

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 équipes 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 infante - 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 nissenico³⁷ 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. 285/97³⁸. Esso riconosce il

³⁷ 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.

³⁸ 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 locale³⁹.

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.

³⁹ 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 minore 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 europei⁴⁰. 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

⁴⁰ 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 interno⁴¹. Si colpisce quindi tutta la "filiera" del

⁴¹ 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