

“consigli utili” ed una favola originale dal titolo “Cuorgeneroso e l'inganno del mago cattivo”, che cela dietro la similitudine di un personaggio malvagio, denominato “Molvone”, i rischi di un vero e proprio adescamento e sfruttamento sessuale. Il racconto in questione rappresenta un valido strumento di comunicazione tra il mondo dei bambini e quello degli adulti e può essere agevolmente utilizzato dalle Forze di polizia in caso di sospetto abuso e/o sfruttamento sessuale allo scopo di instaurare un rapporto di empatia con il minore. La favola ha visto la luce anche in un libro con tavole a colori, la cui pubblicazione è stata curata, in tutti i suoi aspetti, da personale della Polizia di Stato.

Il Ministero ha sostenuto anche attività finalizzate a sviluppare contatti diretti dell'amministrazione centrale con bambini e adolescenti. Tra le iniziative che il Dipartimento della P.S. ha organizzato al fine di sperimentare percorsi innovativi di educazione alla legalità e favorire la crescita, nelle nuove generazioni, della consapevolezza di una Polizia vicina alla gente, si distingue, come esperienza di particolare successo, il progetto “Il poliziotto: un amico in più”. Il progetto, che nasce nel 2001 da un'intesa con il Ministero dell'Istruzione e con il Comitato italiano per l'UNICEF, prevede, per ciascun anno scolastico, visite presso le strutture di polizia da parte dei ragazzi, incontri e concorsi per le scuole, la distribuzione di “gadgets” e materiali informativi. Nel 2005, l'iniziativa è stata riproposta con il concorso “...m'ama non m'ama... come riconoscere chi ci vuole bene”, rivolto agli alunni delle scuole elementari e medie, con il quale è stato affrontato il tema dell'educazione all'affettività nei rapporti dei minori con la famiglia, gli amici e più in generale gli adulti.

Per la sicurezza su Internet

A partire dall'anno 2000, con l'idea di promuovere una cultura di prossimità tra un'istituzione da sempre deputata alla repressione dei reati, la Polizia di Stato, e la cittadinanza, nasce il progetto di sensibilizzazione alla sicurezza su internet e la prevenzione degli abusi sessuali dei minori. Il progetto, che ha ottenuto nell'anno 2005 il Premio Speciale per l'Innovazione nei Servizi Sociali del Ministero delle Pari opportunità, è stato realizzato in collaborazione dal Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni e dall'Ufficio Relazioni Esterne e Cerimoniale della Polizia di Stato.

Il progetto è stato attuato attraverso incontri con bambini, ragazzi, genitori e insegnanti delle scuole elementari, medie inferiori e medie superiori. Gli incontri sono stati condotti da una qualificata équipe di psicologi, medici, pediatri e criminologi della Polizia di Stato, che, conoscendo adeguatamente il mondo dei bambini e dei ragazzi hanno reso possibile l'instaurarsi di un rapporto di vicinanza e fiducia tra i gruppi e il conduttore.

Chi conduceva gli incontri aveva essenzialmente il compito di contribuire alla creazione e al mantenimento un'atmosfera di partecipazione attiva da parte dei bambini, assicurando la possibilità di uno spazio elettivo di ascolto immediato, e pubblico, o successivo e privato.

La particolarità dei temi proposti e l'attenzione metodologica nell'affrontare tematiche difficili e poco discusse in modo esplicito con i bambini, in taluni casi hanno consentito l'emersione contestuale, o successiva all'incontro, di situazioni di rischio di abuso o di abuso perpetrato. Questi eventi hanno confermato che le iniziative di sensibilizzazione possono svolgere anche una funzione di prevenzione secondaria, poiché affrontare il tema dell'abuso può facilitare la rivelazione da parte di minori in situazioni di grave pregiudizio.

Largo spazio è stato, quindi, dato ai racconti di esperienze personali, ai dubbi e alle difficoltà espresse spontaneamente dai minori, e, quando necessario, dalle confidenze dei minori si è passati all'attivazione degli opportuni procedimenti giudiziari utili liberare il minore dalla situazione di disagio o sofferenza. Grande attenzione è stata posta nell'utilizzare un linguaggio semplice, ma esplicito, che favorisse la comprensione delle indicazioni fornite ed evitasse una comunicazione ellittica ed equivoca.

Il livello di esplicitazione e di complessità dei messaggi forniti è stato sempre calibrato sulla base del livello di sviluppo cognitivo ed emozionale dell'uditorio.

