della sua maturità: il termine di 14 anni sembra diventare infatti nell'intenzione del legislatore il momento del passaggio da una tutela del minore, attuata attraverso la valutazione esterna del suo interesse, affidata al giudice, ad una tutela frutto di autonoma valutazione da parte del minore in base alla presunzione che normalmente a tale età lo stesso sia in grado di valutare autonomamente il suo interesse.

Nei procedimenti ablativi o limitativi della potestà genitoriale - misure che, come è noto, ricorrono nella tutela dei minori vittime di abusi - ai fini dell'attuazione dei principi enunciati nella Convenzione europea, occorrerà che l'autorità giudiziaria si uniformi al principio dell'obbligatorietà dell'audizione del minore, almeno per colui che sia dotato di capacità di discernimento, al fine di dare voce alla parte essenziale nei confronti della quale esplicheranno i loro effetti i suddetti procedimenti<sup>15</sup>.

Finora l'audizione del fanciullo nell'ambito di una procedura giurisdizionale è sempre stata reputata sfavorevolmente dal legislatore, che evidentemente ravvisava fonte di pregiudizio per un fanciullo presentarsi dinanzi ad un'autorità giudiziaria ed esprimere la propria opinione su questioni attinenti alla sua vita quotidiana. A ben vedere non si può non evidenziare l'importanza dell'ascolto giudiziario del minore, a patto che questo venga

---

<sup>15</sup> Lo stesso può dirsi nel caso di riconoscimento di figlio naturale, per il quale l'applicazione delle disposizioni della Convenzione dovrebbe comportare che il minore, purché abbia una sufficiente capacità di discernimento, sia ascoltato e sia in grado di esprimere sempre il proprio consenso al perfezionamento dell'atto anche allorché lo stesso sia minore di sedici anni.



eseguito con modalità atte a preservarlo da possibili traumi, in quanto esso rappresenta il veicolo attraverso il quale il bambino può esprimere ansie, desideri, richieste di aiuto e rappresenta il mezzo col quale gli adulti possono rendersi conto dell'effettiva condizione del minore e delle esigenze di cui è portatore. Per affrontare e superare le problematiche connesse a questa difficile operazione e per scongiurare il rischio di un'eventuale vanificazione della testimonianza resa da un soggetto minore, sia perché egli si presenti diffidente dinanzi ad una figura dotata di potere carismatico e capace di indurre soggezione come può essere un'autorità giudiziaria, sia perché non riesca ad apportare contributi particolari, occorre individuare misure di protezione adeguate che possano consentire un'audizione maggiormente flessibile, magari attraverso la predisposizione di ambienti appropriati e mediante la delega dell'ascolto del minore ad altre figure professionali, accorgimenti tanto più necessari quanto minore l'età del soggetto o più elevato il rischio di ulteriore traumatizzazione, come è il caso con minori vittime di violenze.

### 1.2.2. Difficoltà attuative della Convenzione nell'ordinamento italiano: l'autonomia processuale del minore

Nel nostro ordinamento il minore non riveste il ruolo di parte nei procedimenti che lo concernono, né è presente una disposizione generale che imponga come necessaria la nomina di un curatore speciale per il medesimo che possa rappresentarlo in tutte quelle procedure giudiziarie che coinvolgono i suoi interessi.

La stessa relazione tecnica al progetto di legge sulla ratifica della Convenzione, nell'illustrare l'impatto dell'art. 5 della Convenzione di Strasburgo nell'ordinamento interno, definisce il riconosciuto "diritto di esercitare completamente o parzialmente le prerogative di una delle parti dei procedimenti" che riguardano i minori come quello più impegnativo e delicato, posto che il contenuto di questa clausola non è obbligatorio, essendo chiamate

le Parti contraenti ad esaminare l'opportunità di concedere i diritti ivi contemplati.

Va peraltro riconosciuto che il nostro ordinamento attribuisce in certi casi al minore le qualità e le facoltà di parte autonoma nel processo: in materia matrimoniale l'art. 84 c.c. concede la possibilità al soggetto che abbia compiuto gli anni 16 di presentare istanza al Tribunale per i minorenni perché sia ammesso il suo matrimonio, sempre che ricorrano gravi motivi; in altri casi la legge stabilisce i presupposti perché possa aversi la nomina di un curatore speciale, ossia nella procedura di adozione; nei procedimenti relativi allo status del minore (riconoscimento e disconoscimento della paternità, art. 244, c. 4, art. 264, c. 2, artt. 273, 274 c.c.), nella presentazione della querela quando non vi è chi abbia la rappresentanza del minore di 14 anni e vi sia un conflitto di interessi (art. 121 c.p.); nelle procedure che hanno ad oggetto la cura di interessi patrimoniali del minore (artt. 321, 322, 323 c.c.); nei casi di emancipazione del sedicenne (artt. 390, 392, 393, 394, 397 c.c.).

In materia di esercizio della potestà genitoriale va segnalata la disposizione di cui all'art. 321 c.c. che riconosce espressamente al minore il diritto di richiedere al giudice la nomina di un curatore speciale, qualora i genitori o quello di essi che esercita in via esclusiva la potestà genitoriale non possano o non vogliano compiere uno o più atti di interesse del figlio eccedenti l'ordinaria amministrazione.

Trattasi di disposizione che ha ad oggetto i rapporti patrimoniali e se si ha riguardo alla disciplina dei rapporti personali non è prevista una partecipazione analoga a quella prevista nell'articolo sopra citato. Ad esempio gli artt. 330 e 333 c.c. non prevedono che il minore vittima sia legittimato a promuovere direttamente l'azione ivi contemplata nei confronti dei genitori; semmai altri soggetti, privati o pubblici, possono sollecitare il Pubblico ministero, che viene a svolgere una funzione di filtro, a promuovere l'azione in oggetto.

L'impostazione del codice civile del 1942, fondata non sui diritti del bambino, ma sull'incapacità dello stesso in quanto minore<sup>16</sup> ha conferito all'istituto della potestà genitoriale natura pubblicistica, da esercitarsi nell'interesse del figlio e lo ha delineato come comprensivo dei diritti personali e patrimoniali. Se, con riguardo ai diritti personali, l'art. 316 c.c. designa una relazione di soggezione del figlio ai genitori, la quale è stata poi temperata con la riforma del diritto di famiglia del 1975 dal dovere di ciascuno dei genitori di mantenere, istruire, educare la prole tenendo conto di capacità, inclinazioni naturali ed aspirazioni dei figli; con riferimento ai diritti patrimoniali, l'esercizio della potestà è costruita come potere di rappresentanza nell'attività negoziale e nell'amministrazione dei beni appartenenti al minore previa autorizzazione, secondo i casi, del giudice tutelare o del Tribunale.

Pertanto il sistema del codice civile, nonostante i temperamenti apportati dalle riforme successive, continua a fondarsi su una relazione genitore/figli impostata sul rapporto dovere/soggezione e potrà far emergere alcuni nodi problematici nel recepimento *tout court* della Convenzione europea, col risultato che potrà essere sottoposta all'attenzione degli operatori del diritto l'ipotesi di una modifica normativa per adeguare l'ordinamento ai nuovi principi introdotti con la Convenzione.

Ad esempio, l'attuazione dell'art. 4 della Convenzione «Diritto di chiedere la designazione di un rappresentante speciale», potrebbe suggerire l'introduzione di disposizioni che prevedano la nomina nei procedimenti ablativi o limitativi della potestà genitoriale, di un curatore speciale del minore, anche su iniziativa del minore stesso, oppure proporre di prevedere un'analogha possibilità, nelle azioni finalizzate ad ottenere il riconoscimento del minore. In quest'ultimo caso, la designazione di un rappresentante speciale sarebbe opportuna fin da subito, attesa la sussistenza di un conflitto tra riconoscimento richiesto dal genitore e l'interesse del minore, allorquando detto riconoscimento

---

<sup>16</sup> Sergio, *La giustizia minorile*, in Trattato di diritto di famiglia diretto da Paolo Zatti, Vol. VI, a cura di L. Lenti, pag. 1 e ss.

non corrisponda all'interesse del minore, perché il genitore che agisce non ha mai assunto un atteggiamento responsabile nei confronti del figlio o non ha mai costituito con lo stesso un valido rapporto affettivo. Nell'ipotesi in cui sia stata manifestata opposizione da parte del genitore, che per primo ha riconosciuto il figlio, a che l'altro effettui il riconoscimento, si instaura una procedura nella quale il minore deve essere sentito in contraddittorio con il genitore che si oppone. In detta ipotesi il minore, benché debba essere comunque sentito per verificare se il rifiuto al riconoscimento risponda o meno al suo interesse, non assume la qualità di parte e pertanto non deve essergli nominato un curatore speciale.

E' nell'ambito delle procedure in tema di separazione e divorzio che la Convenzione potrà incontrare maggiori difficoltà applicative proprio sotto il profilo esaminato della maggiore autonomia processuale da attribuire al bambino, essendo stata sempre negata anche dalla Corte costituzionale la possibilità di assumere il ruolo di parte al minore sulla scorta del principio che, data la natura non contenziosa degli accertamenti relativi all'affidamento del minore, le relative decisioni costituiscono il portato di valutazioni autonome, sottratte al potere dispositivo delle parti. Inoltre è stato ritenuto che il minore non è portatore di nessuna particolare situazione giuridica soggettiva tale da essere immediatamente azionabile. Cosicché per quanto il dibattito sia ancora aperto ed al centro delle riforme in tema di diritto di famiglia, la designazione di un rappresentante del minore che tuteli e difenda i suoi diritti nelle procedure di separazione e divorzio fa fatica a farsi strada.

### **1.3. Conclusioni**

L'applicazione della Convenzione potrà richiedere un adeguamento del diritto italiano alle norme introdotte. Anche se esistono, come è stato evidenziato, disposizioni che prevedono nei casi da esse contemplate una partecipazione del minore, non è presente nell'ordinamento interno un

principio generale in forza del quale si possa affermare il diritto del minore ad essere ascoltato.

A conferma di detta affermazione va segnalata una recente sentenza<sup>17</sup>, che ha affrontato il delicato tema dell'ascolto del minore. La pronuncia si inserisce nell'ambito dell'orientamento che considera assente sia nelle norme internazionali che in quelle italiane una previsione volta a stabilire in maniera indiscriminata la regola dell'audizione del minore. Secondo la Cassazione, poiché l'art. 12 della Convenzione ONU subordina l'ascolto all'apprezzamento discrezionale del giudice, che deve valutare la capacità di discernimento del fanciullo e dato che l'art. 13, c. 2, della Convenzione dell'Aja sulla sottrazione internazionale dei minori ugualmente lo condiziona all'età del minore ed al suo grado di maturità, non è possibile trarre la regola generale dell'audizione necessaria del bambino nelle procedure che lo coinvolgono. Così il giudice, nel conflitto che contrappone il minore al genitore, diviene l'arbitro e l'esclusivo interprete dell'interesse del bambino, senza che di questo venga data adeguata e diretta espressione mediante la raccolta del parere e della volontà del fanciullo.

Al fine di consentire un superamento di tale impostazione può ipotizzarsi l'introduzione nell'ordinamento interno di strumenti che consentano al minore di intervenire e di partecipare al giudizio ogni qual volta l'autorità giudiziaria abbia ritenuto di non convocarlo. L'esigenza di conformare le norme e le procedure interne alle disposizioni della presente convenzione è stata affrontata negli Stati che hanno provveduto alla ratifica e nell'ambito dei quali si erano presentate alcune difficoltà applicative<sup>18</sup>, con riferimento proprio all'attuazione degli artt. 3, 4 e 5.

---

<sup>17</sup> Cass. Civ. 24 maggio - 7 dicembre 1999, n. 13657 in *Guida al diritto 2000*, n. 2 pag. 60.

<sup>18</sup> Gianluca Esposito, La convenzione di Strasburgo ed il contesto internazionale: stato delle ratifiche, soluzioni adottate nei Paesi che l'hanno ratificata, stato del dibattito negli altri Paesi firmatari. Le esperienze di istituzioni indipendenti di garanzia per i diritti dei fanciulli - art. 12 della Convenzione, in *Atti del convegno Dopo la ratifica della Convenzione di Strasburgo (Consiglio d'Europa 1996): i diritti dei bambini tra protezione e garanzia*, Padova, 28 marzo 2003.

E' necessario anche che tutti gli operatori che si relazioneranno con il minore (dagli assistenti sociali ai magistrati) si pongano nella prospettiva, che la Convenzione europea vuole esaltare, di cogliere le reali aspettative del fanciullo, di porsi all'ascolto del minore, ascolto da ritenersi non soltanto registrazione delle parole, ma entrare in relazione con lui, cogliere le sue emozioni, ansie e problemi.

## **2. Un'analisi comparativa del quadro normativo vigente nei Paesi dell'Unione europea e del relativo sistema sanzionatorio in materia di reati di violenza sessuale ai danni di minori, prostituzione minorile e pedo-pornografia**

Nell'ottica di una sempre maggiore integrazione europea, pare utile soffermarsi sulla comparazione delle sanzioni penali comminate nei vari Paesi dell'Unione europea agli autori di reati sessuali a danno di soggetti di minore età, in particolare dei reati di violenza sessuale, prostituzione minorile, turismo sessuale (Tavola comparativa 1) e pedo-pornografia (Tavola comparativa 2).

L'analisi che segue mostra come sia diversificato, all'interno dei Paesi europei, il panorama degli interventi sanzionatori e di contrasto del fenomeno della violenza e dello sfruttamento sessuale dei minori, nelle sue molteplici forme e manifestazioni.

Va segnalato che negli ultimi quindici anni tutti i Paesi hanno realizzato riforme legislative in materia di contrasto del fenomeno, introducendo nel proprio codice penale nuove fattispecie di reato o nuove circostanze aggravanti per le ipotesi di reato già codificate.

Tuttavia, sono i Paesi che hanno realizzato le riforme successivamente al Primo Congresso mondiale sullo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali, svoltosi a Stoccolma nell'agosto del 1996, quelli che hanno introdotto riforme sanzionatorie più incisive in termini sia qualitativi sia quantitativi, come è avvenuto in Italia con la legge n. 269/98.

In generale, si è assistito all'inasprimento delle pene previste per gli autori dei reati sessuali a danno di minori e sono state meglio specificate ed ampliate le fattispecie criminose. Ad esempio, nell'ordinamento di molti Paesi membri dell'Unione europea il cosiddetto "turismo sessuale" è stato riconosciuto come reato, stabilendo la perseguibilità di chiunque organizza, pubblicizza ed effettua viaggi all'estero con fini di sfruttamento sessuale dei minori. Sulla scia di quanto affermato a Stoccolma, molti Paesi hanno finalmente introdotto nelle

loro legislazioni il principio dell'extraterritorialità per i reati sessuali perpetrati in danno dei minori e quindi la possibilità di perseguire e giudicare l'autore nel proprio Paese di origine anche quando il reato è stato commesso in un Paese terzo.

Sono state molteplici le difficoltà incontrate per realizzare l'analisi comparativa. Innanzitutto le singole fattispecie di reato non contengono elementi costitutivi standard, ma presentano elementi costitutivi diversificati: nei termini utilizzati; nel significato tecnico-giuridico assunto da questi ultimi nelle diverse lingue dei Paesi dell'Unione europea; nell'elemento oggettivo e in quello soggettivo del reato; nel limite massimo della fascia di età protetta della persona offesa che può variare tra i 14 e i 18 anni a seconda dei Paesi e del tipo di reati; nell'uso di violenza e minaccia quali elementi costitutivi della fattispecie di reato o mere circostanze aggravanti; e, infine, nella sanzione comminata che varia a seconda che si faccia riferimento all'ipotesi principale o alle varie ipotesi aggravate del reato stesso.

Una delle due tavole è dedicata ai fenomeni connessi con la pedopornografia (Tavola 2). Anche in questo settore alcuni Paesi hanno adottato una specifica normativa per contrastare l'utilizzo di minori nella produzione di materiale pornografico, in spettacoli pubblici, o comunque in altre forme di distribuzione di immagini pornografiche. Così alcune legislazioni prevedono non soltanto la punibilità di chi produce, distribuisce, pubblicizza materiale pornografico realizzato con minori, ma anche di chi lo detiene per uso personale (Italia, Gran Bretagna, Germania, Portogallo). Alcuni Paesi hanno rivolto un impegno sempre crescente contro la preoccupante diffusione di immagini pornografiche di minori via Internet. In alcuni casi - tra cui anche in Italia - sono state create apposite norme di contrasto e sono state costituite, in seno agli organi di polizia giudiziaria, strutture operative altamente specializzate in grado di individuare le reti di distribuzione dei materiali pedopornografici. In altri casi (per esempio, la Gran Bretagna) sono stati istituiti



dai medesimi *providers* organismi *ad hoc* per il monitoraggio, il controllo e la raccolta dei dati in relazione a tali fenomeni.

Sul piano istituzionale sono state create strutture specifiche per la trattazione delle problematiche connesse con lo sfruttamento sessuale dei minori. Le forze dell'ordine di molti Paesi hanno costituito centri operativi per la realizzazione di banche dati per favorire il miglior trasferimento di informazioni e per il monitoraggio del fenomeno. Molti sforzi sono stati rivolti alla collaborazione sul piano internazionale così da assicurare una più tempestiva ed efficace trasmissione di informazioni nonché, quando necessario, l'intervento delle autorità competenti del Paese interessato.

Infine, va segnalato che i Paesi del continente europeo (detti di *civil law*) si differenziano dal Regno Unito (detto di *Common law*) perché quest'ultimo non fonda le basi del diritto solo su norme codicistiche (*statute law*), ma anche sui cosiddetti precedenti giurisprudenziali (*precedent*) che costituiscono la *common law*. Nel caso di conflitto tra *statute law* e *common law*, sarà il primo gruppo di norme a prevalere per il principio di supremazia del Parlamento.

La conoscenza del quadro legislativo esistente nei vari Paesi dell'Unione europea è il primo passo per poter attuare efficacemente gli interventi ed operare dei correttivi agli stessi ove si rivelino necessari. I reati sessuali in esame sono spesso reati senza frontiere e richiedono, pertanto, una uniformazione delle previsioni normative, oltre che un coordinamento transnazionale degli operatori delle forze dell'ordine e della giustizia, per poter essere combattuti efficacemente.

**Tavola comparativa 1. Reati di violenza sessuale, prostituzione minorile e turismo sessuale, e sanzioni base comminate nei Paesi dell'Unione europea**

		Paesi membri dell'Unione europea (19)													
Reati	A	B	Dk	D	E	F	Fi	G	Irl	It	L	NL	P	S	UK
Divieto di compiere atti sessuali con minori (violenza o minaccia#)	1/10 anni	lavori forzati i min 10anni i+ multa (#)	max 4 anni (#)	max 3 anni o multa (#)	6/12 anni	7 anni e multa	max 4 anni	Fino a 10 anni (#)	5 anni	6mesi/3anni o multa	10/15 anni (#)	max 8 anni e multa (#)	1/8 anni	max 4 anni	2 anni
Divieto di induzione, favoreggiamenti o della prostituzione minorile	-	lavori forzati i 5/20 anni + multa	max 4 anni	min 5anni o multa	1/4 anni e multa	10 anni e multa	max 6 mesi o multa	9 mesi/3anni e multipli	max 14 anni	6/12 anni e multa	1/5 anni e multa	8 anni o multa	6mesi/5 anni	max 4 anni	2 anni
Principio di extra-territorialità (X)	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	-	X	-	X	X

19 A=Autria, B=Belgio, Dk=Danimarca, D=Germania, E=Spagna, F=Francia, Fi=Finlandia, G=Grecia, Irl=Irlanda, It=Italia, L=Lussemburgo, NL=Olanda, P=Portogallo, UK=Regno Unito, Svezia=S

**Tavola comparativa 2.**  
**Reati di pedo-pornografia e sanzioni comminate nei Paesi dell'Unione europea**

Paesi membri dell'Unione europea (20)															
Reati	A	B	Dk	D	E	F	Fi	G	Irl	It	L	NL	P	S	UK
Divieto di produrre materiale pedopornografico	min 2anni	reclusione multa	max 6mesi o multa	max 3anni o multa	1/3 anni	3anni e multa	max 2anni o multa	min 1 mese e multa	max 14 anni o multa	6/12 anni e multa	1/5 anni e multa	max 4anni o multa	max 3anni	max 2anni o multa	max 3anni e/o multa
Divieto di distribuire materiale pedopornografico	min 2anni	reclusione multa	max 6mesi o multa	max 3anni o multa	multa 3/10 mensilità	3anni e multa	max 2anni o multa	min 1 mese e multa	max 14 anni o multa	1/5 anni o multa	1/5 anni e multa	max 4anni o multa	max 3anni	max 2anni o multa	max 3anni e/o multa
Divieto di possedere materiale pedopornografico	max 6mesi o multa	1mese/1anno e multa	multa	1 anno o multa	-	2anni e multa	max 6mesi o multa	min 1mese e multa	max 5anni o multa	max 3anni o multa	1/5 anni e multa	max 4anni o multa	-	max 2anni o multa	max 6mesi e/o multa

20 A=Autria, B=Belgio, Dk=Danimarca, D=Germania, E=Spagna, F=Francia, Fi=Finlandia, G=Grecia, Irl=Irlanda, It=Italia, L=Lussemburgo, NL=Olanda, P=Portogallo, S=Svezia, UK=Regno Unito

### **2.1. Reato di violenza sessuale ai danni di soggetti minorenni**

In tutti i Paesi dell'Unione europea esiste una fattispecie di reato riferita al compimento di atti sessuali con soggetti di minore età. La definizione del reato tuttavia è molto variabile nei suoi elementi costitutivi; per esempio, in alcuni Paesi la violenza e minaccia risultano fra questi (Belgio, Danimarca, Grecia, Lussemburgo e Olanda), mentre nei rimanenti risultano mere circostanze aggravanti che, in caso se ne dimostri la fondatezza, non incidono sulla sussistenza del reato, ma fanno aumentare la sanzione comminabile al reato base (Austria, Francia, Finlandia, Irlanda, Italia, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia). Altri elementi variabili sono: il limite massimo dell'età per una protezione rafforzata dei minori vittima dei reati di violenza sessuale; la differenza di età tra l'autore del reato e la persona offesa e la definizione del concetto di "consenso" da parte della vittima.

In **Belgio**, l'articolo 375 c.p. dispone che qualunque atto di penetrazione, anche quello che avvenga "con il consenso" del minore di età inferiore ai 14 anni, è punito come violenza sessuale (*viol.*). Qualora ci sia il consenso di un minore di età, ma maggiore dei 14 anni, l'atto non è più punibile come violenza sessuale, bensì come offesa al pudore. Infine per il compimento di qualunque altro atto sessuale, l'età minima è fissata a 16 anni.

In **Francia**, la nozione di violenza sessuale comprende varie situazioni (il rapporto sessuale normale, la fellatio, la sodomia, l'introduzione di dita o oggetti nella vagina o nell'ano della persona offesa) e sussiste se l'autore è consapevole d'imporre alla persona offesa rapporti sessuali non voluti da quest'ultima.

In **Portogallo**, l'articolo 172 c.p. punisce chiunque compie atti sessuali con un minore di età inferiore a 14 anni o induce quest'ultimo a compierli con una terza persona. La pena detentiva è aumentata qualora vi sia penetrazione. Inoltre, l'articolo 174 c.p. punisce chiunque compie atti sessuali con un minore di età compresa tra i 14 e i 16 anni, abusando della sua inesperienza e fiducia. Infine, l'articolo 175 c.p. punisce qualunque persona di età superiore ai 18 anni

e di sesso maschile che compia atti sessuali con un minore di sesso maschile di età compresa tra i 14 e i 16 anni, o lo induca a compierli con terzi.

In Spagna, l'articolo 178 c.p. prevede la punizione di chiunque si renda colpevole del reato di "aggressione sessuale", un crimine contro la libertà sessuale altrui, con violenza o minaccia. Mentre l'articolo 179 c.p. prevede la punibilità qualora l'aggressione sessuale consista nella congiunzione carnale (*acceso carnal*) per via vaginale, anale o orale, o nell'introduzione di oggetti per via vaginale o anale. Tra le circostanze aggravanti previste per gli artt. 178 e 179 è presente l'ipotesi in cui la persona offesa sia particolarmente vulnerabile per ragioni di età, infermità o altre condizioni personali, e comunque qualora la persona offesa abbia un'età inferiore a 13 anni. L'articolo 181 c.p. tratta gli abusi sessuali che si consumano senza violenza o minaccia (*intimidación*) e senza consenso della vittima, indicando la punibilità di chiunque compie atti lesivi della libertà e della dignità sessuale di un'altra persona. Si considerano abusi sessuali senza consenso, gli atti sopra descritti se commessi ai danni di un minore di età inferiore a 13 anni, o di una persona che sia stata privata della capacità di intendere o in stato di infermità mentale transitoria, condizioni di cui l'autore ha approfittato. Infine, si considera la stessa pena, qualora il consenso è ottenuto dall'imputato avvantaggiandosi (*prevaliéndose*) di una situazione di superiorità che comprime (*coarte*) la libertà della vittima.

Va segnalato, inoltre, come si può vedere in Tavola 1, che anche in termini di tipologia ed entità di sanzioni comminate al reato di violenza sessuale, le differenze sono notevoli. In Belgio si prevedono i lavori forzati, in alcuni Paesi si prevede una pena detentiva fino ad un massimo di 15 anni (Lussemburgo), in altri la pena detentiva in alternativa (Danimarca, Italia per i minori di età compresa tra i 14 ed i 16 anni), ed in altri ancora la pena detentiva in aggiunta alla pena pecuniaria (Belgio e Francia).

