

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 2002³.

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.

³ «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 scientifico⁴, 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.

⁴ 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 provenute 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 settore⁵.

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,

⁵ 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.