Gli incontri-conferenza diretti a bambini, preadolescenti e adolescenti, di età compresa tra i 6 e i 17 anni, trattavano essenzialmente:

- senso e importanza delle regole per il vivere comune: significati dei minori, commento e integrazioni;
- origini e caratteristiche delle leggi;

- definizione di pedofilia e di pedofilo;
- indicazioni su come interpretare le proprie sensazioni in relazione a comportamenti sessualizzati di adulti on line e nella vita reale;
- indicazioni su come difendersi da comportamenti sessualizzati di adulti estranei;
- indicazioni su come difendersi da comportamenti sessualizzati di adulti conosciuti;
- cos'è internet;
- consigli pratici per una navigazione priva di rischi per la "salute" del pc (virus, spyware, dialer e truffe on-line) e per la privacy (furti di dati personali, di identità, foto, ecc.);
- rischi e attrattiva di forum, chat e giochi di ruolo con particolare attenzione ai gruppi di pre-adolescenti.

Gli incontri con gli insegnanti avevano come obiettivi:

- a) la costruzione di un'immagine di prossimità e di un rapporto di fiducia con la Polizia di Stato da parte dell'istituzione "scuola" in un'ottica di sinergia protettiva dell'infanzia;
- b) l'informazione e la formazione degli insegnanti sui rischi di adescamento, molestie e abuso di minori nella vita reale e virtuale;
- c) la promozione di una cultura della legalità;
- d) l'informazione su come, dove e quando effettuare segnalazioni di situazioni a rischio o di abuso conclamato.

Gli incontri con i genitori avevano quali obiettivi:

- costruire un'immagine di prossimità ed un rapporto di fiducia con la Polizia di Stato da parte delle famiglie, quale fattore protettivo rispetto all'abuso;
- informare e formare i genitori sui rischi di adescamento, molestie e abuso di minori nella vita reale e virtuale;
- informare su come, dove e quando effettuare segnalazioni di situazioni a rischio o di abuso conclamato. L'iniziativa ha avuto indubbiamente alcuni caratteri di innovatività, che possono essere rinvenuti in primo luogo:
 - nel carattere ludico ed educativo insieme delle attività proposte ai minori;
 - nella capillarità dell'informazione, fornita non solo alle potenziali vittime di abusi, i minori, ma anche a tutti gli agenti di cura ed educazione che di essi si occupano;
 - nell'utilizzazione di un'ampia gamma di professionisti della legge, del sociale e del mondo medico appartenenti alla Polizia di Stato;
 - nella gratuità per l'utenza di un intervento di alto profilo professionale e di specializzazione;
 - nella creazione di uno spazio di ascolto e di comunicazione;
 - nella promozione di una nuova immagine di prossimità, fiducia, confidenza e competenza per la Polizia di Stato, un'istituzione deputata più frequentemente e storicamente alla repressione di reati;
 - nell'opportunità, in virtù del fatto che è stato realizzato con risorse esclusive interne alla Polizia di Stato, di essere replicato senza limiti di tempo e diffuso su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda il supporto allo sviluppo di competenze tecnologiche "accorte" nell'uso di Internet da parte di insegnanti e minori, il Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni è stato, insieme al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e al CNR, ideatore e promotore del progetto, in fase di avviamento, "SAFER INTERNET-EDEN" per l'educazione didattica in tema di e-navigation.

Infine, sul sito ufficiale della Polizia di Stato è stato realizzato uno spazio dedicato alla Polizia delle Comunicazioni con una sezione specifica sulle tematiche della pedofilia on-line per sensibilizzare adulti e bambini a un uso consapevole e privo di rischi della rete internet. Il carattere pubblico del sito consente di raggiungere ogni giorno molti utenti sia adulti che bambini. Sul sito sono presenti anche articoli e studi, opera di investigatori, funzionari, psicologi ed esperti del fenomeno della pedofilia on-line, leggibili o scaricabili liberamente dal pubblico¹⁰.

¹⁰ Gli indirizzi del sito: consigli ai genitori http://www.poliziadistato.it/pds/cittadino/consigli/internet_genitori.htm;
Consigli per i bambini: http://www.poliziadistato.it/pds/cittadino/consigli/internet_piccoli.htm;
Fumetto sulla navigazione sicura dei bambini: <http://www.poliziadistato.it/pds/informatica/guido/index.htm>;
Ricerche: http://www.poliziadistato.it/pds/informatica/ricerche_studi.htm.