## **2.2. Reato di prostituzione minorile**

Anche per quanto riguarda il reato di prostituzione minorile, già nella definizione dello stesso, si trovano sostanziali differenze nelle scelte adottate a livello europeo, differenze che si riflettono anche nella determinazione del limite massimo dell'età della persona offesa e delle circostanze aggravanti

In **Belgio**, l'articolo 379 c.p. punisce chiunque abbia violato le norme del buon costume esercitando, favorendo o facilitando, per soddisfare i piaceri altrui (*passion d'autrui*), il vizio (*debauche*), la corruzione o la prostituzione di un minore di età inferiore ai 16 anni. Particolarmente dettagliato è l'articolo 380bis, che prevede la punibilità di una serie di soggetti agenti: di chiunque abbia avviato, corrotto o trattenuto, sia direttamente che tramite un intermediario, un soggetto di età inferiore ai 16 anni, anche con il suo consenso, per fini di prostituzione; di chiunque abbia gestito, sia direttamente che tramite un intermediario, un luogo di piacere o di prostituzione ove minori sono indotti alla prostituzione o "al soddisfacimento del piacere altrui"; di chiunque abbia venduto, affittato, o messo a disposizione di un minore, ai fini "del soddisfacimento del piacere altrui" o per prostituzione, delle camere o qualunque altro locale con lo scopo di realizzare un profitto "insolito" (*anormal*); di chiunque abbia tratto vantaggio (il cliente), in qualsiasi modo, dalla prostituzione di un minore di età inferiore ai 16 anni. Costituiscono circostanze aggravanti specifiche: se il reato è commesso ai danni di un minore di età inferiore ai 10 anni; se il reato è costituito da atti di partecipazione all'attività di un'associazione e, infine, se il colpevole abbia la qualità di incaricato di pubblico servizio.

In **Germania**, l'articolo 180 c.p. punisce chi procura alloggio o domicilio ad un minore di 18 anni per l'esercizio della prostituzione, ovvero chi procura alloggio o domicilio ad una persona, costringendola a prostituirsi, o sfruttandola. Ai sensi dell'articolo 170 è, altresì, punito chi, violando l'obbligo di assistenza ed educazione nei confronti di un minore di età inferiore a 16 anni, lo danneggia gravemente esponendolo alla prostituzione.

Nel **Regno Unito** viene punito chiunque sfrutta la prostituzione di ragazze di età inferiore ai 21 anni, anche nell'ipotesi di procacciamento di ragazze per rapporti con terzi di qualunque parte del mondo e di ragazzi di età inferiore ai 18 anni per rapporti omosessuali. Viene, altresì, punita l'induzione alla prostituzione, alla sottomissione a rapporti sessuali o a violenza sessuale di minori di età inferiore a 16 anni. Lo sfruttamento della prostituzione è punibile nelle ipotesi più gravi, come quelle che coinvolgono minori. Esiste anche una previsione normativa che colpisce chiunque agevoli la disponibilità di strutture e locali per la realizzazione di rapporti sessuali con minori.

In **Spagna**, l'articolo 187 c.p. punisce chiunque induce, favorisce o facilita la prostituzione o la corruzione di un minore di 18 anni o di un incapace. Sarà soggetto ad un aumento di pena, nonché all'interdizione assoluta (*inhabilitación absoluta*), chiunque realizza tali fatti nell'esercizio di autorità o pubblica funzione. Un aumento di pena è disposto qualora l'imputato appartenga ad un'organizzazione o associazione, anche di carattere transitorio, dedita a tali attività.

Anche in merito alle sanzioni comminate, la Tavola 1 mostra che ci sono Paesi che prevedono pene diversificate nella qualità e nella quantità: lavori forzati da 5 a 20 anni (Belgio); pene detentive (Danimarca, Portogallo, Svezia e Regno Unito) fino a 14 anni (Irlanda); pene detentive in alternativa (Germania, Finlandia e Olanda) o in aggiunta a pene pecuniarie (Spagna, Francia, Grecia e Lussemburgo) fino a 12 anni di reclusione (Italia).

### **2.3. Reato di turismo sessuale a danno di minori**

Questo reato costituisce di un elemento di grande novità in quanto fino alla fine degli anni Ottanta esso non esisteva nelle normative nazionali dei Paesi Europei. E' possibile constatare che, ad oggi, esso è stato introdotto in ben dodici Paesi (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Finlandia, Germania, Irlanda, Italia, Olanda, Regno Unito, Spagna e Svezia) mentre negli altri tre si sta dibattendo l'argomento a livello parlamentare (Grecia, Lussemburgo e Portogallo).

L'introduzione di questa nuova fattispecie di reato costituisce uno strumento funzionale allo svolgimento delle indagini ogni qualvolta una persona abbia commesso il reato di violenza o sfruttamento sessuale di minori in un Paese terzo rispetto a quello di origine, soprattutto se tale reato è connesso al mercato del turismo. Si tratta del cosiddetto principio di extraterritorialità che, tuttavia, trova un forte limite ogni qualvolta è vincolato dalla doppia incriminazione. Ciò, infatti, implica che la fattispecie di reato deve contenere gli stessi elementi costitutivi sia nel Paese di origine dell'autore che nel Paese in cui il reato è commesso (questa previsione esiste nell'ordinamento legislativo di Belgio, Francia, Olanda e Svezia).

E' interessante rilevare che alcuni Paesi rispetto alla definizione di "paese di origine" dell'autore del reato hanno esteso l'applicazione del principio di extraterritorialità dalla cittadinanza alla residenza (Francia e Belgio) o addirittura alla presenza transitoria sul proprio territorio (Belgio e Svezia).

In **Belgio**, va segnalata la recente estensione della competenza dei tribunali che può essere paragonata ad una sorta di "competenza universale", essendo sufficiente che un cittadino o uno straniero si trovi sul territorio del Paese per poter essere perseguito, qualunque sia il reato contestato e dovunque lo abbia commesso.

In **Francia**, il codice penale consente di combattere il fenomeno del turismo sessuale che cittadini francesi praticano all'estero. L'articolo 113-6 dispone che la legge francese sia applicabile a qualunque reato commesso da un



cittadino francese fuori dal territorio della Repubblica francese. Il turismo sessuale, se riguarda minori di età inferiore a 15 anni, e se viene commesso senza violenza, costrizione, minaccia o inganno, è un reato ai sensi dell'articolo 227-5 c.p. Un cittadino francese che all'estero ha commesso atti di sfruttamento sessuale in danno di minori potrà, dunque, essere perseguito al momento del suo rientro in Francia. Esistono, tuttavia, due condizioni restrittive all'applicazione delle norme francesi ad un cittadino francese che ha commesso tali reati all'estero: primo, il fatto deve essere ritenuto reato anche dalla legge dello Stato in cui è stato commesso (articolo 113-6); secondo, il reato può essere perseguito solo su richiesta del Pubblico ministero, che deve essere a sua volta preceduta dalla querela da parte della persona offesa, o dei suoi aventi diritto ovvero da una denuncia ufficiale dello Stato in cui il fatto che costituisce reato è stato commesso (articolo 113-8). Queste due condizioni restrittive sono state superate per quanto riguarda il turismo sessuale, con l'entrata in vigore della legge del 1 febbraio 1994 (titolo IV, articolo 15). Ad oggi, una molestia sessuale commessa all'estero senza violenza, costrizione, minaccia o inganno da una persona di età superiore a 18 anni in danno di un minore di età inferiore a 15 anni, è soggetta alla legge penale francese allorquando: è accompagnata dal pagamento di una somma di denaro (circostanza aggravante); anche se il fatto non è punito dalla legislazione dello Stato in cui è commesso; anche se la persona offesa o i suoi aventi diritto non hanno presentato querela (nello Stato in questione), o se l'autorità dello Stato cui appartiene la persona offesa non ha sporto una denuncia.

In Italia, l'articolo 10 della legge n. 269/98 ha previsto la punibilità quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano, ovvero in danno di cittadino italiano, ovvero da cittadino straniero in concorso con cittadino italiano, introducendo il principio di extraterritorialità che consente di perseguire l'autore dei reati di sfruttamento sessuale anche se commessi all'estero.

Nel **Regno Unito**, con la riforma del 1996, è stato introdotto il principio di extraterritorialità per l'istigazione volta alla commissione di atti sessuali fuori dal Regno Unito. Elementi costitutivi della fattispecie criminosa sono: l'accordo avente per oggetto la condotta di reato deve riguardare un atto che abbia luogo in un territorio non appartenente al Regno Unito; l'accordo deve riguardare la commissione di un atto sessuale non perseguibile in Inghilterra o nel Wales; la condotta deve essere collegata ad atti preliminari o ad azioni commesse in Inghilterra o nel Wales; deve valere il principio della doppia incriminazione, ossia il fatto deve costituire reato secondo la legge del luogo in cui è commesso.

#### **2.4. Reato di pedo-pornografia**

L'importanza di colpire non solo chiunque sfrutta minori per realizzare e produrre materiale pedopornografico, ma anche chi commercia, distribuisce, divulga o pubblicizza tale materiale, e chiunque cede o detiene tale materiale – così come disposto in **Italia** dagli artt. 600 *ter* e 600 *quater* c.p. – è evidenziata dal fatto che tale materiale è di per sé corpo di reato, dato il suo contenuto penalmente rilevante (come nell'ipotesi di violenza sessuale cui all'articolo 609 *quater* c.p.), e viene spesso utilizzato sia come mezzo di comunicazione e di scambio fra i pedofili sia come strumento iniziatico nei confronti dei minori. Il materiale pedo-pornografico, non raramente, viene utilizzato dai pedofili come esca per attrarre e convincere: essi, infatti, possono mostrare al minore un filmato che riproduce rapporti sessuali fra adulti e bambini con l'obiettivo di trasmettere un messaggio normalizzante rispetto agli atti rappresentati. In questo modo si cerca di dimostrare che anche altri minori compiono tali atti, utilizzando le immagini del filmato come prova della loro "normalità". La pornografia pedofila può essere di tipo commerciale oppure *home made*, cioè prodotta, collezionata e scambiata solo privatamente. Può riprodurre non solo scene di violenza sessuale e fisica ma anche atti più estremi, quali l'uccisione

del bambino (trattasi dei video *snuff*, termine inglese che significa "spegnere, soffocare").

Tutti i Paesi europei puniscono in modo specifico la produzione e la distribuzione di materiale pedo-pornografico, mentre il possesso non viene ancora esplicitamente perseguito da tutti i quindici Paesi europei.

Anche per questa fattispecie di reato le definizioni sono molto diversificate: negli elementi costitutivi, nel limite massimo della fascia di età del minore vittima e nelle sanzioni comminate.

In Germania, nel 1997 è entrata in vigore una riforma in materia di pornografia minorile che persegue ogni forma di comunicazione nella quale si sfruttino a fini sessuali immagini con minori. E' stata anche regolamentata la problematica relativa alla responsabilità dei *service providers* rispetto alla circolazione sul sistema telematico di materiale pornografico minorile di cui essi sono in qualche modo a conoscenza, o la cui circolazione poteva essere evitata. L'articolo 184 c.p. punisce chiunque offre, procura, mette a disposizione di un minore di 18 anni scritti pornografici, oppure espone, affigge, presenta o mette a disposizione in un luogo accessibile o visibile a minori di 18 anni tali scritti; oppure li offre, annuncia, reclamizza pubblicamente o in un luogo accessibile o visibile a minori di 18 anni; oppure li mette in mostra durante una pubblica proiezione cinematografica, a fronte di un corrispettivo. Alla stessa pena soggiace chiunque diffonde una rappresentazione a mezzo radiotelevisivo. Infine, è punito chiunque, con riferimento a scritti pornografici che abbiano ad oggetto atti di violenza, abusi sessuali nei confronti di minori o atti sessuali tra esseri umani ed animali, li diffonde, li espone pubblicamente, li affigge, li mette a disposizione, li tiene a disposizione, li annuncia, li reclamizza, li importa o li esporta. Se, invece, si è in presenza di abusi nei confronti di minori o se il fatto è avvenuto in virtù di una particolare posizione professionale dell'autore, oppure questi è membro di una struttura organizzata si ha un aumento della pena prevista. Infine è punito chiunque possiede o procura per sé, o per altri, scritti che abbiano ad oggetto abusi sessuali su minori.

In **Portogallo**, ai sensi dell'articolo 172 c.p., è punito chiunque mette in scena spettacoli di natura pornografica o utilizza fotografie o film pornografici con minori di età inferiore a 14 anni, o li mostra a minori di età inferiore a 14 anni. La pena è diminuita se si tratta di minori di età compresa tra i 14 e i 18 anni.

In **Spagna**, chiunque compie o fa compiere ad altri atti di esibizioni oscene di fronte a persone di minore età o incapaci viene punito ai sensi dell'articolo 185 c.p.. Viene, altresì, punito ai sensi dell'articolo 186 c.p. chiunque con qualunque mezzo diretto diffonde, vende, esibisce materiale pornografico tra minori di 18 anni o incapaci. Inoltre, viene punito ai sensi dell'articolo 189 c.p. chiunque utilizza minori di età o incapaci per o in spettacoli esibizionisti o pornografici, sia in pubblico che in privato, o per realizzare (*elaborar*) qualunque tipo di materiale pornografico o per finanziare una qualunque delle attività qui descritte; chiunque produce, vende, distribuisce, esibisce o favorisce la produzione, vendita, distribuzione o esibizione attraverso qualunque mezzo di materiale pornografico nella cui realizzazione siano stati utilizzati minori di età o incapaci, anche qualora tale materiale provenga dall'estero o sia stato sconosciuto. La pena è ridotta alla metà inferiore nei confronti di chiunque viene trovato in possesso di tale materiale per la realizzazione di una delle condotte descritte, mentre è aumentata qualora l'imputato appartenga ad una organizzazione o associazione, anche se a carattere transitorio, dedita alla realizzazione di tali attività. Infine, è punito chiunque coinvolge un minore di età, o un incapace, in un comportamento (*comportamiento*) sessuale che pregiudichi l'evoluzione o lo sviluppo della personalità di quest'ultimo, nonché qualunque persona che, avendo sotto la sua potestà, tutela, cura o affido (*acogimiento*) un minore di età o un incapace e, conoscendo il suo stato di prostituzione o corruzione, non fa il possibile per impedire la prosecuzione di tale stato o non avvisa l'autorità competente.

### **3. Indagini sul fenomeno del mercato della pedo-pornografia in video**

Il mercato di scambio e compravendita di materiale pedopornografico registra ormai un giro di affari enorme con guadagni esponenziali rispetto agli investimenti necessari, tanto che alcuni esperti stimano che i margini di guadagno siano superiori persino a quelli raggiungibili con il traffico di stupefacenti<sup>21</sup>.

In relazione allo sviluppo del fenomeno ed alle sue implicazioni investigative, è possibile individuare due definizioni diverse che non hanno nulla a che fare con il significato etimologico dei termini utilizzati, ma che agevolano la disamina del fenomeno e la comprensione dello stesso. Si tratta del mercato clandestino e di quello convenzionale del materiale pedo-pornografico.

#### **3.1. Il mercato clandestino della pedo-pornografia in video**

Quello clandestino è un mercato costituito quasi interamente da video realizzati da pedofili che filmano sé stessi o propri conoscenti mentre abusano di minori. Talvolta filmano anche minori che sono indotti ad avere rapporti tra di loro. Questi video vengono realizzati spesso in modo artigianale e, contenendo elementi che possono portare all'individuazione degli autori o delle vittime, vengono scambiati o venduti attraverso canali assolutamente clandestini e senza intermediari. Dato che i minori coinvolti sono fanciulli la cui condizione di minore età è assolutamente incontrovertibile, tali video circolano in circuiti ristretti che raramente sono oggetto diretto d'indagine. È più facile

---

<sup>21</sup> Per realizzare un film pornografico professionale occorrono poche migliaia di Euro ed il master consente la realizzazione di infinite videocassette. La duplicazione viene realizzata a qualsiasi livello della catena commerciale che conduce dal produttore al fruitore finale, e anche quest'ultimo spesso duplica e scambia le videocassette acquistate per ammortizzare la spesa o creare un guadagno extra.

A ciò deve aggiungersi la realizzazione di film cosiddetti *home made* realizzati da pedofili che filmano sé stessi per trarne profitto.

che le indagini partano dall'illecito di un soggetto e che solo nel corso di perquisizioni, intercettazioni o altra attività investigativa, si giunga alla scoperta della rete pedofila e vengano sequestrati i video realizzati e scambiati, i quali diventano in tal modo "prova" del reato compiuto dagli indagati.

### 3.1.1. Snuff movie

Un prodotto particolare del mercato clandestino sono gli *snuff movie*, un fenomeno ancora raro in Italia sebbene si abbiano dati circa la loro introduzione e circolazione attraverso gli scambi resi possibili da Internet.

Con l'espressione *snuff movie* ci si riferisce a film di durata piuttosto breve, la cui caratteristica principale consiste nella morte degli attori-vittime. Il fattore fondamentale è che la morte non deve essere mai casuale, ma sempre cagionata ai fini della ripresa.

Inizialmente gli attori-vittime erano adulti, quasi sempre donne, e la morte era spesso preceduta da violenze di tipo sessuale. Oggi, lo *snuff* è un genere che coinvolge ormai anche i minori, specialmente quelli che vivono nei Paesi del Sud del mondo, in cui la scomparsa di un bambino, la cui nascita probabilmente non è mai stata registrata in alcuna anagrafe, può avvenire senza lasciare traccia.

Il mercato degli *snuff movie* presenta caratteri analoghi a quelli della pornografia minorile clandestina precedentemente descritta. Per l'individuazione delle vittime e degli autori è necessario addentrarsi nel sistema di produzione e di distribuzione poiché i video vengono venduti solo ad acquirenti conosciuti direttamente e personalmente da chi li realizza, ed i costi sono proporzionali ai rischi.

Esistono altri generi analoghi a quello appena descritto. *Peep show*, *splatter* e *simil snuff* sono termini che vengono sovente utilizzati per indicare qualcosa di simile allo *snuff movie*. Tali film mostrano quasi sempre scene di morte e di

torture, ma in questi casi si tratta di effetti speciali e le scene sono sempre fittizie. Nulla corrisponde a verità, solo nello *snuff movie* le scene sono reali.

Nello *snuff movie* la morte è la vera protagonista, ciò comporta l'esistenza di un gruppo di persone che ideano, organizzano e realizzano il rapimento, le sevizie, le torture, l'eventuale violenza sessuale e la morte di una vittima al solo fine di realizzare un film e trarne in tal modo profitto.

In Italia non esiste una previsione normativa che contempli esattamente questo tipo di pedo-pornografia, pertanto potranno essere applicate solo le norme che perseguono le fattispecie delittuose comprese nel fenomeno. Si citano, solo a titolo esemplificativo, l'associazione per delinquere, la riduzione in schiavitù, il sequestro di persona, le lesioni personali aggravate, la violenza sessuale aggravata, l'omicidio aggravato, l'occultamento e distruzione di cadavere e, in caso di vittima minorenne violentata prima dell'uccisione, la pornografia minorile (art. 600 *ter* c.p. come previsto dalla legge n. 269/98).

I problemi sorgono quando il film è realizzato all'estero. In questo caso emerge la necessità di un coordinamento sopranazionale delle indagini, oltre a porsi il compito di individuare una possibile complicità nell'associazione per delinquere dell'eventuale importatore italiano di tali materiali.

Si fa presente che la configurabilità dei reati citati a carico dell'acquirente del film è da valutare caso per caso, in quanto la ricettazione è un reato contro il patrimonio con dolo specifico e quindi potrebbe non essere ritenuto applicabile, mentre il favoreggiamento potrebbe essere preso in considerazione solo in una interpretazione estensiva, soltanto se si considerasse lo *snuff movie* come prova di una serie di reati e pertanto il fruitore, celandola agli organi inquirenti, fosse giudicato favorire gli autori nell'elusione delle indagini.

Solo nel caso in cui la vittima sia un minore, che subisce violenza sessuale prima di essere ucciso, il fruitore potrà allora essere direttamente perseguito per detenzione di materiale pedopornografico (art. 600 *quater* c.p. come introdotto dalla legge n. 269/98).

Non è questa la sede di una disamina giurisprudenziale dei vari casi, i titoli di reato citati nel caso dello *snuff movie* sono però esempi di quanto sia complesso integrare l'ordinamento vigente con le fattispecie criminose che via via si configurano nel fenomeno dello sfruttamento sessuale e commerciale dei minori.

### **3.2. La pedopornografia nel mercato "convenzionale"**

La pedopornografia del mercato definibile come "convenzionale" ha un ambito molto ampio. Tale mercato è definito convenzionale perché riguarda i video reperibili ancora oggi presso le rivendite di giornali, i normali noleggiatori e i rivenditori di materiali cinematografici. I fruitori tipici di questo tipo di prodotti sono in larga maggioranza pedofili di sesso maschile di età superiore ai 40/45 anni, il cui interesse sessuale è orientato prevalentemente verso adolescenti di età compresa tra i 14 e i 16 anni.

Il diverso sviluppo del fenomeno e la "convenzionalità" del mercato sono il risultato delle stesse caratteristiche fisiche dei giovani coinvolti. Infatti, mentre nel caso del mercato clandestino i minori vittime degli abusi sono bambini di età anche molto al di sotto dei dieci anni, nella pedopornografia convenzionale sono coinvolti adolescenti nei quali sono già comparsi alcuni caratteri sessuali secondari.

Il mercato mondiale di questa produzione pedopornografica è quanto mai prolifico; al suo interno sono stati creati vari generi che corrispondono alle preferenze di coloro che lo alimentano dal lato della domanda.

In molti Paesi europei, anche in Italia, è possibile produrre e realizzare film pornografici, ma la legislazione è assolutamente inadeguata, non prevede alcuna possibilità di controllo e, in taluni casi, è addirittura contraddittoria.

In Germania, per esempio, il limite d'età per partecipare alla realizzazione di film pornografici è fissato a 16 anni (attualmente è in corso la discussione di un progetto legislativo per innalzare tale limite a 18 anni), ma il film viene



vietato alla visione di minori di 18 anni. Ne consegue che un diciassettenne può essere coinvolto nelle scene pornografiche di un film, ma non può recarsi nelle sale cinematografiche dove questo viene proiettato, né può acquistarne la videocassetta presso i negozi specializzati ed i *sexy-shop*.

In Germania non è necessario che il film sia accompagnato da una documentazione specifica, né è previsto alcun ente presso il quale devono essere registrati i film realizzati, le case produttrici, i registi, gli attori. È sufficiente che l'attore sottoscriva una liberatoria, detta *model release*, con la quale rinuncia ai diritti sul film prodotto, e sottoscriva un contratto che è poco più di una quietanza con la quale viene dato atto del compenso percepito.

Inoltre, non è necessario che tale documentazione sia redatta e firmata alla presenza di un notaio o altro pubblico ufficiale che, in tal caso, potrebbe vigilare sull'identità dei contraenti. È sufficiente allegare la fotocopia del documento d'identità dell'attore. E' quindi palese la facilità con la quale si può procedere alla falsificazione dei dati e utilizzare attori minori di 18 anni per la realizzazione di film pornografici.

L'età anagrafica dei giovani coinvolti può essere alterata in vari modi: falsificazione delle generalità degli adolescenti sovrapponendo la foto del minore ai documenti di un maggiorenne; modificazione della data di nascita; conservazione dei film in magazzino fino a quando gli adolescenti filmati abbiano raggiunto la maggiore età.

Anche in Italia le norme civilistiche che attengono alla redazione dei contratti tra gli attori e le case produttrici non prevedono la forma "solenne", nel senso che non è necessario che tali contratti siano stipulati alla presenza di un notaio come avviene, per esempio, per le compravendite immobiliari.

Analogamente a quanto descritto per la Germania, i contratti possono essere redatti come normali scritture private e sono le parti convenute che dovrebbero vigilare sulla correttezza delle generalità della controparte. Appare perciò evidente che anche nella situazione italiana possono essere realizzate le falsificazioni già descritte.

In Germania, grazie a tale *vacatio legis*, le case produttrici riescono a girare film con minori, attestando poi falsamente sulle copertine delle videocassette e sulla documentazione d'accompagnamento (bolle, fatture, ecc.) che gli attori sono maggiorenni, anche se tale affermazione risulta contraddetta dalle foto apposte sugli involucri dei video, che ritraggono gli adolescenti coinvolti. Ma stante l'attestazione della maggiore età, le videocassette realizzate possono essere veicolate attraverso i canali commerciali della pornografia convenzionale.

I giovani che compaiono nei video sono reclutati solitamente tra minori in difficoltà o che vivono situazione di emarginazione sociale<sup>22</sup>, ma il fenomeno interessa anche giovani adolescenti che appartengono a famiglie di condizioni socioeconomiche medio-alte, per i quali l'ingresso in questo tipo di attività costituisce un modo relativamente agevole per procacciarsi risorse economiche da gestire in totale autonomia. Può quindi esserci un'adesione, almeno apparentemente, volontaria che rende i minori in qualche modo collusivi con i loro sfruttatori e, al momento della scoperta del fatto criminoso, poco disponibili alla collaborazione con le forze di polizia a causa del timore che la famiglia scopra quanto avvenuto.

Molti adolescenti sono originari di Paesi dell'Est europeo, cosicché, una volta che le indagini sono rese possibili e si risale alla loro identificazione, non è agevole ottenere la collaborazione dei locali organi di polizia e, nel caso di minorenni allontanatisi dalla famiglia, può riscontrarsi che i genitori non ne abbiano denunciato la scomparsa, atto che invece agevolerebbe le indagini e un successivo ricongiungimento familiare.