3.2. IL SETTORE DELLA SALUTE: LA PREVENZIONE E LA PROTEZIONE FISICA E MENTALE

L'abuso e lo sfruttamento sessuale sono situazioni che interrogano in modo immediato il settore sanitario e sociosanitario sotto molteplici profili:

- individuazione precoce dei casi presso i presidi sanitari ambulatoriali e ospedalieri, nonché grazie al lavoro dei pediatri ospedalieri e di comunità;
- valutazione, sostegno in processi di rielaborazione del trauma e reinserimento nella vita sociale dei minori vittime, dei nuclei familiari, nonché degli autori delle violenze;
- valutazione del rischio di esposizione a malattie sessualmente trasmissibili (particolarmente elevato tra i/le minori sfruttati nel circuito prostituzionale)
- promozione della salute e della prevenzione attraverso i servizi territoriali di base.

Nel corso degli anni più recenti, il modello operativo promosso a livello centrale e locale dalle strutture sanitarie ha assunto sempre di più un carattere multisettoriale e multiprofessionale, favorendo l'integrazione e la collaborazione con i servizi e i professionisti dell'area sociale ed educativa.

Fondamentali sono i rapporti di collaborazione che le équipe socio-psicologiche instaurano con i consultori familiari, con la pediatria di comunità, con i Sert, con i servizi di salute mentale e di neuropsichiatria infantile, con i reparti di ostetricia, i Presidi ospedalieri, i Pronto soccorso e con le scuole di ogni ordine e grado.

In questo processo di sviluppo permangono ancora alcune vischiosità procedurali, in particolare per ciò che attiene al rapporto con la magistratura in ordine agli obblighi di referto ogni qualvolta l'operatore sanitario si trova dinanzi a situazioni di grave danno e/o pregiudizio di un minore. Purtroppo, è ancora sporadica l'adozione di protocolli standardizzati di osservazione e di rilevazione da applicare routinariamente, specialmente presso i Pronto soccorso pediatrici. Contraddittori, e in taluni casi apertamente conflittuali, sono i rapporti tra servizi sociosanitari di tutela minori e servizi sociosanitari di sostegno agli adulti. Specialmente nelle situazioni d'abuso intrafamiliare non è raro che gli operatori che si occupano di genitori tossicodipendenti, psichiatrici o alcolisti possano rimandare l'intervento sul minore per non alterare l'equilibrio raggiunto dal paziente adulto, lasciando così il minore esposto al ripetersi di situazioni abusive e senza adeguata protezione e tutela. Una maggiore capacità di confronto e d'attenzione alle esigenze di tutti i protagonisti di tali situazioni familiari, è indubbiamente un obiettivo da perseguire.

Il servizio pubblico deve attuare concretamente la presa in carico sanitaria e sociosanitaria di tutte le situazioni di grave pregiudizio e rischio psicofisico che interessano soggetti in età minore, compreso il trattamento delle famiglie. L'intervento di vigilanza si sviluppa dall'individuazione delle situazioni indicatrici di rischio tramite indagini, ad esempio, sull'evasione dell'obbligo vaccinale e dell'obbligo scolastico (due indicatori di disagio familiare ricorrenti in talune forme di violenza, quali trascuratezza e maltrattamento fisico).

La tutela della salute materno-infantile è uno degli obiettivi prioritari della programmazione sanitaria, che ha accolto la logica della multisettorialità nella predisposizione dei Piani sanitari nazionali. Il Piano sanitario nazionale 2003-2005, la definizione e il monitoraggio dei livelli sanitari d'assistenza (LEA) e il progetto obiettivo materno infantile adottato con D.M. 24 aprile 2000 rappresentano i più recenti terreni di sperimentazione ed attuazione del diritto alla salute dei bambini e delle bambine.

La razionalizzazione della raccolta d'informazioni e dati sui maltrattamenti, gli abusi e lo sfruttamento sessuale dei minori è una delle azioni prioritarie individuate nella bozza del Piano sanitario nazionale 2006-2008, ancora in fase d'elaborazione.

In materia di tutela della salute mentale nelle varie età della vita è stata istituita, nell'aprile 2004 e ricostituita nel 2005, una Commissione Nazionale per la Salute Mentale con funzioni di studio, consulenza e proposta anche rispetto ai bisogni degli utenti minorenni dei servizi sanitari territoriali.

Nell'ambito della Politica di ricerca e sviluppo promossa dal Ministero, finanziata ai sensi della vigente normativa (artt. 12 e 2 bis del D.Lgs. 502/92 come modificato e integrato dal D.Lgs. 229/99), sono stati promossi progetti di ricerca correlati all'integrazione sociosanitaria e sanitaria, che hanno uno specifico riguardo alla tutela dei soggetti deboli, con risvolti importanti per la prevenzione primaria e secondaria

dell'abuso e dello sfruttamento sessuale:

- Rete per l'analisi delle disuguaglianze di salute e per la promozione nelle fasce deboli della popolazione italiana e immigrata, ricerca finalizzata anno 2002;
- Valutazione degli effetti sulla salute del bambino d'interventi precoci a supporto della funzione genitoriale, ricerca finalizzata anno 2003;
- Strumenti operativi per una rete integrata di servizi sanitari e sociosanitari nel territorio, ricerca finalizzata anno 2004.

Valutazione degli effetti sulla salute del bambino di interventi precoci a supporto della funzione genitoriale

Ente di riferimento: Ospedale Bambino Gesù (Roma)

Lo studio ha valutato l'impatto sulla salute degli interventi precoci al supporto della funzione genitoriale, nonché l'intervento su genitori a rischio e su genitori che avevano già acquisito uno stile di funzionamento e modalità relazionali centrati su un'interazione violenta o trascurante all'interno della famiglia.

Tale studio era finalizzato a delineare provvedimenti di programmazione territoriale e campagne di prevenzione ed educazione, mettendo a confronto, in termini di efficacia, interventi diversi di sostegno alla genitorialità.

I risultati dello studio hanno evidenziato l'importanza e l'efficacia d'interventi e programmi di:

- informazione e consulenza sui bisogni di salute e sullo sviluppo affettivo e cognitivo del bambino;
- verifica e sostegno sui bisogni di salute e benessere dei genitori soprattutto delle madri;
- interventi precoci (tra cui visite domiciliari effettuate da madri helper) dalla gestazione sino ai primi anni di vita del bambino per favorire l'acquisizione di adeguate competenze di cura da parte di quei genitori nel cui comportamento si è ravvisata la prevalenza di fattori di rischio rispetto ai fattori di protezione;
- interventi di terapia familiare, di coppia e di mediazione terapeutica per quei genitori in cui si sia già strutturata una modalità violenta di relazione o un carente accudimento fisico o affettivo della prole.

Anche il recente Programma per la Ricerca Sanitaria 2005 potrà consentire di svolgere nuovi studi e sperimentazioni per questo settore poiché tra le tematiche proposte per attività di ricerca ha indicato anche la valutazione degli effetti dell'integrazione sociosanitaria, con particolare riferimento alla tutela dei soggetti fragili (anziani non autosufficienti, soggetti in stato di povertà, immigrati e minoranze etniche).

In materia d'informazione e comunicazione il Ministero della salute ha realizzato una serie di campagne informative su vari temi dall'AIDS alle vaccinazioni e agli stili di vita; con riguardo al tema oggetto della Relazione si segnala, sebbene possa avere una ricaduta solo indiretta, la campagna sulla Salute del bambino e la prevenzione degli incidenti domestici in età evolutiva realizzata attraverso la pubblicazione di un opuscolo, Quando nasce un bambino, rivolto ai neogenitori. L'obiettivo della campagna consiste nel supportare, a livello informativo, i genitori, e in particolare le neomamme, nella comprensione dello sviluppo psicofisico del proprio bambino nel primo anno di vita e informare sulle basilari norme di prevenzione e sicurezza ambientale da adottare nelle fasi successive della crescita.

3.3. IL SETTORE SOCIALE

I principi di politica sociale che hanno connotato l'azione dell'Amministrazione centrale sono:

- il diritto primario del minore ad avere sostegno affettivo, relazionale e materiale nell'ambito della propria famiglia;
- la tutela del minore in campo educativo, formativo, lavorativo e del tempo libero;
- la promozione della partecipazione di bambini e adolescenti nella definizione di priorità e contenuti;
- la tutela delle famiglie e dei minori in difficoltà;

- il benessere degli adolescenti;
- il contrasto alla devianza e alla delinquenza giovanile;
- la lotta agli abusi, allo sfruttamento sessuale e alla violenza domestica.

È importante l'intreccio tra benessere e disagio che lega tra loro i principi guida cui ha cercato di uniformarsi in questi anni l'azione di governo, indicando che la strada da percorrere per la prevenzione dell'abuso e dello sfruttamento deve partire anche dalla promozione del benessere di bambini e adolescenti e dal consolidarsi di una cultura effettivamente rispettosa dei loro diritti.

A questa logica s'ispirano gli obiettivi di settore della Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione 2005 emanata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, che ha definito il quadro delle priorità politiche, già delineate nell'atto di indirizzo n. 7028/G/26 del 29.11.2004. La direttiva attribuisce, infatti, priorità strategica allo Sviluppo delle politiche sociali, in raccordo con le Regioni, per garantire l'effettività dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale con particolare riferimento al "soggetto famiglia".