Spesso i produttori di questi materiali sono essi stessi gli abusanti e alcuni prodotti sono di tipo *home made* cioè girati dagli abusanti stessi, usando minori avvicinati nel corso di viaggi compiuti in America latina o in estremo oriente

---

<sup>22</sup> Capita di frequente che gli adolescenti scappati di casa trovino rifugio proprio presso i soggetti che ne abuseranno sessualmente e li utilizzeranno per la produzione di film pornografici.

all'interno del circuito legato al turismo sessuale. Tali video pedopornografici possono essere poi venduti ad aziende specializzate le quali, oltre a produrre in proprio, acquistano i diritti dei film. In tal modo, si crea un passaggio che consente all'azienda che distribuisce di scaricare la responsabilità del film su altri soggetti, meno facilmente reperibili ed individuabili dagli organi inquirenti. E' evidente che più passaggi sono realizzati, più difficile diventa risalire alla fonte e più facilmente le aziende potranno affermare di non essere consapevoli del contenuto pedopornografico del film acquistato.

Tornando all'esempio della Germania, se la legislazione da un lato consente ai maggiori di anni 16 di partecipare alla realizzazione di film pornografici, dall'altro proibisce l'esportazione verso quelle nazioni, come l'Italia, dove tale materiale è definito pornografia minorile e pertanto ne è sanzionata la detenzione e la divulgazione.

Il materiale in questione viene però introdotto ugualmente nel territorio nazionale attraverso i canali della pornografia convenzionale grazie al fatto che la documentazione falsificata attesta la maggiore età degli attori.

Inoltre, le copertine vengono spesso separate dalle videocassette in modo che quest'ultime possano viaggiare assolutamente anonime. Ciò permette di evitare che le foto ritratte sulle copertine stesse possano attirare l'attenzione in occasione di controlli doganali o di polizia. Gli involucri dunque saranno imballati e spediti a parte. Sarà cura dell'importatore italiano ricomporle, mettendo le copertine sulle relative videocassette.

In Italia, quindi, il materiale in questione può essere reperito convenzionalmente anche presso *sexy-shop*, videoteche pornografiche, vendite a domicilio e circoli privati.

Tali centri di raccolta e di divulgazione del materiale pornografico minorile, fra l'altro, si prestano a diventare anche punto d'incontro di pedofili, favorendo lo scambio e il rafforzamento della domanda di tali "prodotti".

### **3.3. Le indagini**

L'attività di indagine nel mercato convenzionale della pedopornografia costituisce un'area di attenzione relativamente recente, che presenta aspetti peculiari e altri in comune con le indagini condotte per debellare il mercato clandestino della pedopornografia.

Di seguito si descrive, a titolo di esempio, lo sviluppo di un'indagine iniziata a Firenze e successivamente ampliata ad altre località italiane e altri Paesi europei. L'esperienza viene illustrata perché contiene elementi d'interesse in ordine alle procedure investigative e peritali adottate per ricostruire la provenienza, i metodi di realizzazione e d'introduzione nel territorio nazionale di videocassette pedopornografiche, nonché alle modalità di coordinamento stabilite con le altre forze di polizia europee.

#### *Gli avvenimenti connessi all'indagine*

L'indagine ha inizio nel 2000, nell'ambito di controlli effettuati per contrastare il fenomeno della pirateria fono-video-grafica, quando il sopralluogo amministrativo della Squadra investigativa della Divisione di Polizia amministrativa e sociale della Questura di Firenze presso una ditta che svolgeva attività di vendita per corrispondenza di videocassette con contenuto pornografico omosessuale maschile porta al sequestro di centinaia di videocassette ritenute frutto di duplicazione illecita.

L'esame dei materiali posti sotto sequestro rivela tra i soggetti fotografati sulle copertine di alcuni video anche soggetti che sembrano avere meno di 18 anni. Le evidenti sembianze minorili spingono a richiedere al Pubblico ministero di acquisire al procedimento il parere di un consulente tecnico<sup>23</sup>. Questo viene nominato e conclude le operazioni peritali con una relazione nella

---

<sup>23</sup> Prof. Dott. Roberto Salti, Professore associato di pediatria presso l'Università di Firenze, Responsabile UO endocrinologia pediatrica dell'Ospedale pediatrico A. Meyer, docente di endocrinologia Pediatrica - nefrologia pediatrica, auxologia, somatometria e biotipologia

quale si afferma che la maggior parte dei soggetti filmati presentava caratteristiche cliniche riferibili ad un'età inferiore a 18 anni.

I risultati danno l'avvio ad un'attività investigativa finalizzata all'identificazione dei minorenni coinvolti, ma, come accade nella maggior parte dei casi, non è stato possibile giungere alla determinazione dell'identità di tutti gli adolescenti presenti nelle scene pornografiche dei video poiché le riprese e la produzione erano state realizzate all'estero.

L'analisi delle fatture di acquisto<sup>24</sup> permette, poi, di individuare le ditte che avevano venduto il materiale pornografico oggetto dell'indagine. Tra di esse un'azienda di Dusseldorf e una ditta importatrice di Milano, di notevoli dimensioni, che distribuiva prodotti provenienti dall'estero e riceveva settimanalmente uno o due *container* di merce.

#### *La cooperazione con la polizia tedesca e l'estensione delle indagini*

Grazie alla collaborazione con la Polizia tedesca è stato possibile raccogliere adeguate informazioni in merito alla ditta di Düsseldorf e ai filmati sequestrati.

In particolare, è emerso che nel 1998 la ditta era già stata oggetto di indagini da parte della Polizia tedesca, che le aveva sequestrato 699 film, cassette *master*, foto e negativi, nonché ingente materiale cartaceo. I responsabili dell'azienda, inoltre, erano già stati indagati per commercio di film pedopornografici, diffusione di riviste pedopornografiche, abuso sessuale su minori, favoreggiamento di atti sessuali tra minori e falsificazione di documenti.

Dall'analisi delle 699 cassette sequestrate in Germania, la Polizia tedesca aveva verificato che in 47 film erano coinvolti fanciulli d'età inferiore ai 14 anni

---

<sup>24</sup> Le date delle fatture acquisite, inoltre, hanno dimostrato anche che si trattava di un fenomeno che perdurava da molti anni, da prima che entrasse in vigore la legge n. 269/98.

e in 214 film erano ripresi attori che avevano un'età compresa tra i 14 ed i 16 anni.

Il coinvolgimento dei minori era stato possibile grazie alla contraffazione dei documenti d'identità mediante la falsificazione delle date di nascita, o l'applicazione di foto di persone diverse, oppure la registrazione dei minori con nomi falsi.

La documentazione originale delle indagini svolte dalla Polizia tedesca è stata messa a disposizione di quell'italiana attraverso rogatoria internazionale, creandosi così un rapporto di cooperazione che ha costituito uno dei punti di forza per l'attività investigativa effettuata in Italia.

Per i titolari della ditta fiorentina e di quella milanese i reati configuratisi sono stati quelli di commercio di pornografia minorile *ex art. 600 ter c.p.*

Nel corso delle perquisizioni effettuate presso la ditta milanese è stato rivenuto altro materiale a contenuto pedopornografico (1052 videocassette e 398 riviste), oltre a documenti con gli indirizzi dei clienti.

Dall'esame incrociato di tali documenti, la polizia è riuscita a identificare i soggetti che avevano acquistato copie delle videocassette pedopornografiche arrivando a denunciare anche alcuni clienti della ditta fiorentina perché responsabili di detenzione di materiale pornografico minorile (art. 600 *quater c.p.*), e alcuni di essi avevano già precedenti specifici.

Il coinvolgimento degli acquirenti ha portato ad un ulteriore allargamento dell'indagine con nuove perquisizioni e sequestri di materiali pedopornografici<sup>25</sup>.

Per alcuni indagati i reati si sono configurati anche più gravi<sup>26</sup>, ad esempio l'indagato della Provincia di Genova, un albergatore, è stato sorpreso ad

---

<sup>25</sup> Sono stati così sequestrati 1164 filmati, oltre a numerose centinaia di diapositive, fotografie, fotocopie, riviste, cataloghi ed una corposa documentazione cartacea.

<sup>26</sup> Nell'abitazione di un bidello della Provincia di Venezia è stata trovata e sequestrata un'enorme quantità di materiale pornografico prevalentemente a carattere omosessuale e minorile (numerosi centinaia di videocassette formato VHS, filmati in Super 8, riviste, fumetti, fotografie artigianali e non di adolescenti ritratti consapevolmente o a loro insaputa, pubblicazioni di foto, diapositive, cataloghi ecc. da cui l'indagato aveva ritagliato dei nudi e

ospitare nella sua abitazione un giovane di 17 anni di nazionalità ecuadoriana, il quale ha ammesso di essere stato fotografato nudo in cambio di denaro e ospitalità<sup>27</sup>. Dalle successive indagini eseguite sul posto, è poi emerso che l'indagato era uso adescare giovani adolescenti, preferibilmente extracomunitari, in cambio di denaro, cibo ed ospitalità.

L'indagine italiana ha consentito alla Polizia tedesca di attivare un nuovo procedimento penale contro i produttori, i quali avevano indebitamente esportato verso l'Italia ed altri Paesi europei materiale pornografico proibito. Tramite rogatoria, la Squadra investigativa italiana ha ricevuto ufficialmente l'elenco delle aziende italiane che avevano acquistato materiale pedopornografico dalla ditta tedesca, potendo così avviare nuovi procedimenti penali contro le ditte individuate.

La richiesta italiana ha permesso alla Polizia tedesca di estrapolare i nomi di tutte le aziende europee che avevano acquistato materiale pedopornografico e, pertanto, in analogia a quanto avvenuto per l'Italia, le polizie di altri Paesi europei hanno ricevuto indicazioni simili a quelle ottenute dalla Squadra investigativa di Firenze.

In Italia è stato possibile avviare procedimenti penali soltanto contro quelle aziende che avevano acquistato e commerciato i video pedopornografici dopo l'entrata in vigore della legge n. 269/98. Più precisamente sono stati aperti quattro nuovi procedimenti penali in altrettante province del Centro e del Nord d'Italia, in relazione ai quali la Squadra investigativa ha eseguito ulteriori perquisizioni nel febbraio 2003. Il materiale pedopornografico oggetto dell'indagine descritta è stato trovato in possesso di numerosi altri pedofili,

---

delle scene di sesso e aveva formato dei collages osceni) e una televisione collegata a due apparecchi videoregistratori. Tra le videocassette c'erano decine di duplicati di filmati i cui originali sono stati ritrovati nella stessa abitazione. La presenza del prodotto dell'attività di riproduzione e dei due videoregistratori lasciava ragionevolmente presumere che l'indagato duplicasse i filmati pornografici o creasse delle videocassette contenenti spezzoni di diversi film per poi distribuirli.

<sup>27</sup> La Squadra investigativa, infatti, ha ritrovato e sequestrato numerosi album contenenti foto di adolescenti nudi, dai tratti somatici nordafricani, asiatici o sudamericani. In uno di questi album era ritratto nudo il giovane ecuadoriano, che vi si è riconosciuto.

scoperti nel corso di indagini indipendenti, a riprova dell'estensione del fenomeno. Nel corso delle operazioni di Polizia è stata sequestrata ancora una volta una grossa quantità di materiale pedo-pornografico.

L'attività investigativa è tuttora in corso e il Pubblico ministero ha richiesto un ulteriore esame peritale del nuovo materiale video scoperto per avere conferma circa la minore età degli adolescenti che vi compaiono.

### *I minori coinvolti*

E' interessante segnalare che la Polizia tedesca ha raccolto alcuni dati statistici sull'identificazione dei minori presenti nei materiali da loro sequestrati: sono stati individuati 611 soggetti coinvolti nei film pornografici, tra questi, 455 sono stati identificati compiutamente. Tra i giovani identificati, 47 erano minori di 14 anni, 210 avevano un'età compresa tra i 14 e i 16 anni, e 198 un'età compresa tra i 16 e i 18 anni<sup>28</sup>.

La sintetica illustrazione del complesso percorso investigativo compiuto segnala l'urgenza di fare luce anche all'interno di un'area di produzione e circolazione di materiali pedo-pornografici fino ad oggi rimasta marginale, probabilmente, come già affermato, a causa delle caratteristiche degli stessi minori che vi sono coinvolti: giovani adolescenti facilmente scambiabili con maggiorenni, la cui immagine non suscita immediatamente lo stesso orrore che scaturisce dalla visione di bambini.

Questi ragazzi e ragazze, come appare dai dati sopra descritti, possono però avere una storia di lunghe sofferenze e sono anch'essi minori bisognosi di interventi di protezione e assistenza. Fra l'altro, poiché questo genere di materiali tende a coinvolgere minorenni europei, l'identificazione delle vittime si presenta relativamente più fattibile di quando si tratta di individuare l'identità dei bambini vittime del mercato clandestino filmati spesso in Paesi extraeuropei.

---

<sup>28</sup> Dei giovani identificati oltre il 50% ha evidenziato fenomeni di tossicodipendenza da droghe, e uno di essi si è reso responsabile di un episodio di violenza carnale in danno di un minore. Nel corso dell'esame delle videocassette sequestrate dalla Polizia tedesca è stata avanzata l'ipotesi che alcuni dei giovani coinvolti nelle scene pornografiche fossero sotto l'effetto di stupefacenti.



#### **4. I diversi livelli di prevenzione rispetto alle nuove forme di sfruttamento dei minori fra problemi e opportunità**

Le problematiche che investono bambini e famiglie nell'ambito delle varie forme di abuso sessuale che possono verificarsi sono fortemente connotate dal contesto culturale. Lo stesso Piano nazionale di lotta alla pedofilia elaborato in seno al Comitato CICLOPE indica nella sensibilizzazione e formazione culturale degli adulti in genere e dei genitori, in particolare, una strategia - chiave da perseguire in vista di una sempre più forte affermazione dei diritti dei minori e della prevenzione di ogni forma di abuso e maltrattamento.

Pensare la prevenzione dei reati sessuali contro i minori in termini culturali implica porre attenzione ad una molteplicità di situazioni delle quali non è sempre immediato cogliere la dimensione predittiva e preventiva. Se ne segnalano di seguito alcune. Si tratta di situazioni in cui il rischio di caduta nelle tipologie previste dalla legge può apparire molto lontano o addirittura inesistente. Tuttavia alcuni stili di vita, alcune dinamiche relazionali, alcuni comportamenti sociali lasciati a se stessi possono degenerare fino a diventare terreno di coltura sul quale possono innescarsi più facilmente gli specifici comportamenti da prevenire.

##### **- L'autonomia educativa della famiglia**

La famiglia, ad esempio, si costituisce tale su due storie personali di identificazione sessuale il cui intreccio costituisce e determina modalità di pensiero e di valutazione, atteggiamento sociale e timbro di partecipazione alle vicende interne ed esterne alla famiglia stessa. Queste due storie sono a loro volta determinate dal clima familiare dal quale provengono e colorano l'assetto relazionale reciproco e nei confronti dei figli. Ma le due storie precedenti, o una di esse, può conservare un peso eccessivo nelle vicende attuali del nucleo, condizionandone lo sviluppo armonico.

Prevenzione in questo caso è diffondere una mentalità che, riconoscendo il rispetto e la riconoscenza che le giovani generazioni devono alle generazioni

precedenti, liberino tuttavia le prime da eccessivi e invischiati dipendenze e le seconde da assunzioni o addirittura sostituzioni di responsabilità perché dall'uno o da entrambi questi atteggiamenti possono crearsi fattori di rischio per i bambini.

- La genitorialità adeguata

Un altro elemento culturale che richiederebbe un'attenta attività di prevenzione riguarda il concetto di genitorialità e filiazione. Il bambino mai come oggi è stato pensato e voluto come il coronamento prezioso e insostituibile di una relazione coniugale viva e vivace: basti pensare al numero crescente di coppie che si rendono disponibili all'adozione. Tuttavia, questo entusiasmo nei confronti dell'aver un figlio può indurre a sottovalutare o trascurare il senso di responsabilità e l'effettivo, oneroso impegno che la genitorialità comporta, non solo nelle fasi iniziali della vita, ma in tutto il suo percorso. Non è raro, infatti, che le inadeguatezze genitoriali emergano quando il figlio è nell'età prepubere o adolescenziale.

Corrispettivamente, il lungo percorso della filiazione, costituito dalla primaria costruzione di una "base sicura" e dalla successiva percezione di avere a disposizione due genitori adulti sui quali poter contare perché sanno ascoltare ma anche contenere, è un percorso non necessariamente lineare e pacifico, del quale i genitori sono spesso ignari.

Prevenzione culturale in questo caso potrebbe significare promuovere e diffondere presso gli adulti la consapevolezza che il percorso genitorialità-filiazione è un percorso non così spontaneo come si sarebbe portati a immaginare, ma richiede, invece, specie negli adulti, un alto grado di consapevolezza e di condivisione empatica delle fatiche che il figlio deve sostenere per crescere.

Nell'ambito della genitorialità-filiazione non è possibile trascurare la particolare attenzione, in termini di consulenza educativa e di sostegno psicologico, che deve essere riconosciuta come un diritto alle coppie che accolgono in adozione o affidano un minore che è passato o potrebbe essere

passato attraverso l'esperienza dell'abuso sessuale, della prostituzione o della produzione di materiale pornografico, italiano o straniero che sia.

- Il ruolo della scuola

Impossibile pensare ad una prevenzione del rischio infantile e adolescenziale escludendo la scuola da questo orizzonte. Essa si trova al crocevia dell'emergenza del disagio tra famiglia e società, nel senso che attraverso il bambino, poi ragazzino, la famiglia è costretta, suo malgrado, a rivelare le proprie abitudini e i propri atteggiamenti che i comportamenti del figlio inevitabilmente portano ad emergenza. In questo senso le scienze psicologiche e sociali hanno guadagnato competenze diagnostiche preziose, giungendo a individuare, attraverso opportuni protocolli osservativi, la base relazionale-familiare di numerosi comportamenti disfunzionali, ieri più facilmente attribuiti a soli deficit individuali dello scolaro.

Prevenzione culturale in questo caso significa: affinare l'attenzione degli educatori nei confronti degli educandi, evitando atteggiamenti punitivi o squalificanti sia nei confronti dei genitori che dei figli; qualificare le relazioni scuola-famiglia impostandole quanto più possibile su rapporti di reciproca fiducia; valorizzare, in particolare, le scuole dell'infanzia in ordine alle loro forti potenzialità preventive. Gli educatori dei nidi e delle scuole materne hanno un rapporto privilegiato con i genitori, proprio nel periodo (i primi anni di vita dei figli) in cui sono più insicuri circa l'adeguatezza della loro genitorialità e insieme facilmente confusi e incerti sull'impostazione educativa da scegliere, che rischia, se lasciata a se stessa, di essere sopraffatta dagli aspetti emotivi o da un pedissequo adeguamento a comportamenti che possono presentare rischi in ordine alla necessaria correttezza dei comportamenti sessuali (gestione dell'intimità, rispetto dei rispettivi spazi, evitamento di promiscuità).

- Lo stile educativo della famiglia

Il problema dell'adeguatezza genitoriale coinvolge inevitabilmente i pregiudizi e le contraddizioni che facilmente caratterizzano l'educazione familiare.

Da un lato, essa è ancora dipendente dai comportamenti punitivi eccessivi tipici dell'educazione del passato, comportamenti che lasciavano troppo spazio alle punizioni corporali, alle mortificazioni psicologiche, a espressioni squalificanti e deleterie per la costruzione dell'autostima.

Dall'altro, la stessa educazione familiare è succube di una cultura mass-mediale che identifica l'affetto con un'offerta di beni materiali, che non seleziona l'opportunità dei comportamenti, che non allerta sulle situazioni di rischio in cui possono porsi i ragazzi privi di un contesto familiare sul quale poter contare per un sostegno incondizionato nei momenti di difficoltà e di errore. Un esempio di questo stile educativo scorretto è ben rappresentato dall'assegnazione, in sempre più tenera età, del cellulare al figlio: attraverso tale mezzo di comunicazione i genitori esercitano un controllo fine a se stesso che non aiuta a crescere, ma serve, semmai, solo a tranquillizzare le ansie dei genitori, creando ansia e reazioni oppostive da parte dei figli.

Genitori e figli si dibattono tra queste due opposte dipendenze, con il rischio di insicurezze e confusionsi, che sono per gli uni e per gli altri fonte di incomprensioni.

Prevenzione in questo caso significa diffondere chiarezza sulla necessità che l'educazione familiare sia caratterizzata da linearità e trasparenza, da coerenza e stabilità, per garantire al bambino e poi al ragazzo e all'adolescente alcuni principi sui quali impostare il proprio sistema di significati e di valori.

- La costruzione dell'identità di genere e l'accesso a pari opportunità

Sempre in ambito di cultura familiare, non si può trascurare il fatto che in famiglia, nei primi anni di vita, viene elaborata la costruzione dell'identità di genere, la percezione del proprio corpo e della propria sessualità. Stili di vita coniugali e familiari impostati su un atteggiamento tabuizzante e reticente su queste tematiche comportano il rischio di costruire personalità insicure e colpevolizzate, più facilmente disponibili alla seduzione di adulti interessati; mentre stili esageratamente "liberi" possono aprire la strada anche a confusionsi tra dimensioni affettive e dimensioni erotizzate del rapporto adulti-bambini.

Per quanto riguarda poi l'identità di genere, non si può sottovalutare la persistenza, nella cultura familiare italiana, di ampie sacche in cui la differenza tra l'identità maschile e quella femminile è ancora basata sulla metafora rispettivamente della prepotenza e della sottomissione, oltre che sulla tendenza a riconoscere ai figli maschi maggiori diritti (in ordine allo studio, all'eredità, alla libertà di scelta tra opportunità) rispetto alle figlie femmine. Questa discriminazione sessuale in famiglia può costituire la premessa per la costruzione di figure adolescenziali maschili arroganti e violente anche nel campo delle relazioni sessuali e di figure femminili passive, scarsamente consapevoli dell'inviolabilità del loro diritto alla libertà di scelta sessuale.

In questo campo la prevenzione richiederebbe, oltre all'intervento della scuola, un attento vaglio di tutti i messaggi che, attraverso la comunicazione di massa, giungono nelle case italiane, per far chiarezza e incoraggiare la promozione delle pari opportunità nelle relazioni e decisioni quotidiane.

- Corretta informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica

Un ultimo aspetto, tra gli innumerevoli che ancora si potrebbero richiamare in ordine alla promozione di una cultura adulta consapevole dei rischi che adulti e bambini condividono nel loro comune e condiviso percorso esistenziale familiare, riguarda la costruzione di un'opinione pubblica che non si ecciti sull'onda degli scandali suscitati dai casi più gravi e sanguinosi che possono verificarsi in famiglia e nei quali i bambini coprono il ruolo di vittime. L'opinione pubblica deve essere aiutata a comprendere la possibilità che dietro a situazioni apparentemente normali può nascondersi la malattia mentale, il disagio psichico o psichiatrico grave. Come indicato nel recente Piano di azione e di interventi per l'infanzia e l'adolescenza, una corretta maturazione delle famiglie e della società civile su questi temi è correlata positivamente alla capacità di sviluppare un senso della corresponsabilità verso i bambini, propri e altrui, attraverso iniziative di solidarietà e sussidiarietà tra famiglie.

Un impegno di grande portata preventiva è anche quello che fa giungere alla totalità dei cittadini informazioni corrette circa le procedure e i processi che

portano ad individuare una reale situazione di reato, nell'ambito di quelli previsti dalla legge n. 269/98. Al di là, infatti, dei sempre possibili errori giudiziari, il percorso che porta all'incriminazione di un adulto o all'allontanamento protettivo di un minore dalla famiglia, salvo i casi di reale flagranza, non è mai immediato, ma passa al vaglio di numerosi e multidisciplinari controlli, non solo sull'effettiva esistenza e consistenza del fatto in sé, ma anche e soprattutto sulla coerenza della sintomatologia e sulla attendibilità del testimone.

Sulla base di queste riflessioni, è evidente come l'attività di prevenzione in termini culturali richieda soprattutto un preliminare sforzo di pensiero e di interpretazione culturali.

Infatti, senza la promozione di una base culturale per quanto possibile condivisa e riconosciuta, le attività specificamente programmate rischiano di vedere compromessa la loro efficacia o di non trovare un tessuto di pensieri condivisi sul quale innestarsi.

#### **4.1. Progettare la prevenzione secondo specifici obiettivi**

Con il termine progettare si intende qui non tanto la difficoltà di organizzare attività, quanto quella di organizzare i pensieri e i progetti per adeguarli ai livelli di rischio sui quali si intende intervenire.

Una prevenzione efficace deve essere pensata a seconda del livello nel quale intende porsi. La tradizionale distinzione tra prevenzione primaria, secondaria e terziaria ha guadagnato recentemente nuove e più precise definizioni di ambito e di obiettivi, grazie ad un progetto europeo, al quale, con altri sette Paesi, ha partecipato anche l'Italia: il CAPCAE (Concerted action for prevention child abuse in Europe, 1997). Nell'ambito di tale progetto i tre livelli sono stati distinti come segue:

- prevenzione primaria, comprende tutte le azioni volte a contrastare l'insorgere di eventi di abuso;

- prevenzione secondaria, vi fanno riferimento tutti gli interventi finalizzati a interrompere situazioni di abuso in atto e la loro ripetizione;
- prevenzione terziaria, è quella orientata a minimizzare gli effetti di una vittimizzazione protrattasi nel tempo.

#### 4.1.1. Prevenzione primaria

Il progetto prevede per il primo livello non tanto e non solo azioni indifferenziate "a pioggia" sulla popolazione, ma anche azioni pensate per specifiche categorie di popolazione: genitori, insegnanti, educatori, allenatori sportivi, gestori del tempo libero dei bambini e dei ragazzi, in quanto per ciascuna di queste categorie è possibile pensare un approccio e un linguaggio adeguati, quindi più efficaci. L'obiettivo di questo primo livello resta pur sempre la costruzione di una mentalità collettiva adulta, rispettosa dei diritti dei bambini, ma le modalità adattate ai vari ruoli che gli adulti ricoprono nei confronti dei bambini, risultano più coerenti con l'obiettivo stesso.