Nel contesto di tale priorità, dovranno proseguire le azioni in favore della famiglia, valorizzandone il ruolo centrale per lo sviluppo della coesione sociale, il mantenimento delle relazioni tra generazioni, la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni di disgregazione e disagio e per il sostegno ai soggetti più fragili. A tale proposito, si richiede, pertanto, che sia svolto il monitoraggio circa l'attuazione della normativa in materia e si verifichi lo stato di effettiva realizzazione, con particolare riguardo alle misure volte a facilitare la conciliazione tra cura della famiglia ed attività lavorativa; a sostenere le famiglie di nuova costituzione, nonché a potenziare il sistema dei servizi a supporto delle responsabilità familiari e legati allo sviluppo di attività e di azioni a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Le risorse finanziarie per gli interventi sociali

Le azioni di assistenza e recupero sociosanitario delle vittime di abuso e sfruttamento sessuale sono da considerarsi di competenza dei servizi territoriali sociosanitari. Per quanto attiene all'area delle prestazioni sociali, come segnalato nella precedente edizione della Relazione, non è possibile ricavare la quota di risorse destinare in via prioritaria agli interventi a favore di tale target di utenti poiché i finanziamenti non hanno una specifica finalizzazione. Si deve quindi fare riferimento in via prioritaria al Fondo nazionale per le politiche sociali, la cui entità è determinata dagli stanziamenti previsti per gli interventi disciplinati dalle disposizioni legislative indicate all'articolo 80, comma 17, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e dagli stanziamenti previsti per gli interventi, comunque finanziati a carico del Fondo medesimo, disciplinati da altre disposizioni.

Gli stanziamenti finanziari affluiscono al Fondo senza vincolo di destinazione, come riaffermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 423 del 16 dicembre 2004, nella quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge concernenti specifici vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse da destinare alle Regioni.

Nell'anno 2003 la somma complessiva afferente il Fondo nazionale per le politiche sociali è stata pari a €1.716.555.931, nell'anno 2004 gli stanziamenti ammontavano complessivamente a € 1.884.346.940 con un incremento pari a € 167.791.009.

*Risorse destinate alle Regioni e province autonome
Anni 2003 e 2004*

REGIONI	Totale risorse trasferite Anno 2003	Totale risorse trasferite Anno 2004
Abruzzo	21.108.898	20.834.953
Basilicata	10.853.710	10.458.724
Calabria	41.301.496	34.954.657
Campania	103.772.555	84.854.766
Emilia Romagna	60.745.641	59.957.300
Friuli Ven. Giulia	18.889.470	18.644.328
Lazio	75.290.951	73.103.603
Liguria	26.387.239	25.663.149
Lombardia	122.178.458	120.272.552
Marche	23.040.062	22.741.054
Molise	7.335.331	6.780.148
P.A. di Bolzano	7.093.032	7.000.980
P.A. di Trento	7.269.863	7.175.516
Piemonte	61.842.439	61.039.864
Puglia	67.328.454	59.303.753
Sardegna	25.696.413	25.163.448
Sicilia	80.953.332	78.076.227
Toscana	56.446.613	55.714.063
Umbria	14.138.021	13.954.542
Valle d'Aosta	2.485.466	2.453.210
Veneto	62.666.432	61.853.163
TOTALE	896.823.876	850.000.000

Escludendo dall'analisi le risorse destinate a coprire finalizzazioni specifiche, tra cui il fondo asili nido creato nell'anno 2004 per un importo complessivo di € 150.000.000, negli anni 2003 e 2004 i trasferimenti del Fondo nazionale per le politiche sociali alle Regioni e Province autonome sono stati rispettivamente di 896.823.876 e €850.000.000, registrandosi nel 2004 una contrazione pari al 5,22% rispetto all'anno precedente. Ai Comuni, ex Città riservatarie secondo la legge n. 285/97, "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", è stato destinato un identico ammontare di risorse pari a 44.466.939 euro.

*Risorse destinate ai Comuni
Identici nel 2003 e 2004*

COMUNI	Importi
VENEZIA	844.066
MILANO	4.398.455
TORINO	3.121.291
GENOVA	2.131.404
BOLOGNA	1.036.835
FIRENZE	1.328.456
ROMA	9.650.449
NAPOLI	7.238.648
BARI	1.930.891
BRINDISI	959.388
TARANTO	1.501.912
REGGIO CALABRIA	1.745.163
CATANIA	2.386.538
PALERMO	5.014.249
CAGLIARI	1.179.194
TOTALE	44.466.939

Come da DPCM del 14 febbraio 2001, "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie", competono ai Comuni una serie di prestazioni che rientrano tipicamente nei servizi di cui beneficiano i minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale. Si tratta di interventi che il DPCM definisce "prestazioni sociali a rilevanza sanitaria" in quanto attività del sistema sociale che hanno l'obiettivo di supportare persone in stato di bisogno, oppure con problemi di disabilità o di emarginazione condizionanti lo stato di salute. Tali attività, attribuite alla competenza dei Comuni, possono essere prestate con partecipazione alla spesa da parte dei cittadini, secondo quanto stabilito dai Comuni stessi. In questo tipo di prestazioni rientrano gli interventi di sostegno e promozione a favore dell'infanzia, dell'adolescenza e delle responsabilità familiari e gli interventi per contrastare la povertà nei riguardi dei cittadini impossibilitati a produrre reddito per limitazioni personali o sociali, misure quest'ultime che si rilevano di importanza cruciale per contenere i rischi di vittimizzazione di bambini e bambine insiti in situazioni di grande marginalità e degrado sociale.

Sono quindi posti al 100% a carico dei Comuni:

- gli interventi di sostegno per le famiglie di minori in situazione di disagio, di disadattamento o di devianza, in particolare le prestazioni di supporto sociale ed economico alle famiglie, di supporto educativo domiciliare e territoriale sui minori, compresa l'indagine sociale sulla famiglia;
- gli interventi per minori soggetti a provvedimenti penali, civili, amministrativi, in specifico si assegnano a carico dei Comuni l'accoglienza in comunità educative o familiari.

Il decreto individua anche altre due categorie di prestazioni entro le quali sono comprese importantissime attività di assistenza e cura a favore dei minori vittime di violenze, prestazioni che il DPCM pone però interamente a carico del Sistema sanitario nazionale. In particolare, trattasi delle prestazioni:

- sanitarie a rilevanza sociale, ovvero sia prestazioni assistenziali che, erogate contestualmente ad adeguati interventi sociali, sono finalizzate alla promozione della salute, alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite o acquisite. Sono prestazioni attribuite alla competenza gestionale e finanziaria delle aziende unità sanitarie locali;
- e delle prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria (art. 3-septies, comma 4, del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modifiche e integrazioni), misure caratterizzate da particolare rilevanza terapeutica e intensità della componente sanitaria, che riguardano, tra le altre, l'area di cura

materno-infantile. Le prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria sono considerate caratterizzate dall'inscindibilità del concorso di più apporti professionali sanitari e sociali nell'ambito di un progetto personalizzato di assistenza, nonché, come esplicita il DPCM, dalla indivisibilità dell'impatto congiunto degli interventi sanitari e sociali sui risultati dell'assistenza con una preminenza di personale e risorse sanitari impegnati nell'assistenza.

Dalla tabella allegata al decreto si ricava che gli interventi posti al 100% a carico del Servizio Sanitario Nazionale sono:

- gli interventi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abusi;
- l'assistenza di tipo consultoriale alla famiglia, alla maternità, ai minori attraverso prestazioni mediche, sociali, psicologiche, riabilitative;
- la protezione del minore in stato di abbandono e tutela della sua crescita anche attraverso affidi e adozioni (le prestazioni medico specialistiche, psicoterapeutiche, di indagine diagnostica sui minori e sulle famiglie adottive e affidatarie);
- la tutela delle persone affette da disturbi mentali tramite prestazioni terapeutiche e riabilitative di tipo ambulatoriale, domiciliare, semiresidenziale e residenziale.

Gli obiettivi, le funzioni, i criteri di erogazione delle prestazioni socio-sanitarie, ivi compresi i criteri di finanziamento, sono determinati da ciascuna Regione nell'ambito della programmazione socio-sanitaria secondo i principi di: sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, nonché di continuità assistenziale. La Regione, inoltre, è tenuta a svolgere funzioni di vigilanza e di coordinamento sul rispetto delle indicazioni da essa emanate da parte delle aziende sanitarie e dei Comuni allo scopo di assicurare ai residenti un'adeguata uniformità di prestazioni a livello territoriale.

Il ruolo determinante dell'amministrazione regionale, in assenza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, nella determinazione delle priorità e della ripartizione per settori delle risorse destinate agli interventi sociali e sociosanitari, si sta rivelando un fattore penalizzante rispetto all'obiettivo di dare coerenza a livello nazionale alle politiche di prevenzione e contrasto della violenza all'infanzia. Nello scenario attuale si vanno, infatti, addensando ombre di ineguaglianza nelle prestazioni erogate, con differenziazioni regionali anche maggiori di un tempo. Il paventato rischio di "deportazioni a fini di protezione e cura" delle piccole vittime di abuso e sfruttamento appare sempre più incombente. È quindi naturale che chi opera in questo settore auspichi l'approvazione al più presto dei Liveas e la definizione di indirizzi operativi uniformi, che il governo italiano e le amministrazioni regionali sono tenuti ad adottare, e a realizzare, in ossequio alla normativa vigente (legge n. 176/1991, legge n. 66/96 e legge n. 269/98), alla normativa europea e alle convenzioni sottoscritte in sede internazionale.