Le modalità per attuare la prevenzione a questo primo livello possono essere varie: conferenze, gruppi di discussione, seminari di studio; ma ultimamente si sta sperimentando, sulla scorta di quanto attuato sul piano pubblicitario da alcune grandi aziende multinazionali, la "prevenzione virale", cioè il coinvolgimento nella comprensione e nell'approfondimento dei problemi, di piccoli gruppi motivati appartenenti ciascuno alle varie categorie di professionisti che, dopo un'esperienza ulteriormente motivante di formazione, si pongano, nei riguardi dei colleghi, come "virus" in grado di moltiplicare consapevolezza e interesse al problema.

#### 4.1.2. Prevenzione secondaria

Il secondo livello di prevenzione, sempre secondo il progetto CAPCAE, è rivolto invece a fasce di popolazione a rischio: coppie e famiglie in disagio socioculturale; coppie con precarietà lavorativa; maternità precoci o indesiderate; coppie genitoriali in cui uno e entrambi i partner abbiano fatto o facciano uso di sostanze o siano in carico presso il Servizio di igiene mentale; coppie con figli portatori di disabilità psicomotoria o intellettiva; coppie in situazioni di separazioni gravemente e lungamente conflittuali. Intervenire preventivamente su queste fasce di popolazione può significare prevenire le azioni negative prima che si manifestino o all'emergere dei primissimi sintomi, evitando non solo alle possibili vittime, ma anche ai possibili perpetratori, le conseguenze disastrose sul piano relazionale, evolutivo, sociale e giudiziario che inevitabilmente seguono all'emergere dei reati previsti dalla legge n.269/98, rispetto ai quali questa fascia di popolazione è più facilmente a rischio.

Le modalità per attuare questo secondo livello di prevenzione possono seguire diverse strade, a seconda del tipo di rischio da rilevare. In alcuni casi può essere sufficiente un costante rapporto tra servizi per l'età adulta e servizi per l'età evolutiva, tale da segnalare le situazioni di adulti troppo fragili per poter svolgere senza sostegno le responsabilità genitoriali; per altri può essere il reparto di ostetricia che segnala una partoriente a rischio.

Nell'ambito sanitario, una modalità di *screening* semplice ed immediata è stata sperimentata attraverso l'elaborazione di un modesto prestampato messo a disposizione del personale addetto alle vaccinazioni. L'osservazione di quattro situazioni comportamentali durante le varie tappe del processo di profilassi (puntualità alle scadenze; aspetti fisici e igienici del bambino; qualità del rapporto madre-bambino; qualità del rapporto madre-operatore) e il loro ripetersi per più di tre scadenze, consente all'operatore sanitario, con un semplice segno nella casella corrispondente, di segnalare al servizio tutela minori una situazione che non è in grado di valutare, ma che ha colpito la sua sensibilità e richiamato la sua attenzione.



Qualcosa di altrettanto semplice ed agile è stato sperimentato in varie situazioni con gli insegnanti, i quali possono essere aiutati da un protocollo osservativo a riconoscere, senza allarmismi e con grande discrezione e rispetto, fattori di rischio che l'intervento precoce può riuscire ad eliminare. L'ulteriore passaggio previsto da questo secondo livello di prevenzione è l'attivazione di modalità di sostegno per le quali si sta rivelando efficace la pratica dell'*home visiting*, svolta non tanto dai tradizionali assistenti domiciliari, troppo poco attrezzati, in genere, sul piano pedagogico, ma dagli educatori domiciliari, come figura competente ed empatica che si affianca per un sostegno educativo ai genitori, valorizzando e potenziando le loro risorse e indicando le prassi accuditive e educative adeguate, là dove sono carenti.

L'efficacia della prevenzione svolta a questo secondo livello dipende non solo dalla tempestività degli interventi e dalla competenza degli operatori, ma anche dalla loro capacità di intervenire con un'empatia strategica, che rimuova nella famiglia il sospetto (tanto frequente specialmente presso le famiglie in difficoltà) di essere sottoposta a controllo e la rassicuri sul significato di sostegno e protezione (non solo per il figlio, ma per gli adulti stessi) che l'intervento rappresenta.

Questa attenzione preliminare ha lo scopo di creare le premesse indispensabili perché l'attività di prevenzione non solo sia efficace, ma addirittura possibile. Essa infatti, per essere vera prevenzione, non può essere basata sulla coazione ma sul consenso.

#### 4.1.3. Prevenzione terziaria

La prevenzione terziaria è costituita da tutti gli interventi attivati quando già il "caso" è scoppiato, il danno è evidente e sembra che si possa lavorare solo per contenerne gli effetti a medio e lungo termine. A questo livello emergono più facilmente le complicazioni emotive che non consentono agli operatori di cogliere la forte valenza preventiva che caratterizza anche questa loro attività. A

complicare le cose intervengono spesso anche movimenti scomposti e male informati nell'ambito della comunicazione di massa, spesso ancorati ad una retorica dell'infanzia che è portata ad ignorare, o sottovalutare, le situazioni di grave pregiudizio evolutivo in cui un bambino può trovarsi a vivere in famiglia o nella cerchia familiare. La valenza preventiva degli interventi di tutela dei minori, imposti da queste situazioni, riguarda non solo l'interruzione dell'attività criminosa, la sottrazione del minore alla reiterazione della vittimizzazione, o la possibilità di un intervento riparativo precoce, ma anche il fatto che, attraverso l'inevitabile diffusione delle notizie, la popolazione viene informata circa l'esistenza di problemi che preferirebbe ignorare, e quindi stimolata a tenere comportamenti di contrasto e di vigilanza.

A questo livello fare prevenzione significa non limitarsi ad attuare un allontanamento, per altro indispensabile nei casi in cui non è garantita la protezione fisica del minore, ma preoccuparsi anche della sua protezione mentale, quindi attivare quelle iniziative diagnostiche e terapeutiche che gli consentono di elaborare il trauma, di valutare il senso delle esperienze che ha volontariamente o coattivamente vissuto, per reimpostare su basi diverse la propria autostima, il senso del sé, la propria posizione sociale. La legge n. 269/98 del resto lo specifica: «Il Tribunale per i Minorenni adotta i provvedimenti utili all'assistenza, anche di carattere psicologico, al recupero e al reinserimento del minore» (art. 2). Una ulteriore, particolare, attenzione è richiesta nel momento in cui il bambino, coinvolto nel procedimento giudiziario nel ruolo di testimone, si trova a fare i conti con strutture, procedure, linguaggi, esigenze, richieste, conflitti per lui del tutto nuovi e inquietanti. L'accompagnamento e il sostegno del minore nel momento in cui passa da vittima a testimone è investito di valenza non solo protettiva ma anche preventiva: un'esperienza giudiziaria nella quale può essersi sentito indagato anziché protetto, può indurlo a confermare, anziché smentire, la diffidenza nei confronti del mondo adulto, allargandola anche al mondo sociale e giudiziario, e porre le premesse per eventuali future esperienze trasgressive.

L'accompagnamento competente ed empatico del minore in questa fase, può prevenire quell'esperienza che viene definita "seconda vittimizzazione" e che indebolisce, anziché rinforzare, l'autostima già compromessa dal danno subito. Questa attività di recupero e di sostegno non può limitarsi alla sola vittima: la prevenzione richiede che anche alla famiglia e agli adulti autori del reato si pensi non solo in termini di giustizia ma anche in termini diagnostico-terapeutici. Senza nulla trascurare degli aspetti delinquenziali connessi ai fatti denunciati, resta all'operatore psicosociale un ampio spazio in cui attivare o almeno tentare positive azioni di recupero.

#### **4.2. Pensare in termini di prevenzione le attività che già si svolgono**

La lettura in chiave preventiva delle attività usuali di sostegno e protezione costituisce la base dalla quale partire per nuove e più creative esperienze mirate a contrastare, prima ancora che si verifichino, l'insorgere di maltutele e maltrattamenti, che costituiscono il terreno di coltura più fertile per l'insorgenza dei casi estremi, quelli dello sfruttamento e della riduzione in schiavitù.

Una prima tappa è costituita dalla necessità di creare sinergia tra i servizi per minori e le famiglie (servizi tutela minori e consultori familiari); i servizi sociali e sanitari; le strutture giudiziarie e strutture sociali; e i servizi specializzati per gli adulti (psichiatria, SER.T, unità di contrasto alla prostituzione).

Questi rapporti si stanno progressivamente incrementando o attivando, come emerge nei capitoli della presente Relazione dedicati all'analisi delle esperienze in atto a livello regionale e locale, ma raramente se ne coglie la valenza in termini di prevenzione. Riconoscere tale valenza induce gli interessati ad accelerare e incoraggiare la fluidità negli scambi di informazioni, anche sulla base di opportuni protocolli d'intesa che non possono tuttavia

prescindere da preventive intese interpersonali, interprofessionali e interistituzionali.

Anche l'intensa attività di formazione-informazione degli operatori (giudiziari, scolastici, psicosociosanitari) che ha preso avvio sulla scorta delle ultime emergenze riguardo alla tutela dei minori e al sostegno delle famiglie e delle leggi che ne disciplinano sul piano giuridico-giudiziario la gestione, solo molto marginalmente viene letta in termini di prevenzione, mentre ne costituiscono la base fondamentale, in quanto, garantendo maggior correttezza degli interventi, tali attività, diffondono una cultura della protezione e del sostegno e possono costituire la miglior garanzia rispetto all'evitamento di reiterazioni, di vittimizzazioni secondarie, di diffusione dei fenomeni delittuosi.

Se poi, come richiamato sopra, tale attività di formazione-informazione è impostata nell'ottica della "prevenzione virale", il suo effetto si moltiplica.

Una ulteriore forma di prevenzione che, come le precedenti, potremmo definire implicita, è costituita dal forte incremento che sta registrando su tutto il territorio nazionale anche se non con la stessa omogeneità, la costituzione di centri specializzati, in ambito sia pubblico che privato sociale.

Accompagnare la formazione specializzata degli operatori con la costituzione di centri *ad hoc* significa, come indicato nel Piano nazionale di lotta alla pedofilia, ottimizzare l'attività di prevenzione fino a trasformarla in un vero e proprio sistema, nel quale alla sinergia tra servizi e tra operatori si accompagna la costituzione di luoghi privilegiati e specificamente deputati alla protezione e al sostegno. In questo senso la prevenzione assume anche la forma di tempestività e adeguatezza negli interventi, dal momento che è noto come il tempo che intercorre tra la rilevazione del problema e la sua presa in carico in termini di tutela e di sostegno se non è quanto più possibile ridotto, può acutizzare prima e cronicizzare poi le conseguenze post-traumatiche dell'abuso subito. La protezione e il sostegno di un minore che si trovi coinvolto nei fatti previsti dalla legge n. 269/98 non può ridursi al semplice allontanamento in

una qualunque struttura educativo-assistenziale: necessita infatti di attenzioni diagnostico-terapeutiche e protettive del tutto particolari.

### **4.3. La prevenzione caso per caso**

La legge, distinguendo le diverse situazioni in cui possono verificarsi le nuove forme di riduzione in schiavitù dei minori, offre l'opportunità di puntualizzare per ciascuna di esse specifiche attività di prevenzione.

#### **4.3.1. Lo sfruttamento della prostituzione**

Il reato non riguarda solo lo sfruttamento, ma anche l'attività del favoreggiamento o dell'induzione.

Le forme dell'induzione possono essere molto sottili e passare attraverso un'attività di seduzione nei confronti della quale è particolarmente indifeso il bambino e il ragazzo che ha alle spalle una famiglia che non gli offre quell'ambiente sereno in cui il nostro Piano infanzia e prima ancora, a livello internazionale, la Convenzione ONU, gli riconosce il diritto di vivere.

Ricerche qualificate, ormai entrate a far parte del patrimonio scientifico internazionale, hanno portato in evidenza che i bambini e i ragazzi che più facilmente cadono vittime delle seduzioni degli adulti e sottostanno passivamente ai loro interessi, sono quelli che vivono esperienze di *unhappy family life*. E' evidente allora che ogni attività tesa a provocare il benessere relazionale in famiglia e a scuola, a favorire buone e gratificanti relazioni tra genitori e figli, ma anche, in generale, tra adulti (specie insegnanti) e persone minori di età, ha una forte valenza preventiva in ordine all'induzione alla prostituzione di soggetti indifesi.

E se la prevenzione primaria può consistere in messaggi agli adulti volti a incoraggiarli e a motivarli rispetto alla costruzione di relazioni familiari positive, la prevenzione secondaria potrà utilizzare forme di sostegno (*home*

visitin o gruppi di autoaiuto per genitori) specie in quelle fasi del ciclo familiare che li vedono spesso più ansiosi di costruire un benessere per i figli, arrivando però ,talvolta, a provocare, paradossalmente, il loro malessere.

#### 4.3.2. Pornografia minorile

Talvolta il minore è vittima inconsapevole di riprese per la produzione di materiale pedopornografico. Ma spesso, invece, tale materiale viene prodotto in qualche modo con il consenso del minore, quando l'adulto interessato, attraverso la seduzione e l'inganno, lo convince prefigurando, specialmente nel caso di adolescenti, anche un'opportunità economica.

Anche in questo caso la prevenzione deve passare attraverso la famiglia: una corretta educazione al rispetto dell'intimità propria e altrui, una valorizzazione del corpo e del diritto alla privacy che esso comporta, l'evitamento di atteggiamenti tabuizzanti o, al contrario, indifferenti nei confronti di qualsiasi comportamento, anche sconveniente, può costituire una premessa che rende meno disponibile il minore a cadere nella rete di adulti che intendono sfruttare la sua immagine a fini di lucro. La prevenzione passa attraverso misure di promozione e di sostegno delle figure genitoriali, per aiutarle ad affrontare con i figli quegli argomenti, quali l'educazione sessuale o l'abuso, che preferirebbero evitare.

#### 4.3.3. Il turismo sessuale

Se da un lato, molto opportunamente, la legge prevede sanzioni severe per questa pratica, che sembra svilupparsi anziché diminuire, dall'altro è possibile attivare forme di prevenzione attraverso la sensibilizzazione dei turisti italiani, la formazione degli operatori del settore e la promozione di rigorosi criteri deontologici da parte degli operatori turistici. E' il caso del Codice di condotta,

promosso dell'ECPAT, sottoscritto dagli operatori turistici italiani finalizzato a contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo.

Anche questo fenomeno richiede azioni preventive centrate sulla famiglia, ma nei Paesi di origine dei minori vittime. Per fare questo è necessario promuovere un approccio centrato sui diritti dell'infanzia e sulla promozione delle comunità locali nello sviluppo dei progetti di cooperazione internazionale, diffondendo esperienze come il progetto realizzato in Repubblica dominicana di cui si è dato atto in parti precedenti della Relazione, e i cui risultati lo qualificano come un serio esempio di *best practice*.

#### 4.3.4. La pornografia via Internet

L'accesso facilitato a qualsiasi sito Internet che i bambini, anche in tenera età, hanno a disposizione oggi, li espone al rischio di adescamenti pericolosi. Se da un lato, l'affinarsi delle tecniche di controllo da parte della Polizia costituisce una diffusa garanzia di prevenzione, in sinergia con le associazioni che si occupano della "pulizia" dei siti rivolti all'infanzia, dall'altro, non si può trascurare l'efficacia preventiva di un comportamento familiare che accompagna, guida, verifica l'attività che i figli svolgono con il computer. Ma su questi aspetti si rimanda alle considerazioni e alle esperienze esposte nella prima parte della Relazione, quali il Codice di autoregolamentazione Internet@Minori, il numero di emergenza 114 e le iniziative di sensibilizzazione assunte dal Ministero delle comunicazioni, da quello per le Pari opportunità e da quello dell'Innovazione e tecnologie.

#### 4.3.5. Le aggravanti

Le aggravanti più significative previste dalla legge riguardano il legame di parentela. Questo è un messaggio che nella progettazione di attività di

prevenzione deve essere diffuso in tutte le forme possibili, "virali" o a "pioggia", perché persistono ancora, nel costume familiare italiano sacche di una cultura patologica della famiglia secondo la quale il genitore o il parente ha facoltà di esercitare una qualche forma di diritto di proprietà sul corpo del figlio o del nipote o del figliastro.

Da ultimo, la violenza e la minaccia, che la legge considera aggravanti, sono modalità meno frequenti rispetto a quelle seduttive e tali che dovrebbero indurre la vittima a chiedere aiuto e a ribellarsi. Se non lo fa, ciò dipende dal fatto che il suo rapporto con il mondo adulto è già compromesso e ritiene di non poter contare su alcuno, nella cerchia adulta parentale o amicale, che possa intervenire in sua difesa senza mortificarlo, punirlo, svergognarlo.

C'è tuttavia un ulteriore elemento aggravante, non previsto dalla legge: quello di non avere, in famiglia, il tempo e la disponibilità per ascoltare i figli, o, addirittura, se si confidano, di non dar loro credito.

#### **4.4. La prevenzione del disagio familiare: una forma privilegiata di prevenzione dei delitti sessuali contro i minori**

Il riferimento alla famiglia ha costituito una costante di queste riflessioni.

D'altra parte il teatro principale in cui si giocano i destini dei bambini, dei ragazzi e degli adolescenti resta la famiglia. Questa consapevolezza percorre tutto il Piano nazionale di lotta alla pedofilia e gli indirizzi governativi che in esso vengono espressi.

Il diritto primario del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia, si trasforma immediatamente nel dovere del sistema sociale di sostenere la famiglia perché possa attuare questo diritto del minore, un diritto che contiene tutte le valenze preventive, o almeno gran parte di esse.

Questa valorizzazione della famiglia e delle sue enormi potenzialità sul piano della prevenzione del disagio dei minori, specie quello dalle forme



estreme, potrebbe indurre un atteggiamento critico e punitivo nei confronti di quelle che non riescono ad assicurare ai figli la dovuta tutela rispetto al pericolo. Ma la loro fragilità può avere cause molto varie e non tutte immediatamente prevedibili e riparabili. Madri e padri trascuranti e maltrattanti i figli spesso sono a loro volta vittime di violenze subite; il loro disagio deve essere osservato, accolto e analizzato anche come una forma, sebbene drammatica, di richiesta di aiuto.

## **5. La funzione della pediatria territoriale nelle strategie di prevenzione e rilevazione precoce delle situazioni di disagio grave, maltrattamento e abuso sessuale di minori**

Il pediatra di famiglia (di base, di fiducia, di libera scelta) è il medico che ha la diretta responsabilità della salute di ogni bambino fino ai 14 anni di età. Esplica una funzione globale nella tutela della salute in età evolutiva, avendo compiti di prevenzione, educazione alla salute, diagnosi e cura a servizio dei piccoli pazienti.

Ogni bambino ha diritto ad avere un pediatra che si prenda cura della sua crescita e del suo sviluppo, a garanzia dell'effettiva concretizzazione del suo diritto alla salute, intesa nel senso ampio definito dall'Organizzazione mondiale della sanità: «uno stato di totale benessere fisico, mentale e sociale e non solo stato di assenza di malattia o infermità» (OMS 1977, Conferenza di Alma Ata).

La figura del pediatra di base, nelle strategie di prevenzione e rilevazione precoce di tutte le situazioni di *child abuse*, rappresenta un elemento nodale da utilizzare in virtù della naturalezza del rapporto che intercorre tra questa figura professionale e le famiglie. La pediatria, per definizione, tutela la salute del bambino utilizzando gli strumenti tipici della prevenzione primaria, secondaria e terziaria. Il pediatra, infatti, purché formato e provvisto di un bagaglio di competenze adeguate (che spesso è costretto a costruirsi al di fuori delle aule universitarie poiché le problematiche dell'abuso non fanno parte dei normali curricula di studi) rappresenta, insieme al medico di famiglia, la figura che, in maniera neutra e non forzata, accede nelle case e raccoglie le confidenze spontanee da parte delle figure genitoriali. Un altro elemento importante che contraddistingue questa professione, e costituisce un punto di forza in direzione della prevenzione del *child abuse*, è che, in molti casi, l'inizio del rapporto con il bambino avviene in età molto precoce; questo, da un lato facilita l'ascolto e, dall'altro, può agevolare l'osservazione nel tempo dell'insorgenza dei primi segnali di disagio. L'occupare questa posizione favorisce la possibilità

di inquadrare precocemente i fattori di rischio delle famiglie, di percepire l'eventuale sospetto d'abusi perpetrati a danno di un minore (psicologici e/o fisici, intendendo in senso lato i maltrattamenti, la violenza e l'abuso e anche la discoria) e di dare avvio a misure di tutela del bambino abusato, che implicano anche l'entrata in contatto con il circuito sociale e giudiziario.

Tali prerogative di rapporto con le famiglie sono assolutamente univoche in una situazione di rilevazione precoce quando l'abuso appare probabile. Una volta iniziato l'intervento, esse possono essere ancora utilizzabili in maniera incisiva, nel tentativo di sciogliere e contenere le frequenti situazioni di vischiosità e spinte alla negazione che si creano in questi contesti familiari, caratterizzati da patologie nelle relazioni e alterazioni dell'equilibrio tra sottosistema filiale e sottosistema genitoriale.

L'OMS nel suo rapporto su violenza e salute (2002) chiama il settore medico, e la pediatria nello specifico, a dare il proprio fattivo contributo alla lotta a ogni forma di violenza e sfruttamento.

Il pediatra è coinvolto almeno sotto quattro aspetti:

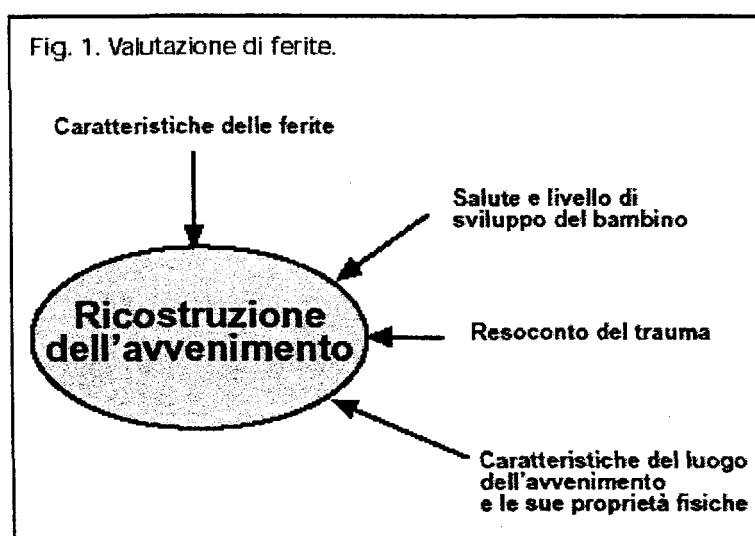
- a. **Prevenzione primaria.** Nella quotidiana pratica clinica, il pediatra (se il bambino viene portato dal pediatra) ha conoscenza sia del minore sia della sua famiglia. L'operatore formato è quindi in grado di valutare i fattori di rischio che la letteratura ha oramai identificato. Allertare, con la dovuta attenzione e nel rispetto delle diverse competenze, le altre figure che gravitano intorno al bambino (insegnanti, assistenti sociali, altro) sui rischi di difficoltà e di disagio, costituisce una parte dell'apporto che il pediatra può dare alla protezione del minore e alla possibilità di mettere in moto processi di cambiamento. Ciò però implica l'esistenza di una rete di relazioni con i servizi del territorio, che non sempre è stata costruita oppure è attivabile facilmente, così come raccomandato tra gli obiettivi del Piano sanitario illustrato nella prima parte della presente Relazione.

- b. **Prevenzione secondaria.** Il pediatra deve essere in grado di verificare gli elementi di sospetto in base all'esame medico e alle indicazioni che possono provenire da altri metodi di accertamento (dall'esame psicologico, agli indizi comportamentali). Il pediatra, allora, deve sapersi inserire in una rete multispecialistica di accertamento diagnostico composta dai servizi territoriali e dall'autorità giudiziaria. L'obiettivo è quello di saper gestire il sospetto con un atteggiamento corretto nei confronti della famiglia, come peraltro avviene quando si sospetta la presenza di malattie gravi.
- c. **Prevenzione terziaria.** A questo livello il pediatra necessita indiscutibilmente della partecipazione ad un *team* multifunzionale e multidisciplinare che deve costituirsi ai fini del recupero, per quanto possibile, del bambino e della famiglia. In questo caso, come rappresentante degli interessi del bambino, egli può tenere le fila tra i vari specialisti medici che intervengono, curando una visione d'insieme che altri (psicoterapeuti, ginecologi, internisti) possono non avere.
- d. **La terapia.** Al di là dell'aspetto relativo alle decisioni dell'Autorità Giudiziaria, i danni relativi ad un abuso possono e devono essere affrontati garantendo al minore vittima un percorso di cura e di reinserimento sociale. Il pediatra, come "conoscitore" del bambino e dei suoi trascorsi, può collaborare con i professionisti coinvolti in questa fase, fornendo dati utili all'anamnesi e alla ricostruzione della sua storia passata. Inoltre, come responsabile della salute del bambino può e deve promuovere un lavoro di rete, sollecitandolo e mettendosi in rapporto con i vari operatori.

Come scrive Marcellina Mian, pediatra, Presidente dell'*International society for the prevention of child abuse and neglect*, nelle situazioni di sospetto abuso (dal maltrattamento fisico all'abuso sessuale) la strategia del pediatra dovrebbe muoversi lungo due linee di azione: la comprensione dei fatti segnalati e/o

osservati e la loro valutazione alla luce delle informazioni fornite dal contesto familiare e, se possibile, da altri contesti di vita del bambino.

Il risultato della valutazione medica deve essere considerato nell'ambito di tutte le informazioni disponibili, anche quelle raccolte nei normali ambiti di vita del minore o da altri professionisti (si veda l'esempio riportato nella Figura 1). Tutte queste informazioni permettono, infatti, una ricostruzione dell'avvenimento di abuso che si sospetta interessi il minore.



L'approccio multidisciplinare permette un intervento più efficace e comprensivo, che produce i risultati migliori a tutela del minore abusato e ottimizza le risorse della comunità<sup>29</sup>.

Nei confronti della comunità dei minori, sul versante della prevenzione, le funzioni del pediatra potrebbero essere assimilate a quelle che devono svolgere i Servizi di Prevenzione del territorio:

- **controllo**, cioè verifica preliminare della sussistenza delle condizioni di salute, in senso lato, *sine qua non* l'operatore deve ipotizzare la presenza di un rischio (da malattie a condizioni di pregiudizio sociofamiliare) da valutare e che può richiedere un intervento;

<sup>29</sup> *Maltrattamento ai minori: mito o realtà* M. MIAN Hospital for sick children, University of Toronto, Toronto, Ontario, Canada RIV ITAL PEDIATR (IJP) 2001; 27, pp. 526-530.

- **vigilanza**, cioè verifiche mirate ad accertare la permanenza delle condizioni minime di salute e l'eventuale stato di bisogno. Questo però esula in gran parte dalla volontà e dalla capacità dell'operatore poiché l'esercizio della vigilanza molto dipende da quanto la famiglia fa riferimento al pediatra per le necessità del bambino e richiede (o accetta) controlli periodici;
- **la messa in atto di interventi e provvedimenti**, che vanno dal parere, alla prescrizione, dalla richiesta di consulenza ad altri colleghi e altre figure professionali sino alla segnalazione ai servizi e all'autorità giudiziaria, stante la finalità di prevenire, contenere o eliminare una condizione di rischio e pregiudizio.

Alle tre funzioni sopra ricordate se ne potrebbero aggiungere altre tre di tipo trasversale e che interessano tutta la popolazione minore di cui ha cura un pediatra:

- **la sorveglianza epidemiologica**, mirata a valutare l'andamento di fenomeni suscettibili di azioni preventive, che dovrebbe rispondere a precisi criteri metodologici rispetto alla costruzione delle ipotesi di rischio e alle procedure di intervento;
- **la consulenza professionale** rispetto ad altri operatori esterni alla famiglia ma vicini al bambino;
- **l'educazione sanitaria**, alla comunità, alle famiglie e ai bambini.

La figura del pediatra si colloca in una posizione privilegiata anche rispetto all'accoglienza e alla tutela dei bambini immigrati residenti in Italia. Nei confronti di questi bambini le attenzioni in termini di ascolto, di osservazione e di comunicazione dei loro bisogni, come di quelli delle loro famiglie, non potranno che essere uguali a quelle dedicate ai bambini italiani, ma con un impegno aggiuntivo a confrontarsi con abitudini e culture relazionali e familiari diverse da comprendere, ma non sempre utilizzabili, accettabili o trasferibili nella nostra società e nella nostra legislazione.

Con questi bambini, il pediatra, che riveste anche una funzione educativa, potrà essere veicolo d'integrazione e rendere possibili adattamenti e mediazioni culturali. Una nuova frontiera di sviluppo della prevenzione è l'etnopediatria, cioè una pediatria di accoglienza prestante ascolto e voce ai bambini di origine extraeuropea provenienti da culture diverse. Nell'ottica della prevenzione, quindi, l'intervento del pediatra potrà rafforzare l'inserimento delle famiglie immigrate all'interno del sistema di assistenza e supporto sanitario, educativo e sociale.

### **5.1. Il quadro istituzionale e programmatico vigente**

Le evoluzioni recenti della normativa in ambito sociosanitario riguardano sostanzialmente la legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Le ricadute di tale legge rispetto alla pediatria territoriale, in primo luogo per ciò che attiene al coordinamento e all'integrazione con gli interventi sociosanitari e dell'istruzione, sono ancora tutte da verificare. La connessione tra i servizi sociosanitari del territorio e la pediatria appare ancor oggi carente, gli stessi rapporti con la pediatria ospedaliera appaiono frammentari e a volte "forzati". Tale situazione non agevola la prevenzione dell'abuso ai minori, ma soprattutto non permette l'attuazione di una tutela della salute, intesa in maniera olistica, del bambino. In alcune realtà ospedaliere sorgono servizi che rappresentano delle "ripetizioni" inutili del lavoro già svolto dal pediatra di base e mancano, invece, gli strumenti per gestire le situazioni più difficili di salute fisica e/o mentale. In tali vuoti cadono i bambini e le famiglie, correndo il pericolo di perdere contatti con il pediatra del territorio.

Altro elemento da considerare è l'attuale *iatrus* che grava sull'adolescente: lasciato il pediatra, con il quale esisteva da anni un rapporto spesso anche di tipo confidenziale, l'adolescente può entrare in un "buio" relazionale. Il venire meno di riferimenti stabili al di fuori del nucleo familiare si colloca

temporalmente in una fase dello sviluppo psicofisico contraddistinta da cambiamenti epocali e conflitti con le figure genitoriali. Alto può essere in questa età il rischio di contrarre malattie sessualmente trasmesse, dipendenze e disturbi psichici; una continuità assistenziale potrebbe svolgere, allora, una funzione preventiva e di supporto per l'adolescente in condizioni di disagio.

Nell'ottica delle difficoltà sopra accennate, è forte la necessità di costituire sul territorio unità di lavoro multispecialistiche stabili, in grado di farsi carico delle situazioni a rischio.

Lo stesso Piano nazionale antipedofilia raccoglie i risultati positivi di quanto è stato sperimentato in Italia nel corso degli anni e rilancia l'impulso a costruire sul territorio unità di lavoro specializzate e integrate, affermando che un prerequisito per l'efficacia dell'intervento è la chiarezza sul "chi, quando e come" intervenire. Il Piano segnala la necessità di proseguire nell'investimento in un'adeguata formazione e qualificazione degli operatori dei servizi e nella creazione di strutture di raccordo tra gli operatori dei vari livelli di prevenzione e recupero poiché l'assenza di accordi interistituzionali e interprofessionali sulle procedure ed i percorsi di tutela rischia di determinare una frammentazione nelle azioni che possono portare ad abusi di tipo istituzionale o all'abbandono terapeutico del minore.

A questi network operativi locali sarebbe opportuna la partecipazione di rappresentanti dei pediatri del territorio, che potrebbero svolgere, poi, una funzione di raccordo tra servizi, minori e famiglie e assolvere un compito di ascolto e orientamento sul "che fare", a chi rivolgersi e "come comportarsi" per gli altri colleghi.

## **5.2. Alcune esperienze del settore**

Da alcuni anni è emersa l'esigenza di una maggiore tutela del bambino di cui anche i pediatri si sono fatti interpreti. Sia singolarmente sia attraverso organismi associativi che li rappresentano hanno ritenuto, vuoi per il ruolo che



svolgono all'interno delle famiglie, vuoi per un maggiore coinvolgimento istituzionale, di prendere parte in modo più attivo alla prevenzione dell'abuso e alla gestione delle cure.

Progetti di formazione e ricerca sono stati oggetto di lavoro da parte di organizzazioni scientifiche di settore, quali l'Associazione culturale pediatri e la Società italiana di pediatria, e, in anni recenti, di organizzazioni sindacali. Alla maggiore richiesta di informazione e formazione hanno risposto anche il Sindacato CIPE (Confederazione italiana pediatri), che al proprio interno ha creato una Commissione *ad hoc* su tutela e prevenzione del bambino abusato, e la Federazione italiana medici pediatri<sup>30</sup>.

Le organizzazioni sindacali hanno assunto anche formali dichiarazioni d'impegno per promuovere l'attenzione dei loro aderenti. Ad esempio, la Federazione italiana medici pediatri in occasione del suo XX Congresso Nazionale (Taormina, 17-20 Ottobre 1996) ha approvato una carta d'impegni alla luce di quanto sancito dalla *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo*, firmata a New York il 20 Novembre 1989, e recepita dallo Stato italiano e dal Codice deontologico. In essa si ricorda che il pediatra è tenuto a intervenire direttamente a tutela del bambino, in particolare quando si valuta che l'ambiente (familiare o non) nel quale vive non sia sufficientemente sollecito alla cura della sua salute, e ad adoprarsi affinché il minore possa fruire di quanto necessario ad un corretto ed armonico sviluppo psicofisico. In tale occasione il problema dell'abuso all'infanzia fu assunto come prioritario a partire, *in primis*, dalla definizione di abuso scaturita da un gruppo di lavoro

---

<sup>30</sup> Entrambi i sindacati hanno organizzato corsi di aggiornamento specifici in varie regioni d'Italia (Lazio, Toscana, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Campania, Sicilia e Calabria). I corsi avevano sia sessioni teoriche sia moduli di approfondimento con la presentazione di casi clinici.

I percorsi formativi hanno visto la partecipazione di centinaia di pediatri, confermando l'interesse di questa categoria professionale ad approfondire le conoscenze sulla sintomatologia del *child abuse*, la diagnostica e l'intervento terapeutico. L'abuso sessuale è la forma di violenza attorno alla quale più spesso si è focalizzata la scelta formativa, ma non sono mancate attività di aggiornamento dedicate ad altre forme di abuso, quali il maltrattamento fisico, la trascuratezza, l'abuso psicologico, le sindromi di Munchausen e Munchausen *by proxy*.

dell'OMS al quale la FIMP aveva partecipato (Gruppo europeo Saint-Vincent di bioetica e qualità della vita): «Un bambino viene considerato maltrattato quando i suoi genitori, tutori o persone incaricate della sua vigilanza e custodia approfittano della loro situazione di privilegio e si comportano nei suoi confronti in contrasto con quanto previsto dalla Convenzione delle Nazioni unite sui Diritti del bambino».

## 6. Perché investire nella cura: una riflessione per le politiche nazionali

L'attenzione e la sensibilità collettiva verso i temi della salute dei minori hanno fatto incrementare negli ultimi anni le risorse per contrastare, prevenire e trattare gli abusi sui bambini, permettendo così l'affinamento delle competenze dei professionisti. Tuttavia, ancora oggi non è adeguatamente valorizzato un recupero psicologico della vittima che non sia limitato alle iniziative di protezione ed agli interventi giudiziari, né è ancora sufficientemente chiaro quali siano gli obiettivi, le metodologie e i riferimenti teorici su cui debbano poggiare gli strumenti di recupero del danno emotivo<sup>31</sup>. E' invece importante, e urgente, richiamare l'attenzione sull'importanza della cura a partire da una riflessione ampia e condivisa sui meccanismi psicologici e psicopatologici conseguenti agli abusi. Ciò potrà infatti orientare l'impegno di chi ha la responsabilità di programmare ed organizzare i servizi che si occupano della valutazione dei disturbi psicologici e comportamentali del bambino abusato - che può diventare un futuro adulto problematico - e del relativo trattamento.

Tale urgenza emerge da quanto si rileva clinicamente nell'accoglienza e nella valutazione dei bambini vittime di violenza, nella loro osservazione longitudinale o retrospettiva, ma anche nella storia di quegli adulti di cui si ricostruisce una storia di abusi e che spesso si ritrovano tra le file degli abusanti<sup>32</sup>.

Ci sono bambini che hanno connaturata una spinta vitale, una energia che supera ogni ostacolo comprese le esperienze di abusi, ma ci sono anche bambini

---

<sup>31</sup> Si veda su questo punto quanto emerge dai risultati della ricognizione sui progetti realizzati con i finanziamenti della legge n. 285/97, come riportato nel Quaderno n. 26, *Esperienze e buone pratiche con la legge n. 285/97. Dalla ricognizione alle linee guida*, Firenze, Istituto degli Innocenti, ottobre 2002.

<sup>32</sup> Nei risultati di recenti ricerche, nel corso del lavoro psichiatrico, e soprattutto analitico, degli adulti si ritrovano le tracce degli antichi traumi infantili connessi ad esperienze di abusi che si sono insediati nel mondo interno dell'individuo, orientando la qualità della vita, i comportamenti e gli affetti.

che nascono con una vulnerabilità di base, per i quali ogni evento traumatico è sovrastante psicologicamente e disorganizzante. In questi bambini l'abuso, esperienza insostenibile dalla percezione cosciente, viene rimosso, negato o dissociato, e si può strutturare in una parte della personalità, che può essere gravemente danneggiata minacciando in modo disorganizzante le aree più sane della personalità dell'individuo.

E' indispensabile convergere l'attenzione su questi bambini, perché i processi di dissociazione attaccano ogni opportunità della loro vita esponendoli al rischio di una pericolosa ri-traumatizzazione. Il trauma non cessa col cessare della violenza esterna, ma continua nel mondo interiore della vittima, dove la psiche traumatizzata diventa un'energia autotraumatizzante. Ogni nuova opportunità della vita può essere percepita come una minaccia pericolosa di ri-traumatizzazione e viene perciò attaccata nonostante ogni impegno a migliorare la propria vita e i propri rapporti: è come se qualcosa di "diabolico" o di "maligno" all'interno di essi minasse continuamente ogni progresso e distruggesse ogni speranza.

Senza un processo di elaborazione, avviato e mantenuto attraverso un trattamento psicoterapeutico, questa esperienza emotiva traumatica può rimanere bloccata e, quindi, non assimilata. Pertanto è indispensabile non fermarsi al diritto alla tutela e alla protezione, ma sostenere con forza anche il diritto del bambino alla cura.

Risulta importante rivolgere anche l'attenzione al recupero psicologico e sociale degli abusanti, nella quasi totalità bambini abusati, affiancando agli interventi giudiziari e sociali anche una risposta terapeutica; ma c'è da prendere atto e da evidenziare che non ci sono ancora sufficienti progetti, risorse e competenze adeguate per far fronte a queste necessità al fine di interrompere la catena transgenerazionale degli abusi.

### **6.1. Dall'abuso al disagio**

L'esperienza clinica mostra come il bambino raramente denunci un "abuso" in modo esplicito, specie se vissuto in famiglia, ma questo silenzio produce disagi e sofferenze che il bambino rivela attraverso differenti sintomi e manifestazioni cliniche, dato che la difficoltà a esprimere verbalmente l'abuso viene bypassata mediante l'utilizzo inconscio di sintomi psicologici. Se i meccanismi di rimozione non sono eccessivamente rigidi, in adolescenza il minore, per esempio, potrà utilizzare l'esperienza traumatica dell'abuso subito nella fisiologica dinamica di contrapposizione ai genitori e nella naturale lotta di indipendenza adolescenziale.

Per comprendere a pieno quanto sia cruciale fornire risorse di cura, bisogna chiedersi come faccia un bambino a sviluppare un disagio od una psicopatologia a seguito di una esperienza di abuso.

Spesso si pensa che l'evento traumatico sia la sola causa dei disturbi nei bambini abusati; secondo vari studi e anche secondo l'esperienza clinica, la causa dei quadri psicopatologici non va attribuita esclusivamente all'abuso in sé, ma soprattutto ai meccanismi di difesa utilizzati in modo rigido per sfuggire ai sentimenti penosi che l'abuso fa provare. Nel percorso strutturante del trauma, un ruolo altrettanto importante è svolto anche dal contesto sociale poiché il danno sarà tanto maggiore quanto più isolato resta il bambino e minori sono le sue possibilità di ricevere aiuto e raccontare l'esperienza subita.

Il bambino abusato prova angoscia, depressione, vergogna e sensi di colpa ai quali cerca di sottrarsi mettendo rigidamente in atto delle difese che determinano la rottura dell'equilibrio della psiche e la formazione di vari quadri psicopatologici. Per comprendere come si determinano bisogna far riferimento anche ad altri fattori: i bambini abusati vivono in una condizione di vita in cui il parametro di "normalità" è costituito dall'esperienza dell'abuso a cui non rispondono reagendo e arrabbiandosi con il mondo e con gli altri, ma piuttosto provando un profondo senso di colpa.

Strutturandosi in una fase iniziale dello sviluppo, questo senso di colpa si presenta come il frutto di una "colpa senza nome" commessa dal bambino: si tratta di un "senso di colpa primario" che equivale ad una percezione che il bambino ha di sé come "non degno" di vivere e che ha una connotazione archetipica<sup>33</sup>.

Il "senso di colpa primario" determina nel bambino la convinzione che non è amato perché è "anormale", "immondo", "cattivo" secondo la logica che essere amati significa che si è stati buoni; mentre il non esserlo vuol dire che si è stati e si è cattivi.

Il permanere di questo senso di colpa lascia il bambino in una condizione di solitudine e smarrimento, facendolo dubitare del proprio diritto all'esistenza.

Il bambino sperimenta anche altri sentimenti: "l'angoscia" per gli abusi subiti, e per l'attesa e la minaccia del loro imminente ripetersi; "la depressione" derivante dalle carenti cure affettive e dal pericolo di perdere le garanzie affettive; "il senso di colpa secondario" generato dal provare sentimenti di ira, rabbia, ostilità, (reazioni normali in altre condizioni di vita), la cui espressione non è permessa in un contesto ambientale abusante.

Tali sentimenti tendono ad essere controllati e repressi perché il bambino teme di essere la causa del comportamento del genitore o per il timore di danneggiarlo.

---

<sup>33</sup> Nel corso del testo il termine di "archetipo" viene utilizzato frequentemente secondo l'accezione data da Carl Gustav Jung; l'Archetipo è un modello di esperienze psichiche strutturanti, collegato all'istinto e affine al concetto di *pattern of behaviour*. Inconoscibile in sé, si rende visibile solo attraverso le sue rappresentazioni, le immagini archetipiche consistenti in schemi e temi dominanti universali comuni in tutti gli individui ed in tutte le epoche mantenendo i contenuti fondamentali dei miti, leggende, religioni e a livello individuale nei sogni e nelle fantasie. I principali archetipi sono: l'archetipo della grande madre, del padre, dell'ombra, dell'animus che è la parte maschile presente a livello inconscio nella donna, che ha nell'*Anima* il suo corrispondente femminile presente a livello inconscio nell'uomo.

Il bambino alla nascita non è una tabula rasa ma ha in sé tutto il patrimonio archetipico che verrà costellato in rapporto alle figure che incontra nella realtà concreta. Pertanto le prime costellazioni archetipiche sono quelle materna e paterna che si attivano fin dalla nascita con l'incontro del bambino con i suoi genitori. Concetto chiave della psicologia analitica, l'archetipo costituisce un ponte tra psiche e corpo, tra immagine ed istinto.

Poiché non gli è dato viverli ed esprimerli, il bambino deve impedire che siano evidenti agli altri e soprattutto a se stesso; è quindi costretto a utilizzare a questo scopo meccanismi di difesa che domineranno il suo futuro sviluppo psichico, causandogli lo strutturarsi di psicopatologie o comportamenti patologici che derivano quindi non esclusivamente dall'abuso ma dai meccanismi di difesa utilizzati in modo rigido per eludere la sofferenza evocata dallo stesso.

Accanto ai meccanismi di difesa con i quali l'individuo si protegge dai sentimenti penosi legati all'esperienza dell'abuso ne esistono altri che vengono messi in atto per difendere "l'immagine dei genitori", tentando di mantenerla il più possibile "buona ed adeguata" poiché il bambino ha bisogno di avere la garanzia interna ed esterna dei genitori, e deve rendere normale ciò che riceve da loro anche se danneggiante.

I più comuni meccanismi di difesa utilizzati dal bambino abusato sono la rimozione, la negazione, il distanziamento affettivo, la scissione e l'identificazione con l'aggressore o con la vittima; tramite questi meccanismi difensivi il bambino:

- controlla "l'angoscia" derivante dalla pressione dei propri bisogni, urgenti e inappagabili, e dal senso di pericolo imminente;
- controlla il senso di colpa derivante dal voler soddisfare i propri bisogni e desideri, dal voler esprimere la propria rabbia e aggressività, inaccettabili dal canone familiare, e che, se riconosciute, gli farebbero temere di perdere i suoi illusori appoggi affettivi;
- evita la depressione scaturente dalla perdita di amore e la vergogna di sentirsi umiliato o stigmatizzato;
- evita la sofferenza causata dal non poter avere la famiglia che desidera e di cui ha bisogno;
- evita talvolta la vergogna provocata dal dover subire l'abuso (soprattutto negli abusi sessuali).

L'identificazione con l'aggressore è il meccanismo di difesa che permette di liberarsi dell'angoscia suscitata dal comportamento del genitore: il bambino ne assimila il comportamento, normalizzando l'immagine del genitore, e lo ripete diventando come lui (ad es. se a casa viene percosso, lui potrà a sua volta farlo con i compagni).

## **6.2. Dal bambino all'adulto**

Poiché ogni individuo diventa genitore utilizzando in gran parte l'esperienza vissuta all'interno della propria famiglia, il bambino abusato, se non avrà risorse personali sufficienti e non avrà ricevuto cure adeguate, una volta divenuto adulto e genitore, potrà riproporre il modello fornito dal proprio genitore, e potrà comportarsi con i propri figli come i suoi genitori si sono comportati con lui, operando così un'ulteriore normalizzazione del loro comportamento. Si produce, quindi, una questa catena di abusi che può essere interrotta solo con un intervento completo ed adeguato.

Altra possibilità è quella fornita dalla identificazione del bambino con la vittima avendo in tal modo vantaggi secondari quali, soprattutto, scaricarsi dell'angoscia di colpa e valorizzarsi rispetto a chi ha il potere evitando il rifiuto e l'esclusione che per lui significherebbero la morte emotiva.

Questi meccanismi sono rintracciabili nelle situazioni familiari dove il genitore abusante incarna "l'aggressore" e l'altro genitore "la vittima", che può diventare complice dell'abusante in quanto non protettivo verso il figlio abusato.

Ma la ripetizione dell'abuso non è tuttavia automatica, né viene necessariamente esplicitata in forma identica a quella subita.

Il bambino abusato, una volta divenuto genitore, potrà assumere con i propri figli comportamenti abusanti diversi da quelli sperimentati; un bambino che ha subito un abuso sessuale potrà diventare, ad esempio, un genitore violento e picchiatore proprio perché gli è stata attivata la componente



“distruttiva” della sua personalità che può essere espressa in varie forme, impedendo un contatto più tenero e intimo.

Questi meccanismi sono attivati senz'altro dagli eventi traumatici subiti dai bambini, ma sono anche condizionati ed orientati dalle caratteristiche individuali innate del bambino, (vulnerabile o fornito di risorse), e anche dalla storia familiare, che può presentare una sorta di predisposizione agli eventi traumatici: è frequente incontrare bambini abusati appartenenti a famiglie in cui l'abuso è presente da diverse generazioni, confermando non solo la transgenerazionalità degli abusi, ma anche la incarnazione del volto negativo e distruttivo del patrimonio umano ed archetipico.

### **6.3. Scissione, trasformazione, riparazione**

Il bambino abusato può, tuttavia, andare incontro ad altri problemi.

Potrà diventare, ad esempio, un individuo continuamente predisposto a relazioni violente, in cui ripeterà l'antica esperienza.

Oltre alla strutturazione di una psicopatologia più o meno grave, o all'assunzione di comportamenti asociali o perversi, a livello intrapsichico egli rimane poi esposto a una condizione di scissione e di frattura, in cui un'immagine cattiva e demonizzata del genitore si contrappone ad una buona e idealizzata, attivamente e illusoriamente ricercata, ma non trovata.

Questa scissione può, come già accennato, acuirsi in adolescenza quando la spinta all'autonomia e il fisiologico conflitto con le figure genitoriali permette al ragazzo di prendere coscienza del loro comportamento abusante. Mentre il bambino abusato, operando una scissione per mantenere le garanzie affettive di cui ha bisogno, nega l'inadeguatezza del genitore abusante e lo idealizza, l'adolescente può iniziare a percepire la “cattiveria” e l'abuso del genitore, relegando nell'inconscio gli aspetti “buoni” della figura genitoriale che potranno essere attribuite a persone diverse dal genitore abusante (un insegnante, un parente, il genitore di un amico, un terapeuta ecc.). Questi ultimi

potranno pertanto costituire importanti punti di riferimento in grado di attivare l'aspetto positivo dell'immagine genitoriale e la possibilità di stabilire relazioni di fiducia.

Riconoscere questi meccanismi permette di spiegare perché un bambino abusato, in altre occasioni della propria vita, divenga poi egli stesso abusante o vittima di un carnefice e segnala l'importanza di rendere possibile l'accesso a risorse di cura per i bambini vittime di abuso e sfruttamento sessuale.

#### **6.4. La cura del bambino abusato**

L'aiuto per recuperare il danno causato dall'abuso costituisce un'operazione lunga, complessa e difficile che il bambino o l'adolescente abusato, e a volte anche l'adulto, non possono compiere da soli, ma può avvenire all'interno di una relazione terapeutica strutturante.

Vi è, infatti, bisogno di qualcuno che possa attivare gli aspetti costruttivi dell'esistenza per non rimanere all'interno di una dimensione negativa e distruttiva.

Gli interventi di cura implicano però una relazione profonda tra adulto datore di risorse terapeutiche e minore vittima di violenza. In questo settore entra in gioco la dimensione emotiva e personale del lavoro per cui è necessario che il terapeuta che si occupa di individui abusati abbia avuto la capacità di elaborare le proprie esperienze traumatiche e la possibilità di sperimentare i processi di integrazione e riparazione attraverso i quali si riattivano le energie - le risorse interne - che possono essere state bloccate dall'esperienza traumatica. Compito, questo, che riguarda sia chi lavora con i bambini, sia chi lavora con gli adulti.

La terapia mira a riportare il paziente lungo la linea del proprio progetto evolutivo, grazie a una visione transpersonale che lo libera dal rischio di rimanere intrappolato negli eventi dolorosi della sua vita e dai lasciti negativi della catena transgenerazionale.

Se il riconoscimento del trauma, delle carenze e dei relativi sentimenti ed emozioni aprono finalmente una possibilità di consapevolezza, che spezza la cieca ripetizione della sofferenza da una generazione ad un'altra, una diversa attivazione delle parti sane può correggere le distorsioni evolutive.

All'interno della relazione terapeutica, vengono attivati gli aspetti autocurativi e trasformativi, capaci di modificare tanto l'immagine che l'individuo ha di sé e che agisce nel mondo, quanto il modello familiare che orienta e struttura le sue relazioni interne ed esterne.