Tali preoccupazioni non sembrano aliene all'attenzione del Governo. La succitata Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione delle politiche sociali e previdenziali, adottata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, pone infatti tra le priorità il rafforzamento del processo di concertazione tra Stato e Autonomie territoriali - alla luce dei nuovi rapporti istituzionali delineati dal Titolo V della Costituzione -, con particolare riguardo alla predisposizione delle azioni necessarie per la diffusione uniforme su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) relative ai diritti civili e sociali.

Nel documento si richiama pertanto la necessità che lo Stato implementi azioni di valutazione e monitoraggio delle risorse nazionali utilizzate per lo sviluppo delle politiche sociali sul territorio, giacché, dato il nuovo assetto costituzionale, le Amministrazioni dello Stato sono tenute ad esercitare compiti propulsivi e di coordinamento delle azioni attuate dai diversi attori impegnati nel settore sociale. Importante, poi, il riferimento all'attuale "welfare mix" nella gestione dei servizi e delle prestazioni sociali, settore nel quale, tra i soggetti attuatori, figurano non soltanto soggetti pubblici, ma anche soggetti privati quali, ad esempio, le organizzazioni di volontariato e gli enti del c.d. "no-profit".

Organismi, quest'ultimi, che rappresentano una risorsa irrinunciabile e rivestono un ruolo essenziale per completare, secondo principi di sussidiarietà, l'azione del Governo.

Dagli interventi sociali alla ricerca. Una sfida sempre aperta: la raccolta dei dati

Il terreno sul quale è necessario, oggi, investire nuove risorse è quello della raccolta sistematica dei dati sui minori in stato di rischio e vittime di violenze. Non è più procrastinabile la creazione di un sistema di monitoraggio che consenta di verificare l'andamento del fenomeno e di valutare l'impatto delle politiche dei programmi d'intervento. Dati più attendibili servono anche ai fini della programmazione e dell'analisi del problema dal punto di vista dei costi individuali e di quelli socioeconomici che gravano sulla collettività.

L'urgenza di procedere alla creazione di sistemi locali, nazionali e sopranazionali di raccolta e analisi dei dati è stata richiamata più volte nel corso degli ultimi anni in raccomandazioni prodotte da consessi e organismi autorevoli, di livello internazionale, europeo e nazionale.

Nel Rapporto mondiale su Violenza e salute (2002), l'Organizzazione Mondiale della Sanità indica otto strategie d'intervento per prevenire la violenza, di queste ben tre fanno riferimento alla raccolta di dati:

1. Creare, implementare e monitorare i piani di azione nazionali per la prevenzione della violenza.
2. Rafforzare la capacità di raccogliere dati attendibili sulla violenza, per determinare le priorità di azione, indirizzare i programmi di intervento, individuare, delineare i progressi fatti e svolgere funzione di advocacy (sensibilizzazione politico-istituzionale) poiché senza dati non è possibile fare pressione affinché il problema si inserisca nell'agenda politica e ottenga risposte.
3. Definire le priorità per e sostenere la ricerca su cause, conseguenze, costi e misure di prevenzione della violenza.

Anche l'Unione europea sollecita da tempo gli Stati a creare sistemi di monitoraggio nazionali; praticamente non c'è direttiva, raccomandazione o decisione sulla violenza l'infanzia che non ne faccia riferimento, per tutte si può qui citare la Recente Decisione assunta il 21 aprile 2004 dal Parlamento europeo e dal Consiglio per l'istituzione di una seconda fase del Programma Daphne. Tra le azioni da realizzare nel quadro del Programma, una particolare sottolineatura è posta sullo studio dei fenomeni collegati alla violenza, su indagini relative alle cause della stessa e sull'elaborazione di indicatori, raccolte di dati, realizzazione di statistiche ripartite per sesso ed età.

A livello nazionale, il Piano nazionale di lotta alla Pedofilia e il Piano nazionale d'azione per l'infanzia 2002-2004, richiamano le autorità nazionali, regionali e locali ad impegnarsi nella raccolta sistematica dei dati sul fenomeno allo scopo di conoscerne l'incidenza e la prevalenza.