In tal modo, per questi pazienti bambini o adolescenti, il "destino" cessa di essere una mera ripetizione del trauma e diviene realizzazione delle potenzialità innate, della loro autentica e peculiare individualità e la possibilità di realizzare un diverso modello familiare.

Quando la rinuncia alla idealizzazione o all'odio è compiuta all'interno del processo terapeutico, il paziente può accorgersi anche della fragilità dell'abusante, in quella che è, spesso, una catena di inconsapevole sofferenza, subita e agita.

### **6.5. L'assetto emotivo del professionista e dei servizi**

Nel lavoro di rete si hanno a disposizione leggi, procedure per l'intervento giudiziario e di protezione, linee guida, protocolli diagnostici e terapeutici dell'intervento clinico, ma se non si riconoscono i sentimenti angosciosi attivati nel professionista tutti questi strumenti possono essere usati anche per "non sentire" il dolore e i sentimenti penosi che un bambino abusato suscita nell'operatore.

L'esperienza clinica con bambini abusati e con adulti abusanti ha permesso di comprendere che non è sufficiente una preparazione professionale esclusivamente di tipo cognitivo, ma bisogna investire anche in una formazione personale di tipo emozionale. Tale dimensione consente agli operatori di imparare a lavorare con le proprie emozioni, facilitando anche i meccanismi di

cooperazione interprofessionale, talvolta ostacolati da barriere professionali e ideologiche (emotive) che impediscono di realizzare un intervento efficace.

La messa in rete e la presa in carico aiutano l'operatore a far fronte alla condizione di dover inevitabilmente lavorare nella sofferenza del dubbio e nell'incertezza, elementi quasi inevitabili dato che questo lavoro è condizionato da numerose variabili e dalla intersezione di fattori oggettivi e fattori soggettivi.

Il riconoscere la formulazione di una diagnosi e l'elaborazione di un progetto terapeutico si basa su dati "oggettivi", cioè sui fatti e su ciò che è osservato ed osservabile, ma la valutazione di questi dati è condizionata dalla soggettività dell'operatore, che li rileva con "gli occhiali" del proprio assetto emotivo e cognitivo, a sua volta condizionato da fattori di tipo soggettivo quali, la propria storia e formazione professionale, i modelli teorico-clinici cui si fa riferimento, ecc.

Non riconoscere che l'interpretazione dei dati oggettivi è influenzata da queste variabili soggettive, condiziona i metodi di indagine e di valutazione, le diagnosi, le terapie e ne influenza il risultato; le emozioni attivate dalla situazione di sospetto abuso sono abitualmente a connotazione "dolorosa" e "sgradevole" e incidono notevolmente sulle "modalità operative", facilitando o ostacolando l'attuazione dell'intervento.

Le emozioni e i meccanismi difensivi sperimentati dal bambino abusato sono dunque potentemente sollecitati anche nel professionista, che può provare ansia, angoscia, depressione, senso di colpa, disgusto, vergogna, ecc. Come il bambino, anche l'osservatore può oscillare da penose sensazioni di inadeguatezza, impotenza, frustrazione, rabbia, rancore, fino a sentimenti opposti di onnipotenza che guidano i suoi eccessi di zelo.

Per difendersi da queste sensazioni sgradevoli, l'operatore può mettere inconsapevolmente in atto meccanismi difensivi che comprendono: rimozione, negazione, distanziamento affettivo, scissione, proiezione, identificazione con il

bambino abusato, o identificazione con il genitore "buono" o con il "giustiziere" che deve punire ad ogni costo il colpevole<sup>34</sup>.

È dunque auspicabile che il professionista che entra in contatto con il complesso mondo della violenza all'infanzia sia in grado di riconoscere l'attivazione dei diversi sentimenti e meccanismi di difesa, che possono condizionare la sua indagine, compromettendo in seguito anche il progetto terapeutico.

Nella professione è auspicabile non eludere le aree di sofferenza con modalità rigide di difesa ma saper accettare e usare "sani" meccanismi depressivi, che derivano dal riconoscere che in ognuno di noi esistono tendenze positive e negative, efficienti ed incapaci, tolleranti, aggressive, costruttive e distruttive con cui si rinuncia all'illusione della onnipotenza, con accettazione della sofferenza, propria ed altrui.

La capacità di riconoscere dentro di sé questo complesso movimento emotivo fornisce al professionista preziose informazioni non solo sul proprio mondo interno, ma anche sul mondo interno del bambino e dell'abusante con cui è in relazione. In tal modo egli può utilizzare le proprie emozioni come una cassa di risonanza delle emozioni altrui.

Riuscire a coniugare questo movimento emotivo con i dati "oggettivi", permette di evitare quei facili errori che nascono dai meccanismi di difesa. Un tale assetto emotivo risulta particolarmente efficace nel lavoro d'équipe, anch'esso da sostenere e monitorare attivamente perché vi possono convergere

---

<sup>34</sup> La proiezione e l'attribuzione esclusiva delle proprie parti negative finisce però per scavare un solco tra se stessi, considerati come gli unici depositari degli aspetti buoni, giusti, solari, e gli altri su cui si proiettano invece le parti cattive, ingiuste, oscure.

Questa scissione è potentemente sollecitata nei casi di abuso, dove il comportamento dell'abusante può essere facilmente etichettato come mostruoso e utilizzato come ricettacolo degli aspetti oscuri dell'operatore. Se i professionisti che si occupano di abusi rimangono intrappolati in questa scissione, perdono la loro funzione di cura, assumendo invece una funzione giudicante, che ne ostacola l'ascolto empatico.

le preoccupazioni e le attivazioni emotive dei singoli membri, con rischi di emparse del servizio <sup>35</sup>.

Sottolineare che il venire a conoscenza di un abuso suscita in colui che ascolta un'intensa catena di reazioni emotive, che possono portare ad un blocco della capacità di stabilire un rapporto empatico con l'abusante, costringe a livello sociale a riconoscere che le difficoltà a pensare, sviluppare e realizzare la cultura della terapia non è solo un problema di risorse, di professionisti competenti, ma è anche l'espressione della difficoltà a superare i meccanismi di difesa della collettività, che portano spesso alla costruzione di "mostri" per evitare il confronto con la drammatica "normalità" in cui si consumano molte vicende di abuso e sfruttamento sessuale.

Se è vero che la prevenzione secondaria e terziaria dovrebbero rappresentare sempre obiettivi su cui concentrare il proprio lavoro per tutti coloro che si occupano della salute mentale, esse diventano ancora più importanti nel caso dell'abuso, caratterizzato immancabilmente dalla presenza

---

<sup>35</sup> Come le emozioni dell'osservatore rispecchiano l'assetto emotivo e difensivo del bambino abusato, così l'équipe riflette l'assetto emotivo e difensivo del gruppo familiare cui il bambino appartiene. Il funzionamento del gruppo di professionisti e le sue disfunzioni non dipendono quindi soltanto dalla sua storia pregressa e dalle dinamiche che ne hanno scandito il formarsi e l'attività passata, ma sono attivate dal contesto specifico determinato dall'incontro con il bambino e la famiglia abusante. Ignorare tutto questo determina spesso interventi rigidi, frettolosi, inopportuni, eccessivamente zelanti, o passivamente collusivi, quali, per esempio, separare il bambino dai genitori abusanti senza un'adeguata valutazione delle risorse familiari, oppure, al contrario, aspettare che diventi maggiorenne perché possa sganciarsi dalla famiglia abusante.

Uno sguardo capace di abbracciare le dinamiche di tutta l'équipe e di tutta la famiglia è invece in grado di evitare il rischio di contrapporre l'abusante all'abusato, considerando il bambino solo come una vittima innocente di cui sono ignorati i contrastanti movimenti inconsci, e l'adulto solo come un mostro di violenza e perversione, ignorandone la parte di individuo sofferente. Questa scissione, agita a scopo difensivo, inficia tanto l'intervento del singolo professionista, quanto quello dell'équipe, impedendo di integrare gli aspetti intrapsichici di vulnerabilità e impotenza con quelli violenti e perversi.

Questa potente attivazione di emozioni non avviene solo nel professionista o nell'équipe, bensì anche a livello sociale e collettivo ove il confronto con la problematica dell'abuso all'infanzia, che interroga il ruolo di tutta la comunità adulta, può scatenare forti difese.

Il bambino prosegue a essere sempre e solamente vittima passiva, innocente e l'adulto sempre un mostro colpevole a cui si nega una storia dolorosa di bambino abusato, inascoltato.

L'abusante attiva in noi, e ci porta a ripetere, proprio la sua incapacità/difficoltà a stabilire un rapporto empatico, spingendoci in tal modo (come accade a lui), "ad agire" senza poterci fermare a pensare, e ascoltare emotivamente, domandandoci quando e come nasca l'abuso.

di un "agito" che nasce dall'impossibilità di simbolizzare e mentalizzare un disagio emotivo che viene espresso attraverso atti concreti. Garantire ai bambini e agli adolescenti vittime di abuso uno spazio di cura (e questo vale anche per gli abusanti) significa dare loro la possibilità di entrare in relazione con un operatore che può aiutarli a dare senso a ciò che è accaduto trasformando in capacità di elaborazione la tendenza ad agire come risposta all'impossibilità di capire.

Realizzare ciò significa poter uscire dall'impasse emotiva rompendo la catena di agiti che l'accompagna e facilitare la nascita di un possibile progetto d'intervento non solo per il bambino ma anche per gli abusanti.

Quando il dolore per gli eventi della vita è troppo intenso vengono attivati meccanismi di difesa che ne ostacolano l'elaborazione; se invece si riesce a trovare la giusta distanza dalla sofferenza ed è possibile sentire, pensare e rappresentare il dolore, questo diviene più sopportabile. Il lavoro di elaborazione e rappresentazione, analogo a quello compiuto da molti artisti, trasforma la propria vita in una sorta di "opera d'arte". Provocando grandi sofferenze, gli abusi ed i maltrattamenti costringono ad utilizzare le risorse riparative (la parte "buona" della personalità) non solo per difendersi, ma anche per "produrre" maggiore umanità, divenendo più sensibili ed attenti a se stessi e agli altri.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Fordham M. (1944-69) *Il bambino come individuo*, Sansoni, Firenze, 1979; Guggenbuhl-Caig A. (1987), *Realtà e mitologia dell'abuso sessuale sui bambini*, in *Trappole seduttive*, Vivarium, Milano, 1996; Jung C.G. (1921) *Tipi psicologici*, in *Opere*, Vol. 6, Boringhieri, Torino, 1969; Jung C.G. (1928) *L'io e l'inconscio*, in *Opere* vol. 7, Boringhieri, Torino, 1983; Kalsched D. (1996) *Il mondo interiore del trauma*. Moretti e Vitali editori, Bergamo 2001; Montecchi F., *I maltrattamenti e gli abusi sui bambini*, Franco Angeli Editore, Milano, 1998; Neuman E. (1963), *La personalità nascente del bambino. Struttura e dinamiche*, RED, Como, 1991.

## **7. La partecipazione italiana ai programmi europei per la lotta alla violenza contro bambini e adolescenti: Daphne I (2002 e 2003) e Stop II (2002)**

Le ONG, le associazioni e più in generale tutte le realtà del privato sociale, insieme alle amministrazioni centrali dello Stato e agli enti locali hanno dimostrato la capacità di sfruttare appieno i programmi europei volti a finanziare attività nel settore della lotta alla violenza, all'abuso e allo sfruttamento di donne e bambini.

Nell'anno 2002, le principali linee di finanziamento utilizzate sono state quelle dei programmi Daphne I e Stop II. Le finalità di quest'ultimo sono oggi entrate a far parte del più ampio programma quadro AGIS (2003 - 2007), adottato il 22 luglio 2002<sup>37</sup>, che ha sostituito Stop II e tutti i programmi afferenti al titolo VI del Trattato sull'Unione europea relativo allo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. In particolare, AGIS ha sostituito:

- Oisin II, un programma per l'incentivazione di scambi, formazione e cooperazione per le autorità incaricate dell'applicazione della legge ;
- Grotius II generale e penale, orientato all'incentivazione di scambi, formazione e cooperazione destinato agli operatori della giustizia ;
- Falcone, un programma di scambi, di formazione e di cooperazione destinato alle persone responsabili della lotta contro la criminalità organizzata ;
- Hippokrates, un programma di incentivazione delle attività in essere, di scambi, di formazione e di cooperazione nel settore della prevenzione della criminalità.

---

<sup>37</sup> Decisione del consiglio 2002/630/JHA (OJ L 203, 1.8.2002), p. 5.



### **7.1. Il programma Stop II**

Il 28 giugno 2001 il Consiglio ha adottato il programma Stop II, la seconda fase del programma di incentivazione di scambi, formazione e cooperazione destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini<sup>38</sup>.

Il programma è finalizzato alla prevenzione ed alla lotta contro il traffico di esseri umani e di ogni forma di sfruttamento sessuale dei bambini, comprese la pornografia infantile e la violenza che è collegata allo sfruttamento sessuale, nonché a fornire assistenza alle vittime di tali attività criminali.

Obiettivi del programma sono:

- promuovere e sostenere un approccio multidisciplinare e coordinato al fenomeno della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento sessuale dei bambini, compresa la pornografia infantile su Internet;
- affrontare il fenomeno della tratta degli esseri umani ai fini di sfruttamento sessuale colpendo l'intera catena del traffico (reclutatori, sfruttatori, altri intermediari e clienti);
- incoraggiare e sostenere la creazione di reti e rapporti di cooperazione tra i responsabili della prevenzione e della repressione di tali reati, e tra quelli dell'assistenza alle vittime di tali reati;
- incoraggiare ricerche e studi, nonché la diffusione di metodologie innovative attraverso la redazione di manuali e l'organizzazione di attività di formazione.

Il programma Stop II cofinanzia fino ad un massimo del 70% del costo totale dei progetti presentati da enti, istituzioni o associazioni pubbliche o private negli Stati membri dell'Unione europea, che operano nel settore dell'assistenza alle vittime e della prevenzione e lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini.

---

<sup>38</sup> Decisione 2001/514/GAI del Consiglio del 28 giugno 2001 (GU L 186 del 7.7.2001).

Le attività per le quali si richiede il finanziamento devono coinvolgere soggetti responsabili dell'assistenza alle vittime, della prevenzione e della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, quali i giudici, i pubblici ministeri, il personale delle forze dell'ordine, i funzionari pubblici, gli operatori dei servizi responsabili in materia di immigrazione e di controllo delle frontiere, le autorità competenti per i servizi sociali, i ricercatori ed i rappresentanti di organizzazioni non governative e di volontariato.

Il programma Stop II fornisce sostegno finanziario alle seguenti azioni:

- programmi di scambio e creazione di reti di collegamento;
- conferenze e seminari;
- studi e ricerche;
- formazione e diffusione delle informazioni.

La Commissione si è sempre riservata la facoltà di sottoporre all'approvazione del comitato Stop un elenco di azioni specifiche e di misure complementari:

- progetti di particolare interesse sotto l'aspetto delle priorità del programma o della cooperazione con i Paesi candidati;
- misure complementari, quali seminari, riunioni di esperti o altre attività di diffusione delle informazioni ottenute nell'ambito del programma Stop II.

Indicatori di qualità dei progetti non erano presenti nei primi bandi del Programma, ma sono stati introdotti successivamente per sostenere una sempre maggiore specializzazione e professionalizzazione nella costruzione dell'idea e nella redazione del progetto. Si pensi, ad esempio, a criteri quali:

- la dimensione europea del progetto e la possibilità di partecipazione dei Paesi candidati, dato che i progetti devono coinvolgere un minimo di tre Stati membri o due Stati membri ed un Paese candidato;
- la coerenza degli argomenti trattati con i lavori intrapresi o previsti nell'ambito delle priorità del Consiglio;

- il valore operativo e pratico del progetto (ad esempio, l'importanza annessa alla diffusione delle conoscenze presso gli ambienti professionali interessati);
- il numero ed il grado di preparazione delle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, sempre che si tratti di persone che possano trarre profitto dal progetto sia direttamente sia attraverso contatti con partecipanti ai progetti;
- i partner associati all'organizzazione del progetto, e il grado di apertura di quest'ultimo a persone provenienti da diversi Paesi e appartenenti a diverse discipline;
- la complementarità dei progetti, ad esempio la misura in cui i progetti possono essere integrati in un'organica e coerente linea di azione finalizzata alla prevenzione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento sessuale dei bambini: si vuole così evitare la semplice giustapposizione di operazioni isolate;
- la complementarità dei progetti con i progetti Stop già realizzati o in corso di realizzazione.

Per l'anno 2002, il bando adottato dalla Commissione mirava a sostenere le finalità della Risoluzione sull'apporto della società civile alla ricerca di bambini scomparsi o sessualmente sfruttati<sup>39</sup> adottata dal Consiglio il 27 settembre 2001. L'attenzione a tale risoluzione è stata motivata dal fatto che all'art. 4 il Consiglio invita la Commissione a predisporre uno studio relativo:

- alla realtà e all'ampiezza del fenomeno dei bambini scomparsi o sessualmente sfruttati;
- all'esistenza, al ruolo e alla struttura degli organismi della società civile presenti negli Stati membri che contribuiscono attivamente alla ricerca

---

<sup>39</sup> GU C 283 del 9.10.2001.

- di bambini scomparsi o sessualmente sfruttati, nonché alle modalità del loro intervento e della cooperazione con le autorità competenti;
- alle questioni giuridiche connesse con l'intervento di tali organismi, in particolare quelle relative alla trasmissione di dati riservati da parte delle autorità competenti, all'incidenza dell'intervento di tali organismi sui procedimenti penali e alle norme in materia di protezione dei dati.

Nell'anno 2002, il bando ha previsto uno stanziamento di fondi totale pari a 2 milioni di euro, ripartiti sulle quattro linee operative del programma.

Tavola 1 - Ripartizione fondi del bando relativo all'anno 2002

Programmi di scambio e creazione di reti	650 000
Conferenze e seminari	350 000
Studi e ricerche	450 000
Formazione e diffusione delle informazioni	350 000
Progetti specifici e misure complementari (fino ad un massimo di 300 000)	200 000
<b>Totale</b>	<b>2 000 000</b>

Fonte: Commissione europea

La prima edizione del Programma ha coperto gli anni 1996-2000<sup>40</sup> con un budget complessivo di 6 500 000 ECU. Nella Relazione 2001, contenuta nel V Rapporto della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'implementazione dei programmi del Titolo VI, sono presentati alcuni dati sui quali è interessante soffermare brevemente l'attenzione perché disegnano un profilo della progettazione europea in questa materia, degno di attenzione.

<sup>40</sup> Azione comune 96/700/JHA, GU n. L 322 del 12.12.96.

Tavola 2 - Numero progetti finanziati per tipologia degli enti proponenti capofila

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Enti istituzionali	4	19	13	17	14	8
di cui						
Università	1	3	3	4	5	3
Ministeri	3	15	10	5	5	5
Altri	0	1	0	8	4	0
Organizzazione non governative e Organizzazioni internazionali	1	6	5	3	4	10
<b>Totale progetti</b>	<b>5</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>18</b>

Fonte: Commissione europea

Il programma Stop I e II, come gli altri del titolo VI, ha costituito una linea di supporto finanziario prevalentemente dedicata a soggetti istituzionali, per i quali la Commissione ha desiderato promuovere iniziative di formazione, aggiornamento professionale e creazione di rapporti di collaborazione a livello europeo.

Il primo bando del 1996 prevedeva un budget limitato a 500.000 ECU, gli anni successivi hanno segnato, invece, l'incremento del numero dei progetti e l'avvio della messa a regime della progettazione con un budget fisso pari a 1.500.000 ECU (Tav. 2).

Ad eccezione dell'anno 2001, la maggior parte dei progetti finanziati riguarda gli enti istituzionali: 80% nel 1996, 76% nel 1997, 73% nel 1998, 85% nel 1999, 78% nel 2000, 44% nel 2001.

### 7.1.1. Il nuovo programma AGIS

Con Decisione del Consiglio della UE del 22 luglio 2002 (2002/630/GAI) è stato istituito il nuovo Programma quadro AGIS sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, che ha sostituito i programmi Grotius II – Penale, Stop II, Oisin II, Hippokrates e Falcone, istituiti dal Consiglio per offrire

risorse e strumenti atti al rafforzamento della cooperazione tra i servizi di polizia e servizi giudiziari degli Stati membri e al miglioramento della conoscenza dei rispettivi sistemi di polizia e giudiziari, nonché ordinamenti giuridici ed amministrativi.

L'istituzione di un unico programma quadro era stata auspicata da tempo dal Parlamento europeo e dal Consiglio al fine di coordinare tutte le linee di finanziamento e di programmazione.

Con AGIS si è voluto ampliare la dimensione europea dei progetti prevedendo, come condizione per l'ammissione al finanziamento, la partecipazione di tre Stati membri o di due Stati membri ed un Paese candidato all'adesione.

Il programma persegue:

- lo sviluppo di uno spazio giudiziario europeo in materia penale e l'introduzione di strumenti europei per promuovere la cooperazione transfrontaliera;
- il miglioramento delle capacità professionali degli operatori dei servizi giudiziari, dei funzionari della polizia e delle autorità doganali mediante una migliore conoscenza della legislazione, delle procedure e delle strategie vigenti nei diversi Stati europei;
- l'elaborazione di metodi, strumenti e conoscenze per migliorare la cooperazione tra le autorità.

AGIS sostiene progetti che rientrano nei seguenti settori relativi al titolo VI del Trattato sull'Unione europea:

- a. la cooperazione giudiziaria generale e in materia penale, compresa la formazione;
- b. la cooperazione tra le autorità incaricate dell'applicazione della legislazione vigente in ciascun Paese europeo;
- c. la cooperazione tra le autorità giudiziarie o altri organismi pubblici o privati negli Stati membri che operano nel settore della prevenzione e della lotta contro la criminalità, organizzata o di altra natura;

- d. la cooperazione tra Stati membri volta a garantire un'effettiva protezione degli interessi delle vittime nei procedimenti penali.

Il programma cofinanzia progetti di una durata massima di due anni presentati da istituzioni ed enti pubblici o privati, tra cui organizzazioni professionali, organizzazioni non governative, associazioni, organismi di rappresentanza dei settori economici, istituti di ricerca, istituti di formazione di base e superiore.

I beneficiari delle azioni sono: operatori della giustizia (i magistrati, gli avvocati, gli ufficiali di polizia giudiziaria, ecc.); ufficiali ed agenti incaricati dell'applicazione della legge; funzionari di altre autorità pubbliche; rappresentanti di associazioni, di organizzazioni professionali e della ricerca che partecipano alla lotta e alla prevenzione della criminalità; rappresentanti dei servizi incaricati dell'assistenza alle vittime, compresi i servizi pubblici responsabili in materia d'immigrazione e i servizi sociali.

Il programma sostiene le seguenti categorie di azioni:

- a. formazione;
- b. programmi di scambi di personale e tirocini;
- c. studi e ricerche;
- d. divulgazione dei risultati conseguiti nell'ambito del programma;
- e. cooperazione tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge e le autorità giudiziarie degli Stati membri o altri organismi pubblici o privati degli Stati membri che operano nel settore della prevenzione e della lotta contro la criminalità, ad esempio fornendo sostegno finalizzato alla costituzione di reti;
- f. conferenze e seminari.

Le risorse finanziarie disponibili per l'attuazione del programma nel periodo 2003-2007 sono pari a 65 milioni di euro<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Il 7 marzo 2003 è scaduto il termine per la presentazione delle domande di finanziamento in base al primo bando attuativo di AGIS adottato nel gennaio 2003 (2003/C 5/06). Per l'anno 2003 è stato previsto un finanziamento del programma pari a 11.780.000 di euro suddivisi come mostrato nella tavola che segue.

Programma AGIS per il 2003	Milioni di EUR
1. Sviluppo di uno spazio giudiziario europeo in materia penale; attuazione di strumenti europei per promuovere la cooperazione transnazionale	1.800
2. Miglioramento delle capacità professionali degli operatori della giustizia; azioni di formazione, scambi e tirocinii	4.300
3. Elaborazione di metodi, strumenti e tecniche per sostenere la cooperazione tra le autorità; costituzione di reti	1.200
4. Promozione della cooperazione tra autorità omologhe e scambio di informazioni tra i servizi	1.000
5. Elaborazione di strategie multidisciplinari per promuovere la cooperazione tra la polizia o le autorità giudiziarie e le altre autorità non governative, le organizzazioni e il settore delle imprese	0.800
6. Ricerche sulle strategie e le tecniche per combattere tipi particolari di reati; valutazione delle politiche perseguite	1.100
7. Scambio di informazioni e di esperienze e divulgazione delle migliori pratiche	0.800
8. Cofinanziamento delle organizzazioni non governative	0.780
Totale	11.780

Le proposte da presentare per l'annualità 2003 dovevano essere orientate su uno o più dei seguenti settori e aree tematiche:

I. Elaborazione di uno spazio giudiziario europeo in materia penale

- a. attuazione di strumenti europei nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale
- b. promozione dei diritti di difesa e delle garanzie processuali per indagati e imputati nelle cause di tutta l'Unione europea
- c. miglioramento della conoscenza reciproca degli ordinamenti giuridici degli Stati membri

II. Rafforzamento della cooperazione tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge

III. Prevenzione e lotta contro la criminalità organizzata; partenariati e cooperazione tra le pubbliche autorità e il settore privato. Questa categoria di progetti è finalizzata a migliorare la lotta contro alcuni tipi di reato mediante una migliore conoscenza delle organizzazioni criminali e delle tecniche con cui operano. Tra i temi specifici che devono essere posti al centro di questa categoria di azioni (prevenzione e lotta contro il traffico di droga, reati informatici, reati finanziari, ecc.), è indicata la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini. Si raccomanda che i progetti siano finalizzati: al miglioramento delle tecniche e delle procedure di indagine e tipi di prova; a studi e indagini sui vari fenomeni criminosi; al coordinamento tra le indagini di polizia e misure di controllo amministrativo nei confronti delle organizzazioni sospette; all'assistenza e protezione per le vittime che cooperano con le autorità in qualità di testimoni.

IV. Prevenzione dei reati di: criminalità urbana, criminalità connessa al traffico di droga, delinquenza giovanile.

V. Assistenza alle vittime. Questa categoria di progetti mira al miglioramento delle capacità professionali degli operatori nei servizi interessati e al rafforzamento della cooperazione tra le pubbliche autorità e tra loro e il settore privato.

I progetti possono comprendere azioni di formazione, studi e ricerche, incontri e seminari, divulgazione dei risultati ottenuti, attività per promuovere la cooperazione tra i servizi responsabili dell'applicazione della legge, le autorità giudiziarie e altre organizzazioni pubbliche e private negli Stati membri che prestano assistenza alle vittime di reati.



Ciascun progetto non può ricevere un finanziamento superiore al 70 % del costo complessivo, tuttavia è prevista l'erogabilità di contributi fino al 100% del costo per due categorie specifiche di progetti: le azioni di sistema, a supporto dell'attuazione del programma stesso, e progetti specifici richiesti dalla Commissione allo scopo di perseguire pienamente gli obiettivi annuali.

I progetti specifici sono decisi annualmente e indicati nei bandi di finanziamento; per quanto riguarda le misure di sistema, queste devono essere finalizzate alla valorizzazione dei risultati conseguiti nei programmi precedenti; alla diffusione di documenti che illustrino buone pratiche; all'adeguamento dei manuali sulle procedure e le pratiche di cooperazione utilizzati dalle autorità nazionali di uno Stato membro alla situazione di un altro Stato membro e/o di un Paese candidato, previa valutazione preventiva della loro qualità.

Nella gestione del Programma, la Commissione è assistita da un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione, avente funzione consultiva. La Commissione è tenuta a informare periodicamente il Parlamento europeo sullo stato di avanzamento nell'applicazione di AGIS, riferendo annualmente sul programma di lavoro adottato e sui progetti cofinanziati. Essa, inoltre, è chiamata a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio: una relazione annuale sull'attuazione del programma (la prima relazione sarà presentata entro il 30 giugno 2004); una relazione intermedia di valutazione; una comunicazione sulla necessità di dare prosecuzione al programma (entro il 30 settembre 2006); e, infine, una relazione finale di valutazione del programma nel suo complesso entro il giugno 2008.

## **7.2. Il programma Daphne 2000 - 2003**

Il programma Daphne rappresenta uno degli strumenti principali sui quali si fonda la strategia dell'Unione europea contro ogni forma di violenza, basata su una logica di "tolleranza zero".

Nell'aprile 2002, la Commissione ha adottato la Relazione di medio termine sul programma Daphne (COM 2002, n. 169) in conformità all'articolo 9, paragrafo 2 della decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>42</sup> che istituisce il programma Daphne e richiede che la Commissione presenti, nel corso del secondo anno del programma, una relazione di valutazione al Parlamento europeo e al Consiglio.

La Commissione ha riconosciuto che la linea di finanziamento Daphne ha avuto un successo e una risonanza nettamente superiori alle aspettative.

Il programma Daphne riguarda tutti i tipi di violenza: quella sessuale e domestica, quella ai danni di minori e tra coetanei, la violenza istituzionale negli istituti e nelle scuole, la violenza nei confronti di gruppi minoritari come gli omosessuali, i portatori di handicap, le minoranze etniche, la tratta e lo sfruttamento sessuale commerciale.

L'obiettivo principale è sostenere le attività delle organizzazioni e delle autorità pubbliche locali impegnate nella prevenzione della violenza e nella tutela delle donne, dei bambini e più in generale di tutti coloro che sono vittime di soprusi e violenze. Daphne conferisce un valore aggiunto a tali attività, incoraggiando lo scambio di idee e di buone pratiche mediante la formazione di reti e di partenariati e mediante l'attuazione di progetti pilota.

In occasione del secondo Congresso contro lo sfruttamento sessuale a fini commerciali dei bambini, svoltosi a Yokohama nel dicembre 2001, Daphne è

---

<sup>42</sup> Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, relativa ad un programma d'azione comunitaria sulle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (programma Daphne) [Gazzetta ufficiale L 34, 09.02.2000].

stato riconosciuto come il più importante programma di lotta contro la violenza.

Al Consiglio di Siviglia, nel giugno 2002, la Presidenza spagnola dell'UE ha presentato un documento intitolato *Good practice. Guide to mitigate the effects of and eradicate violence against women* (Buone pratiche. Guida per mitigare gli effetti e sradicare la violenza nei confronti delle donne) che cita il programma Daphne come un esempio di buona pratica nella messa in rete di ONG e come un programma che ha realizzato buoni risultati.

Anche sotto la Presidenza italiana c'è stato un esplicito riconoscimento degli importanti risultati del programma Daphne, richiamato nella Dichiarazione finale dell'incontro informale dei ministri europei responsabili per l'infanzia, svoltosi a Lucca il 25 e il 26 settembre 2003.

Nella risoluzione del 4 settembre 2002 sull'esame della Relazione di medio termine del programma Daphne 2000-2003, il Parlamento europeo ha sottolineato la necessità di strategie efficaci per combattere la violenza e l'importanza di continuare il programma dopo il 2003, chiedendo alla Commissione di presentare una proposta per un programma d'azione che inglobi tutte le esperienze acquisite dopo il 1997, destinandovi un finanziamento adeguato.

Il programma Daphne costituisce di per sé una buona pratica anche alla luce della *Relazione su Violenza e salute* presentata dall'Organizzazione Mondiale della sanità il 3 ottobre 2002 a Bruxelles, nella quale si raccomanda agli Stati di promuovere misure preventive, di supportare le vittime degli atti di violenza e di migliorare la collaborazione e lo scambio di informazioni in materia di prevenzione della violenza.

Il Programma, inoltre, risponde al dettato della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ribadisce, tra l'altro, il diritto alla

dignità, all'eguaglianza e alla solidarietà<sup>43</sup>. La Carta prevede una serie di disposizioni mirate a tutelare e promuovere l'integrità fisica e psichica, la parità di trattamento tra uomini e donne, i diritti del fanciullo e la non discriminazione nonché a proibire i trattamenti disumani o degradanti, la schiavitù, il lavoro forzato e il lavoro minorile.

### 7.2.1. Dall'iniziativa al programma Daphne

Fin dalla sua entrata in vigore nel 1997, allora era denominato Iniziativa Daphne, questo strumento ha interagito in modo sinergico con altri programmi, in particolare con Stop, con l'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani (IEDDU) - che ha sovvenzionato azioni di tutela dell'infanzia al di fuori dell'Unione<sup>44</sup>-, con il Piano d'azione (1999-2002) per promuovere la sicurezza nell'utilizzazione di Internet - che prevede il sostegno a misure contro la produzione e diffusione della pornografia infantile su Internet -, con il programma Odysseus<sup>45</sup> - finalizzato a estendere e potenziare i meccanismi di cooperazione esistenti nel settore dell'asilo e dell'immigrazione negli Stati membri dell'Unione- e con linee di finanziamento *ad hoc* per progetti di sensibilizzazione e contrasto rispetto al fenomeno del turismo sessuale.

Nel Rapporto di medio termine si afferma che grazie al potenziamento della cooperazione e alle numerose campagne di informazione e sensibilizzazione del pubblico, i progetti dell'iniziativa/programma Daphne hanno esercitato un notevole influsso, non solo sulla percezione da parte dei cittadini della violenza, ma anche sullo sviluppo delle politiche dell'UE. Le istituzioni pubbliche locali ne hanno tratto vantaggio per individuare,

---

<sup>43</sup> GU C 364, del 18.12.2000, pag. 1.

<sup>44</sup> Nel 2000, ha stanziato oltre 1 milione di euro per progetti destinati alla lotta contro la tratta dei bambini, le moderne forme di schiavitù e lo sfruttamento dei minori in Gabon, Benin, Togo e Nigeria.

<sup>45</sup> Azione comune 98/244/JAI, GU L 99 del 31/3/1998

apprendere e sperimentare più aggiornate modalità di intervento e nuove politiche.

L'iniziativa Daphne ha avuto una durata di tre anni, dal 1997 al 1999, giungendo a finanziare 147 progetti per un totale di 12,26 milioni di euro.

Il 24 gennaio 2000 è stato approvato il programma Daphne I per il proseguimento di tali azioni, con un bilancio di 20 milioni di euro per il periodo 2000-2003.

Il programma Daphne (2000-2003) differisce dall'Iniziativa sotto tre aspetti:

- oltre alle ONG e alle associazioni di volontariato possono essere esigibili a finanziamento anche gli enti pubblici;
- è aperto alla partecipazione dei Paesi candidati dell'Europa centrale e orientale, nonché a Cipro, a Malta, alla Turchia e ai Paesi del SEE e dell'EFTA;
- può finanziare progetti pluriennali (della durata di 2 o 3 anni) mentre l'Iniziativa poteva finanziare solo progetti della durata massima di 12 mesi.

Il programma Daphne si rivolge in primo luogo a tre categorie di beneficiari: bambini, adolescenti e donne.

Le principali linee progettuali sono:

- creazione di reti a livello europeo tra le ONG per promuovere la cooperazione tra le ONG e le autorità competenti;
- adozione e sperimentazione di misure per tutelare i gruppi beneficiari e prevenire la violenza nei loro confronti;
- conduzione di studi e ricerche per indagare sulle cause della violenza e individuare i metodi di intervento più efficaci al fine di prevenire la violenza, nonché assistere e reinserire le vittime;
- promozione dello scambio di informazioni e di buone pratiche;
- divulgazione di informazioni mediante seminari, conferenze e materiali scritti e audiovisivi;

- organizzazione di campagne di sensibilizzazione del grande pubblico, delle vittime potenziali e degli operatori.

Con la trasformazione in Programma sono stati fatti dei progressi per il miglioramento della pubblicizzazione del bando, dei progetti ammessi e dei loro risultati e per il supporto ai soggetti proponenti<sup>46</sup>. Nel corso dell'attuazione dei progetti vengono effettuate, per la maggior parte di essi, visite di controllo a cura di esperti nominati dalla Commissione. Questi incontri, a seconda del momento del ciclo di vita del progetto nel quale avvengono, servono a impostare il lavoro e il coordinamento tra i partner o a valutare lo stato di attuazione e i progressi fatti, fornendo consulenza e suggerimenti per la messa in rete con altri progetti. Le visite di controllo sono un importante meccanismo di verifica per la Commissione e possono rivelarsi molto utili per le organizzazioni che non hanno esperienza di lavoro nell'ambito dei programmi UE. Molte organizzazioni necessitano di aiuto e consulenza per modificare alcuni dei loro obiettivi, partner, metodologie e bilanci. Il rapporto tra le proposte presentate e quelle approvate continua a rimanere molto basso, vuoi per l'inadeguatezza di parte delle domande presentate, vuoi per la limitatezza dei fondi a disposizione, specialmente se confrontati con altri strumenti di finanziamento europei nel settore della ricerca scientifica e della formazione professionale. Come riportato nella Tavola 3, la quota dei progetti finanziati oscilla tra l'11% e il 18% del totale dei progetti inoltrati.

---

<sup>46</sup> La Commissione ha elaborato dettagliate linee guida per garantire una buona comprensione e una corretta compilazione dei moduli di domanda da parte dei soggetti interessati a partecipare al programma.

Per aiutare le organizzazioni viene fornito un catalogo che offre una "mappa" dei temi già trattati negli anni precedenti, nonché un documento denominato *Istruzioni per la presentazione di una proposta* che illustra esempi delle migliori pratiche e degli errori da evitare nella preparazione delle proposte.

Un altro importante strumento per assistere le organizzazioni per quanto riguarda i contenuti è la banca dati, non sempre aggiornata, accessibile dalla pagina web di Daphne. La banca dati contiene tutti i progetti ammessi a finanziamento e fornisce, oltre ai dati generali sui progetti, il nominativo del coordinatore, la sintesi delle attività e, quando disponibili, documenti di valutazione sui progetti già ultimati. Inoltre, al fine di diffondere più capillarmente le informazioni e le buone pratiche, la Commissione ha fatto pubblicare un opuscolo e un cd-rom intitolato *Europe against violence: messages and materials from Daphne* che raccoglie materiali delle campagne di sensibilizzazione finanziate da Daphne.

Tavola 3 - Andamento dei finanziamenti, delle proposte presentate e dei progetti approvati

Daphne	1997		1998		1999		2000		2001		2001 B5-804		2002	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Proposte ricevute	428	100%	354	100%	415	100%	207	100%	68	100%	270	100%	266	100
Finanziamenti chiesti (in milioni di euro)	26,3		32,0		40,7		22,1		11,5		19,2		43,0	
Proposte ammissibili	286	67%	273	77%	308	74%	157	76%	43	63%	194	72%	205	77%
Progetti selezionati	47	11%	53	15%	47	11%	26	13%	9	13%	49	18%	39	14,6%
Finanziamenti chiesti (in milioni di euro)	2,88		4,79		4,59		4,64		1,70		3,48		5,7	
Numero di partner	230		320		361		303		90		256		323	
Percentuale di partner dei Paesi candidati	NA		NA		17	5%	16	5%	3	3%	NA		15	5%

Fonte: Commissione europea

La valutazione del primo biennio di attività del programma Daphne ha messo in luce che tra i settori di attività il più ricco di proposte è quello della lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale contro donne e minori. Seguono progetti contro la violenza domestica e il maltrattamento nei confronti dei minori e iniziative tese a rafforzare la lotta alla pedopornografia su Internet.

Le linee operative di Daphne vedono una lieve predominanza degli studi (26%) e dello scambio di buone pratiche (21%). La maggior parte dei progetti è costruita attorno agli assi della prevenzione (26%) e della protezione delle vittime di violenza (17%), ma non mancano importanti obiettivi come misure legislative (8%), assistenza alle vittime (12%) e trattamento degli autori dei reati (5%). Per quanto riguarda le categorie dei beneficiari, oltre alle donne e ai minori, tra i destinatari compaiono anche gli autori di reati sessuali e gli uomini violenti (6%), le autorità giudiziarie e i funzionari di polizia (20%), i media e i giornalisti (11%) .

Il Rapporto di medio termine ha rilevato che le organizzazioni hanno guadagnato molto dalla loro partecipazione ai partenariati europei in termini di miglioramento delle loro capacità di coordinamento e gestione, di crescita del numero dei propri partner e di rafforzamento della propria immagine a livello locale. Il meccanismo della messa in rete a livello europeo, reso obbligatorio dal bando, poiché ogni domanda deve essere presentata da almeno due organizzazioni aventi sede in Paesi diversi, ha stimolato l'internazionalizzazione di realtà per loro natura spesso molto orientate alla dimensione locale e ne ha diminuito l'isolamento.

Le associazioni, le cooperative sociali, le ONG e gli enti locali italiani hanno preso parte attivamente alle opportunità offerte sia dall'iniziativa Daphne per gli anni 1997-99 sia dal programma Daphne I (2000-2003). Il loro coinvolgimento è avvenuto sia in veste di soggetto capofila del progetto finanziato che di soggetto partner. A titolo di esempio, si ricorda che complessivamente le realtà italiane sono presenti in venti progetti approvati nel 2000 (5 capofila) e in tredici nel 2001 (7 capofila).



Il lavoro svolto ha visto gli operatori italiani coinvolti in tutte le aree di attività previste dal Programma:

- creazione e potenziamento di reti pluridisciplinari finalizzate alla promozione e al sostegno della cooperazione fra le ONG e le varie organizzazioni e organismi pubblici a livello nazionale, regionale e locale;
- promozione e scambio delle migliori pratiche, compresi progetti pilota a livello comunitario sulla prevenzione della violenza, sul sostegno e la protezione dei bambini, degli adolescenti e delle donne e per la creazione di *hot-lines*;
- azioni di sensibilizzazione dei cittadini sulle tematiche della violenza e della prevenzione alla violenza in danno di bambini, adolescenti e donne, comprese le vittime del traffico a scopo di sfruttamento sessuale, di sfruttamento sessuale a fini commerciali e di altri tipi di violenza sessuale;
- lancio di campagne di informazione in cooperazione con gli Stati membri e di attività dirette ad accrescere la consapevolezza della popolazione, dei mezzi di informazione e, in particolare, dei bambini e dei giovani, degli educatori e delle altre categorie di persone interessate;
- realizzazione di raccolte di informazioni, di indagini e di studi sulle varie forme di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale;
- sviluppo di studi sulle procedure e le politiche più efficaci per prevenire la violenza e dare sostegno a chi ne è stato vittima.

Nonostante i risultati indubbiamente positivi, frutto sia del valore aggiunto apportato dalla dimensione europea sia della specificità del programma (che ha permesso alle organizzazioni del settore di trovare risorse economiche per sviluppare iniziative specializzate sui temi della violenza contro i bambini, le bambine e le donne), una prima valutazione del cammino compiuto dal 1997 ad oggi, realizzata in occasione della predisposizione delle prime due Relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione della legge

n.269/98, ha permesso di valutare anche aspetti di criticità, in parte insiti alla struttura stessa del Programma.

In particolare, sono stati rilevati:

- ostacoli alla possibilità di condividere le esperienze e i risultati a livello locale e nazionale a causa della difficoltà di proseguire i progetti una volta concluso il finanziamento europeo. Questo aspetto di debolezza può essere ricondotto, da un lato, al debole coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche, spesso presenti solo in funzione di soggetti co-finanziatori come richiesto dal bando del programma Daphne, ma non attori primari dei progetti e, dall'altro, agli scarsi investimenti e supporti istituzionali esterni in grado di assicurare una solida e ampia diffusione dei risultati;
- perdita di valore aggiunto dei progetti a seguito della mancata possibilità di integrarli con altre attività già svolte dalle organizzazioni o di dividerli con altre organizzazioni italiane impegnate nello stesso settore;
- rischio di ripetitività e banalizzazione delle proposte a causa della mancanza di un soggetto nazionale agente in funzione di animatore e connettore delle varie esperienze prodotte.

E' interessante notare che il nuovo programma Daphne avrà una durata superiore a quella dei Fondi strutturali (2000-2006) che hanno sino ad oggi rappresentato i maggiori strumenti finanziari per lo sviluppo, l'attuazione e il potenziamento dei programmi e delle politiche sociali.

Il richiamo a tali strumenti, riformati con il progetto *Agenda 2000*, adottato nel 1999, è stimolato dal fatto che il tema oggetto del programma Daphne costituisce un fenomeno dalla complessa morfologia, che investe le dimensioni sociale ed economica delle realtà nazionali. Ecco allora che un rafforzamento del ruolo delle amministrazioni centrali nel supporto all'attuazione di Daphne, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, può apportare un contributo prezioso alla valorizzazione di questo programma, anche in un'ottica di

rafforzamento delle strategie di coesione sociale che costituiscono le sfide alla base dei succitati fondi strutturali. La coesione sociale è, infatti, un obiettivo che ha un valore strumentale ai fini della lotta alla violenza contro i bambini, le bambine e le donne, in quanto mira a rafforzare i sistemi istituzionali e comunitari che costituiscono i pilastri attorno ai quali possono crescere e maturare strategie di contrasto della violenza, strategie che necessitano di interventi multidisciplinari, multisettoriali e per taluni aspetti del fenomeno anche sopranazionali.

### 7.2.2. Il programma Daphne nell'anno 2002

I progetti finanziati sono stati 39 (di cui 13 della durata di due anni) per un totale di 5,7 milioni di euro. Le azioni previste si rivolgono a donne e minori vittime di tratta e sfruttamento sessuale, di violenza domestica e di abuso; nonché al tema della violenza in ambito scolastico e a quello della violenza e della discriminazione contro minoranze e immigrati. Nel 2002 la Commissione aveva fissato le seguenti priorità:

- l'uso, l'adattamento e il trasferimento dei risultati esistenti;
- lo sviluppo di azioni contro la pedofilia, l'abuso sessuale e lo sfruttamento sessuale commerciale;
- la prevenzione e la protezione delle donne e delle minori dalle mutilazioni genitali femminili;
- la realizzazione di studi e progetti sperimentali di prevenzione dei comportamenti violenti.

Forse più che in altri anni, le priorità assegnate sono state soddisfatte: 25 dei 39 progetti finanziati si basano sui risultati di precedenti interventi sostenuti da Daphne; 3 progetti, per un totale di 570.282 euro, sono finalizzati al problema delle mutilazioni genitali femminili; 9 progetti riguardano i fenomeni dell'abuso<sup>c</sup> e dello sfruttamento sessuale dei minori, per un totale di 1.166.917

euro di finanziamento. Gli uomini violenti e i *sexual offender* sono il *target* di 8 progetti ai quali la Commissione ha assegnato 1.133.326 euro.

L'attenzione ai bambini è stata molto forte nel 2002: 15 progetti riguardano esclusivamente bambini e adolescenti e 20 donne e bambini.

Le forme di violenza oggetto delle azioni finanziate sono (ovviamente un progetto può tematizzarsi anche su più forme di violenza):

- violenza sessuale (incluso incesto) - 22 progetti;
- violenza domestica - 21 progetti;
- violenza a scuola - 7 progetti;
- conseguenze sulla salute, incluse le mutilazioni genitali - 19 progetti;
- pedopornografia e Internet - 8 progetti;
- sfruttamento sessuale commerciale - 9 progetti;
- tratta di esseri umani - 11 progetti.

Tavola 5 - I progetti promossi da enti italiani, ammessi a finanziamento nell'anno 2002

<i>Numero progetto</i>	<i>Titolo</i>	<i>Ente capofila</i>	<i>Paesi partner</i>
2002/007/WV	Progetto Alba - nuove occasioni di cura e sostegno offerte alle donne a contatto con la disabilità	Disabled People's International Italia ONLUS	Spagna, Ungheria, Francia
2002/102/YC	REMATCH: Risk evaluation (of) models (of) assistance (through) temporary children's holidays	Fondazione Centro Studi Investimenti Sociali	Spagna, Belgio, Germania
2002/141/YC	Metodi e strumenti per un approccio integrato e di rete al fenomeno della tratta di minori immigrati non accompagnati	Pluriverso	Spagna, Grecia
2002/163/WYC	Stop alle mutilazioni genitali femminili: una strategia europea	Comune di Roma - Dipartimento XVIII Politiche per la sicurezza	Spagna, Grecia, Svezia
2002/188/Y	KINDA	Istituto di ricerche economiche e sociali - Lucia Morosini IRES	Belgio, Paesi Bassi, Irlanda
2002/215/YC	DATAV- Dissemination action teenagers against violence	WOW-WOMEN ON WORK ONLUS	Spagna, Portogallo, Grecia, Romania, Polonia, Germania

7.2.3. I primi dati per il 2003

Per quanto riguarda l'anno in corso, l'Italia è il Paese che ha presentato più proposte di finanziamento, 110 pari al 42,6% del totale delle proposte presentate, 258. Dei 33 progetti finanziati nel 2003 (il cui inizio è previsto tra i mesi di novembre e dicembre 2003), 6 hanno un'organizzazione italiana quale soggetto proponente e in 28 l'Italia è presente tra i soggetti partner. Analizzando i dati del 2003, l'elevata presenza di progetti italiani tra quelli inoltrati a Bruxelles, pur segnalando una forte capacità di proposta da parte delle ONG, di altre associazioni del privato sociale e di alcuni enti locali, non può non far pensare anche ad una frammentazione e dispersione di forze ed idee, quale effetto di una scarsa comunicazione sui risultati già raggiunti e i prodotti disponibili grazie ai progetti realizzati negli anni precedenti. Nonostante gli importanti e apprezzabili aggiustamenti organizzativi apportati per andare incontro alle esigenze di informazione, consulenza e assistenza manifestate nel corso degli anni dalle organizzazioni, il Programma presenta ancora delle dimensioni di forte debolezza, specialmente nei settori della valutazione dell'impatto, del trasferimento dei risultati e della valorizzazione delle idee prodotte a livello sia nazionale che europeo.

Tavola 6 - Ripartizione fondi per tipologia di destinatari

	Totale	Fondi richiesti	Progetti sui bambini	Progetti su giovani	Progetti su bambini e giovani	Progetti Per le donne	Progetti su bambini, giovani e donne
<b>Proposte presentate</b>	258	27,3 M€	17	27	58	55	101
<b>Proposte ammissibil</b>	221	23,4 M€	12	22	46	51	90
<b>Proposte selezionate</b>	33	6,5 M€	2	3	8	9	11

Fonte: Commissione europea

Anche nel 2003 il numero di progetti presentati e ammessi a valutazione ha superato in modo significativo il numero di quelli selezionati per il finanziamento.

Per quanto riguarda i destinatari finali dei progetti, si rileva un forte interesse a progettare tenendo insieme i tre beneficiari principali del Programma (bambini, giovani e donne), in considerazione degli stretti legami che sussistono tra le forme di violenza di cui le tre categorie di soggetti sono vittime.

Tavola 7 - Progetti promossi da enti italiani, ammessi a finanziamento nell'anno 2003

<i>Numero progetto</i>	<i>Titolo</i>	<i>Ente capofila</i>	<i>Paesi partner</i>
2003/051/Y	Dalla parte dei bambini 2: percorsi formativi, campagna di sensibilizzazione, strumenti di counselling per adolescenti vittime di violenza	Movimento laici America Latina	Spagna e Portogallo
2003/143/W	Donne vittime di stalking e helping professions: riconoscimento e modelli di intervento	Università di Modena e Reggio Emilia	Belgio, Regno Unito, Olanda
2003/152/W	MOBBING - Raising awareness on women victims of mobbing	Centre for research in social affairs	Svezia, Olanda, Regno Unito
2003/207/W	I care... disabled women and personal assistance against violence	Disabled people's international italia ONLUS	Germania, Francia, Regno Unito
2003/243/W	SARA-C (Computerised assessment of risks of spousal assault in Europe)	Associazione differenza donna ONLUS	Svezia, Olanda, Grecia
2003/215/C	Childhood, disability and violence: Empowering disability organisations to develop prevention strategies	Associazione italiana per l'assistenza agli spastici Provincia di Bologna ONLUS	Spagna, Grecia e Portogallo

Le priorità individuate per il bando 2003 e fatte proprie dai progetti sono state:

- lo sviluppo di indicatori per misurare sia l'estensione della violenza sia l'impatto della violenza sulle vittime;
- la realizzazione di progetti a favore dei bambini di strada nei Paesi europei;
- la conduzione di studi sulle conseguenze della violenza sulla salute;
- l'adattamento e il trasferimento dei risultati di precedenti progetti in altri contesti territoriali o tematici.

#### 7.2.4. Il futuro del programma Daphne

Il 4 febbraio 2003 è stata approvata la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (anni 2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II)<sup>47</sup>. Le procedure di approvazione della proposta di programma Daphne II in essa contenuta non sono ancora concluse dopo che nel settembre 2002, nella risoluzione di approvazione della Relazione di medio termine sul programma Daphne predisposta dalla Commissione, il Parlamento europeo aveva chiesto che il programma continuasse dopo il 2003 e che potesse disporre di un maggiore stanziamento di bilancio.

La nuova proposta di Programma segna un ulteriore passo in avanti nello sviluppo di Daphne. I suoi contenuti e i suoi obiettivi, come emergerà successivamente, riflettono quelli perseguiti nel passato, ma riflettono anche le innovazioni del quadro internazionale, in particolare dell'adozione del Protocollo facoltativo della *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo* riguardante il traffico di bambini, la prostituzione, la pornografia e la tratta; della convenzione

---

<sup>47</sup> COM (2003) 616 definitivo 2003/0025 (COD)

dell'Organizzazione mondiale del lavoro (OIL) 182 (e la raccomandazione 190) sulle forme estreme di lavoro infantile; della *Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata internazionale* e il suo protocollo aggiuntivo sulla tratta; della Dichiarazione di impegni e del Piano di azione adottati a conclusione della Conferenza regionale di Budapest nel 2001; del *Global Commitment* votato al Secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale a scopo commerciale dei bambini (Yokohama, 2001) e della Dichiarazione finale della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite sull'infanzia (New York, 2002).

La violenza domestica, la violenza nelle scuole, nelle istituzioni, sul posto di lavoro, lo sfruttamento sessuale a scopo commerciale, le mutilazioni genitali, l'impatto sulla salute, la violenza legata alla differenza di genere, la tratta e gli interventi di valutazione e recupero degli autori restano oggetto del Programma e delle azioni che esso finanzia.

Il Parlamento e il Consiglio danno atto che gli effetti di tali violenze sono così diffusi in tutta la Comunità da costituire una grave minaccia per la salute ed un ostacolo al godimento del diritto a una cittadinanza sicura, libera e giusta.

Nella Decisione si riconoscono le gravi conseguenze, immediate e a lungo termine, che la violenza reca ai singoli, alle famiglie e alla collettività in termini di salute, di sviluppo psicologico e sociale e di pari opportunità per le persone coinvolte, nonché gli elevati costi sociali ed economici che essa comporta per la società nel suo complesso.

Il livello comunitario viene assunto quale dimensione ottimale per soddisfare gli obiettivi dell'azione proposta, in conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità stabiliti dall'articolo 5 del Trattato della UE, e considerata l'esigenza di un approccio coordinato e multidisciplinare che favorisca la costituzione di reti transnazionali per la formazione, l'informazione, lo studio e lo scambio delle migliori pratiche e la selezione di progetti a livello comunitario.



Dall'analisi dei risultati e delle criticità affrontate nelle precedenti edizioni di Daphne, discende la scelta di dare al nuovo Programma una durata di cinque anni invece di tre al fine di permettere che le azioni da attuare dispongano del tempo sufficiente per raggiungere gli obiettivi fissati e per trarre insegnamenti e raccogliere esperienze da integrare nelle buone pratiche in tutta l'Unione europea. La maggiore durata, inoltre, potrà facilitare la partecipazione al Programma da parte delle organizzazioni e delle istituzioni dei nuovi dieci Paesi aderenti e il consolidamento dei risultati.

Le proposte potranno essere presentate dalle stesse categorie di soggetti incluse nella precedente edizione: le organizzazioni responsabili per l'assistenza alle vittime, gli istituti di istruzione, le università, le associazioni di volontariato, i centri di ricerca e gli enti locali.

Beneficiari sono le donne, i minori, i giovani e, più in generale, tutte le vittime di violenza. Il target di riferimento è quindi semanticamente più ampio e ciò avrà effetti anche sostanziali rispetto al tipo di progetti che potranno essere proposti alla Commissione.

Nell'articolato della proposta si specifica per la prima volta cosa debba intendersi con i termini "bambini" e "giovani" utilizzati per indicare alcuni dei beneficiari delle azioni: per "bambini" s'intendono i bambini e gli adolescenti fino all'età di 18 anni, conformemente agli strumenti internazionali relativi ai diritti del fanciullo. Ma le attività rivolte a *teenagers* (di età dai 13 ai 19 anni) oppure a persone di età compresa tra i 12 e i 25 anni, sono considerate destinate alla categoria cosiddetta dei "giovani".

I tre livelli della prevenzione (primario, secondario e terziario) restano i terreni di progettazione ai quali la Commissione destina le risorse finanziarie rese disponibili, pari a 50 milioni di euro.

Il panorama delle azioni proponibili a finanziamento si amplia e quelle già presenti sono state in parte modificate. Comune a tutte resta comunque il principio della transnazionalità, da sempre condizione essenziale per ottenere il finanziamento. Tra le principali novità, si segnala la previsione di azioni

complementari di iniziativa della Commissione allo scopo di coprire tutte le aree di priorità individuate anno per anno e perseguire obiettivi trasversali e funzionali alla migliore applicazione del programma. Purtroppo, la loro inclusione se, da un lato, arricchisce le potenzialità del programma, dall'altro, ha un segno negativo perché è testimone del fallimento delle organizzazioni e delle istituzioni nazionali nel riuscire a creare autonomamente strutture nazionali e sovranazionali per la raccolta sistematica dei dati e delle difficoltà incontrate dai soggetti finanziati nel gestire metodologie di valutazione e di monitoraggio degli interventi e del loro impatto sui beneficiari.

#### AZIONI PREVISTE

##### I. AZIONI TRANSNAZIONALI:

###### 1. INDIVIDUAZIONE E SCAMBI DI MIGLIORI PRATICHE ED ESPERIENZE

Obiettivo: *sostenere ed incoraggiare lo scambio, l'adattamento e l'utilizzazione di migliori pratiche per applicarle ad altri contesti o aree geografiche.*

###### 2. STUDI ANALITICI PER CATEGORIA E RICERCHE

Obiettivo: *studiare i fenomeni connessi alla violenza.*

###### 3. ATTIVITÀ SUL POSTO CON LA PARTECIPAZIONE DEI BENEFICIARI

Obiettivo: *mettere in atto metodi sperimentati per la prevenzione e la protezione dagli atti di violenza.*

###### 4. COSTITUZIONE DI RETI MULTIDISCIPLINARI DURATURE

Obiettivo: *sostenere ed incoraggiare le organizzazioni non governative (ONG) e le altre organizzazioni, come le autorità pubbliche locali (al livello comunale) attive nella lotta contro la violenza, a collaborare.*

###### 5. AZIONI DI FORMAZIONE ED IDEAZIONE DI STRUMENTI DIDATTICI

Obiettivo: *elaborare strumenti didattici sulla prevenzione della violenza.*

###### 6. ELABORAZIONE ED ATTUAZIONE DI PROGRAMMI DI TRATTAMENTO

Obiettivo: *elaborazione ed attuazione di programmi per il trattamento, da una parte, degli aggressori, al fine di prevenire la violenza e, dall'altra, delle vittime.*

###### 7. ATTIVITÀ DI SENSIBILIZZAZIONE DESTINATE A UN PUBBLICO SPECIFICO

Obiettivo: *sensibilizzare e migliorare il livello di comprensione della violenza e della prevenzione al fine di promuovere una politica di tolleranza zero, di assistere le vittime e i gruppi a rischio e di denunciare gli episodi di violenza.*

##### II. AZIONI COMPLEMENTARI

Il programma finanzia azioni complementari, su iniziativa della Commissione nelle seguenti aree:

- a) l'elaborazione di indicatori sulla violenza;
- b) raccolta e analisi dei dati;
- d) la divulgazione su scala europea delle buone pratiche scaturite dai progetti finanziati mediante;
- e) l'organizzazione di seminari e lo svolgimento di studi e ricerche.

Infine, una curiosa aggiunta ricca di significato è l'aggettivazione "durature" alle reti multidisciplinari che la Commissione intende promuovere. Questa era un'azione inserita anche negli anni passati. Ma l'esperienza ha dimostrato che molte reti non hanno sopravvissuto oltre la durata del progetto a causa della presenza di attori poco omogenei e integrabili e/o della mancanza di mezzi di autosostentamento finanziario per durare nel tempo.

La valutazione e il monitoraggio sono stati punti di criticità a livello sia di singoli progetti che, di conseguenza, del programma nel suo complesso, sebbene in questo caso la Commissione sia riuscita a farvi fronte grazie ad una rete di esperti e di valutatori. Il controllo globale di tutti i progetti proseguirà con Daphne II: comprenderà la valutazione dei risultati dei progetti sei mesi prima del loro completamento e sarà potenziato con un meccanismo di valutazione a livello di programma.

Come per il primo programma Daphne, i progetti, per potersi avvalere di un finanziamento, devono coinvolgere almeno due Stati membri e avere una durata di uno o due anni.

L'intervento a carico del bilancio generale dell'Unione europea non può superare l'80% del costo complessivo del progetto. Tuttavia, le azioni complementari possono essere finanziate fino al 100% a condizione che non superino un massimale del 15 % dello stanziamento totale annuo per il programma.

Come accennato, il programma rimane aperto alla partecipazione di organizzazioni pubbliche e private e di istituzioni (gli enti locali a livello comunale, i dipartimenti universitari e centri di ricerca) che operino al fine di prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne o di proteggere contro tali atti di violenza o ancora di fornire sostegno alle vittime. Inoltre, i progetti potranno prevedere la partecipazioni di soggetti:

- a) dei Paesi SEE, conformemente alle condizioni stabilite nell'accordo SEE;

- b) dei Paesi associati dell'Europa centrale e orientale, conformemente alle condizioni stabilite negli accordi europei, nei loro protocolli aggiuntivi e nelle decisioni dei rispettivi consigli d'associazione;
- c) di Cipro, di Malta e della Turchia, in virtù di accordi bilaterali da concludere con questi Paesi.

### 7.2.5. Alcuni esempi di progettazione

#### La tratta

Il dramma della tratta di donne e minori è un terreno di progettazione sostenuto finanziariamente dal programma Daphne. Sia nell'ambito dell'iniziativa Daphne che in quello del Programma, associazioni ed enti locali italiani sono stati tra i promotori o i partner di progetti volti alla prevenzione, protezione e reinserimento sociale delle vittime. Nell'anno 2002, tra gli altri, si segnala il progetto *Per un approccio multidisciplinare della protezione delle vittime della tratta di esseri umani*, coordinato dal *Comité contre l'esclavage moderne* (CCEM), al quale partecipano come partner associazioni italiane (On the Road, Differenza donna e il Servizio pastorale migranti in Italia) che negli anni passati hanno fatto da capofila di altre proposte approvate dalla Commissione. Il progetto si prefigge di allargare e rafforzare il network di attori coinvolti nella protezione delle vittime di tratta in Gran Bretagna, Grecia, Portogallo e Francia e di promuovere i modelli di politica strutturale attuati in Belgio e Italia, attraverso seminari di formazione e sensibilizzazione e la diffusione di supporti informativi tradotti in diverse lingue dell'Unione.

#### Accrescere la consapevolezza negli adolescenti

Un progetto biennale è *Dissemination action teenager against violence 2002-2004* (DATAV), proseguimento di un precedente progetto (ATAV) finanziato dalla Commissione nell'anno 2000. DATAV, che vede come capofila un'associazione

italiana, *Women on work*, in collaborazione con un'associazione specializzata nel lavoro con i minori vittime di violenza (Associazione Artemisia). DATAV è un progetto della durata di due anni, che intende accrescere la consapevolezza dei giovani sugli aspetti della violenza. Integra il precedente progetto migliorandone gli strumenti, specialmente rispondendo alle domande di approfondimento dei giovani emerse durante un'indagine condotta nel 2001. Le azioni previste sono: traduzione e diffusione del video e dell'opuscolo informativo *Dobbiamo proprio parlarne*, prodotti con un precedente progetto finanziato dal programma Daphne; formazione di operatori nei diversi Paesi partner incaricati di presentare il video nelle scuole e gestire workshop con gli studenti; lancio di un concorso europeo per l'elaborazione di slogan contro la violenza, rivolto ai 4500 studenti contattati nei paesi partner attraverso la diffusione del video. Il progetto sviluppa le sue azioni in Italia, Romania, Polonia, Grecia, Spagna, Portogallo, Germania favorendo lo scambio di esperienze tra gli operatori coinvolti e l'individuazione di modalità condivise e comuni di sensibilizzazione sui temi della violenza contro gli adolescenti.

#### La valutazione degli interventi

Biennale è anche il progetto *React together - Estensione di un processo di cooperazione multi-attori per prevenire, individuare e monitorare le vittime* promosso dall'Associazione francese per la protezione dei bambini denominata *La voix de l'enfant*, da molti anni impegnata contro la pedofilia. L'Italia aderisce come partner con IREFORR - Istituto regionale per la formazione e la ricerca di Potenza. Lo scopo è quello di creare una rete multidisciplinare finalizzata alla cooperazione tra le diverse professionalità che, a vario titolo, intervengono sul problema della violenza all'infanzia (operatori del diritto, medici, psicologi, assistenti sociali, insegnanti). In particolare, il progetto si orienta su due obiettivi principali:

- armonizzare le politiche greche, italiane, francesi, portoghesi e spagnole che riguardano i bambini vittime di violenze sessuali;

- realizzare un modello di valutazione continua per verificare l'efficacia del progetto attraverso le seguenti azioni: prevenzione e formazione; attività di segnalazione del problema; studio e confronto sulle tecniche multidisciplinari di trattamento e di assistenza alle vittime (a livello giudiziario, medico, psicologico e sociale); elaborazione e realizzazione di strumenti per la raccolta delle informazioni; valutazione e monitoraggio del progetto.

Un altro obiettivo prioritario per il partner italiano è riassunto in queste brevi righe che compaiono nella scheda descrittiva del progetto: «L'adesione dell'IREFORR al progetto si fonda sulla convinzione che nella nostra Regione poco si è fatto e poco si sta facendo riguardo all'emersione del fenomeno della violenza sui minori, pur presente, ma spesso soffocata all'interno delle famiglie o all'interno di piccole comunità». Per molte realtà pubbliche e private italiane l'adesione a progetti finanziati da Daphne ha assunto anche il significato di reazione a uno stato di stagnazione delle iniziative locali contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori. La possibilità di creare reti locali d'interesse per la partecipazione al progetto europeo, coinvolgendo amministratori e responsabili dei servizi nello scambio e confronto con esperienze straniere, in molti casi è stato pensato quale fattore di sensibilizzazione per mettere in atto processi di cambiamento e ottenere una ricaduta locale a livello politico-istituzionale.

#### I bambini e i procedimenti giudiziari: una comparazione europea

Ai temi della difficile integrazione tra esigenze del percorso giudiziario e rispetto dei bisogni e dell'interesse del minore è stato dedicato il progetto *Daphne Children who are abused and the law* al quale ha partecipato come partner *Save the children - Italia*, che nella primavera del 2003 ha presentato il rapporto conclusivo *Abuso sui minori e giustizia degli adulti*. Cuore del progetto è stata l'analisi delle procedure adottate in alcuni sistemi giuridici europei per la trattazione di casi di abuso sessuale su minori, con lo scopo di elaborare

indicazioni sulle migliori pratiche e promuoverne l'applicazione. Lo studio ha evidenziato come la normativa e le prassi comuni nei vari Paesi europei presi in esame, non sempre promuovono e proteggono il superiore interesse del fanciullo. Esso ha permesso altresì di valutare il disagio che i minori subiscono durante il procedimento giudiziario.

Le raccomandazioni finali pongono l'accento sulla necessità di introdurre uno standard minimo europeo per la tutela dei diritti della vittima di abuso, senza violare il diritto dell'imputato ad un giusto processo. I destinatari del rapporto sono gli operatori giuridici, gli psicologi, i funzionari di polizia, gli assistenti sociali ed in generale tutti coloro che a vario titolo sono coinvolti nella delicata fase di ascolto del minore all'interno del percorso giudiziario.

#### Proteggere dalla violenza donne e giovani con disabilità

Uno dei meriti indiscussi del programma Daphne è stato il supporto all'emersione delle forme più indicibili e invisibili di violenza. Tra queste quella contro le persone con disabilità fisica o psichica è sicuramente una delle più gravi e taciute. A superare tale indifferenza hanno mirato alcuni progetti finanziati nel corso degli ultimi anni, ai quali, nel 2002, ha partecipato anche l'Unione italiana ciechi, partner dell'*European blind union* nell'attuazione del progetto *Contro la violenza su minori e adulte ipovedenti e non-vedenti*. Altri partner del progetto sono: l'*Organizacion nacional de Ciegos de Espana* (ONCE), la *Federation des aveugles & handicapés visuels de France* (FAF), la *Dutch association of the blind*. Il progetto è finalizzato a difendere, nei 15 Paesi dell'Unione, gli interessi delle donne e dei minori con minorazione visiva che subiscono o hanno subito violenza di qualsiasi tipo.

Gli obiettivi specifici attorno ai quali si sviluppano le attività sono:

- raccogliere informazioni sui casi di violenza ai danni di donne e giovani ipovedenti e non vedenti attraverso rassegne bibliografiche e ricerche sul campo;

- sensibilizzare l'opinione pubblica, la scuola, i servizi, la polizia, le istituzioni e le organizzazioni e i centri che si occupano di violenza domestica;
- offrire alle donne e alle giovani informazioni sui loro diritti e le risorse di aiuto;
- individuare e diffondere esperienze valutate come buone pratiche in virtù della loro efficacia nell'interrompere o prevenire situazioni di violenza.

Il progetto trae origine dai risultati di un'indagine svolta nel 2001, dalla quale è emerso che due donne, o giovani, non vedenti o ipovedenti su 10 soffrivano, o avevano sofferto, varie forme di violenza e/o molestia fisica, sessuale o psicologica a casa, a scuola, nei luoghi di lavoro o sui mezzi di trasporto pubblici. La maggior parte delle vittime confidava di aver trovato enormi difficoltà nel chiedere aiuto e mettere fine alla violenza a causa della loro disabilità e della paura di non essere credute.

In seguito alla discussione dei drammatici dati resi disponibili dall'indagine, la commissione femminile dell'*European Blind Union* ha deciso di lanciare una campagna di sensibilizzazione creando una rete di donne non vedenti il cui fine era studiare e comprendere come avevano fatto le donne vedenti a reagire e affrontare il dramma delle violenze nei loro confronti e adattare metodologie, strategie e mezzi di autoprotezione alla condizione delle donne ipovedenti e non vedenti. Dal lavoro di questa rete di donne è poi scaturita la proposta di progetto presentata nel quadro del programma Daphne.



## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 269/98 si colloca in un delicato momento di evoluzione delle politiche volte a combattere il complesso fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.

La ricognizione sulle iniziative assunte dalle Amministrazioni centrali, dalle Regioni, dagli enti locali, dalle ONG e da tanti altri soggetti del privato sociale ha confermato il forte impegno italiano in questo settore, ma ha rivelato anche la permanenza di alcuni aspetti di criticità.

L'applicazione della legge 269/98, in coordinato con la legge 66/96, ad essa intrinsecamente collegata, ha dimostrato sia le potenzialità sia i limiti in essa presenti come è stato ampiamente testimoniato dalla diffusa esigenza di provvedere ad un adeguamento dell'ordinamento legislativo italiano che, nondimeno, rappresenta ancora un esempio indubbiamente all'avanguardia a livello europeo e internazionale.

In particolare, sono state ravvisate necessità di rafforzamento degli strumenti di indagine e repressione dei reati e di maggiore garanzia di un'effettiva protezione dei minori da tutte le nuove forme che il fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale va assumendo nella nostra società (pedopornografia online, tratta, turismo sessuale).

In questa prospettiva, la nuova legge 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone*, e il recente disegno di legge recante *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia*, approvato dal Consiglio dei ministri il 7 novembre 2003, rappresentano risposte concrete in grado di assicurare maggiore efficacia alle strategie di prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime dei reati.

Alla complessità del fenomeno è però indispensabile rispondere con approcci e linee d'azione altrettanto complessi nei quali si riflettano i principi di multisetorialità e multidisciplinarietà che devono porsi alla base degli interventi. In tal senso, un importante passo avanti è stato compiuto con la costituzione del Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia il cui obiettivo principale è appunto l'elaborazione di politiche e strategie d'azione integrate e condivise volte a favorire l'emersione e la conoscenza del fenomeno, la prevenzione, lo sviluppo e il potenziamento dei servizi di protezione e assistenza a favore dei minori vittime di abusi, nonché il rafforzamento delle misure di contrasto e repressione dei reati.

Importante frutto del confronto compiuto in seno al Comitato dai rappresentanti degli undici Ministeri che ne fanno parte, è stato il Primo Piano Nazionale di Contrasto e prevenzione della Pedofilia nel quale sono stati coordinati i programmi predisposti da ciascun Ministero e definiti obiettivi e iniziative comuni.

Sulla base dei dati e delle informazioni raccolte per la stesura della Relazione, il coordinamento interistituzionale, a livello tanto nazionale quanto regionale e locale, si conferma essere una metodologia di lavoro indispensabile per comprendere i molteplici aspetti della realtà dell'abuso e dello sfruttamento e assicurare i presupposti di un intervento tempestivo ed efficace che tenga conto anche dell'urgenza di ottimizzare e finalizzare le risorse, siano esse economiche, professionali o strumentali.

In una dimensione sopranazionale, la collaborazione interstatale è una modalità di operare che rappresenta non solo un necessario approccio per combattere gli aspetti transnazionali del fenomeno, ma un impegno verso quei minori che arrivano in Italia vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale nel

mercato della prostituzione o che sono vittima di violenza nei loro paesi di origine ad opera di coloro che alimentano i flussi del turismo sessuale.

Sul fronte della protezione, dell'assistenza e della cura, la funzione di indirizzo da parte del Parlamento e del Governo trova attuazione nei programmi e nei piani adottati dalle Regioni che la riforma del Titolo V della Costituzione ha reso depositarie di competenza esclusiva in materia sociale.

La riforma ha contribuito a modellare ulteriormente la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociosanitari disegnato nei principi e nelle sue articolazioni generali dalla legge 328/2000, che ha avviato processi di cambiamento e riorganizzazione proprio in quei servizi cui spetta l'erogazione di prestazioni fondamentali ai fini della protezione e del reinserimento sociale delle vittime di violenza.

L'analisi delle novità intervenute sul piano nazionale e delle iniziative realizzate a livello regionale e locale ha reso evidente la priorità da assegnare allo sviluppo di una maggiore sinergia tra le Amministrazioni centrali e le Regioni al fine di rafforzare l'impatto delle politiche di lotta alla pedofilia, all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori.

Esiste un ricco patrimonio di esperienze territoriali che deve essere consolidato per migliorare e qualificare la gestione degli interventi secondo standard di qualità, che permettano di valorizzare e condividere progetti e metodologie dimostratisi efficienti nell'uso delle risorse finanziarie disponibili ed efficaci rispetto alla prevenzione del disagio e della violenza, alla riduzione dei fattori di rischio, al potenziamento delle risorse di protezione e al contenimento della cronicizzazione del danno e degli effetti a lungo termine prodotti dal trauma.

La progettazione avviata grazie ai programmi di protezione sociale *ex art.18 D.lgs. n. 286/98*, ai fondi messi a disposizione dalla legge 285/97 e ai

programmi europei, ha consentito di arricchire e affinare le opportunità a disposizione dei minori e delle loro famiglie, il percorso compiuto è stato indubbiamente fecondo e molto variegato nei suoi risultati. Si rileva adesso la necessità di procedere ad una valutazione di esito e di impatto, che permetta di comprendere quanto e come siano stati soddisfatti gli obiettivi e quale beneficio ne abbiano tratto i destinatari finali.

I temi della valutazione e del monitoraggio e quello della raccolta dei dati rappresentano nodi problematici che sono stati evidenziati all'interno della Relazione e che ricorrono nel lavoro di osservazione sullo stato di attuazione della legge 269/98 e delle finalità che vi sono espresse.

In questa direzione, intende operare il Comitato Ciclope e il coordinamento con le amministrazioni regionali e locali costituisce un passaggio fondamentale.

Infine, appare opportuno accennare ad un ultimo orizzonte di riflessione sollecitato dai contenuti della Relazione, quello della partecipazione di bambini, bambine e adolescenti alla progettazione, conduzione e valutazione delle attività e delle strategie attuate in questo ambito. La promozione di un loro coinvolgimento attivo nell'impegno assunto dal mondo adulto di proteggerli dalla violenza e di promuovere l'attuazione e la tutela dei loro diritti, si configura come un passaggio importante per favorire la maturazione di una cultura che sia portatrice di nuove modalità di relazione, tra adulti e minori in particolare, alternative a quelle della sopraffazione e della violenza.