La raccolta dei dati ha inizio da un problema che può derivare da:

- motivi amministrativi (monitorare l'impatto di politiche, programmi e interventi, programmare le risorse umane, economiche e strumentali, effettuare controlli di budget)
- interessi politico-istituzionali (compiere valutazioni ex ante, in itinere ed ex post di progetti e iniziative specifici, verificare l'agendabilità del problema)
- interessi clinici o di indagine sociale (conoscere i fenomeni e i loro cambiamenti nel tempo, verificare ipotesi operative)
- motivi contingenti inerenti un singolo operatore o servizio (supervisionare il lavoro degli operatori, fare autoformazione, riallineare gli interventi a nuova utenza o a nuove domande da parte dell'utenza o a nuove modalità di relazione tra servizio e utenza)

Per quanto riguarda la violenza all'infanzia, se si vuole superare il tante volte lamentato ostacolo della carenza di dati "robusti" ed utili, è necessario riuscire a disporre di informazioni standardizzate:

1. di tipo sociodemografico sui minori, e i loro nuclei familiari, segnalati e presi in carico in quanto vittime di maltrattamento e abuso;
2. sulle caratteristiche della violenza subita (tipologia degli atti, durata, autore/autori, ecc.);
3. sulla tipologia di interventi messi in atto dai servizi a favore del minore, del nucleo familiare e del maltrattante;
4. sugli effetti psicologici, mentali e comportamentali della violenza;
5. sui costi degli interventi.

In questa direzione si sta sviluppando l'esperienza del Numero di Emergenza Infanzia 114, i cui dati consentiranno di ottenere una fotografia interessante sullo stato dell'infanzia e sulle situazioni di maggiore gravità segnalate alla linea di aiuto, come è stato ampiamente illustrato nella sezione precedente.

In questa direzione si è mosso anche il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali che si è impegnato nel dare attuazione alle indicazioni in materia contenute nel Piano nazionale di azione per l'infanzia 2002-2004, nel quale si collocano tra le azioni prioritarie l'avvio di un'organica ricerca "retrospettiva" sulle vittime di abuso sessuale (analisi della prevalenza) e l'individuazione di sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza (numero casi per anno) del fenomeno dell'abuso all'infanzia in tutte le sue forme, con l'adeguata definizione di sub-categorie e degli elementi caratterizzanti.

Con il supporto tecnico scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è stata condotta un'indagine campionaria retrospettiva sui casi pregressi di abuso sessuale e maltrattamento grave in età minore ed è in corso di realizzazione un progetto di ricerca sperimentale per la 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.

L'indagine campionaria, denominata "Percorsi di vita: dall'infanzia all'età adulta. Formazione, lavoro, relazioni affettive e familiari, salute e violenza", si è posta l'obiettivo di stimare la prevalenza, cioè la diffusione, delle esperienze di abuso lieve, moderato e grave in età minore. L'indagine è stata condotta con interviste "face to face" ad un campione di popolazione femminile italiana composto da donne dai 19 ai 60 anni. Il fenomeno delle violenze in età minore è stato osservato nelle sue molteplici forme, chiedendo alle intervistate di riferire su eventi riconducibili a cinque categorie di "child abuse":

1. abuso sessuale
2. maltrattamento fisico
3. maltrattamento psicologico
4. trascuratezza
5. violenza assistita.

L'oggetto principale d'indagine è stato inserito all'interno di una rilevazione a più ampio spettro sui percorsi di vita dall'infanzia all'età adulta, che sono stati investigati attraverso domande sulle esperienze scolastiche e formative, nel mondo del lavoro, le relazioni familiari e sociali, nonché la salute e la sessualità. Tali aree hanno rappresentato bacini informativi essenziali per delineare le costellazioni dei fattori di rischio individuali, familiari e sociali da utilizzare nell'analisi dei dati e nella definizione di alcune tipologie di soggetti caratterizzati da particolari profili di rischio.

Le informazioni raccolte, ancora in via di elaborazione, permetteranno di individuare alcuni temi critici che si presentano nella vita di coloro che hanno subito forme di maltrattamento, abuso o sfruttamento sessuale. Tale analisi potrà indirizzare anche la valutazione delle strategie d'intervento attualmente realizzate, al fine di comprenderne punti di forza e di debolezza sui quali operare. Sui risultati della ricerca è in corso di preparazione un rapporto finale, che sarà pubblicato nella collana editoriale curata dal Centro nazionale.

Il progetto sperimentale per la 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, costituisce un contributo operativo importante per dare adempimento anche a quanto richiesto dal Piano nazionale di lotta alla pedofilia, che tra le azioni strategiche da perseguire individuava il miglioramento dei dati statistici sui reati e sulle vittime di abuso e sfruttamento sessuale.

Il progetto, che rientra tra i compiti attribuiti al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza¹⁾, ex art. 3 (comma 2 lett. C) della legge n. 451/97, si pone gli obiettivi di:

- sperimentare modalità di rilevazione condivise dei casi di sospetto o accertato maltrattamento e abuso sessuale ai danni di minori;
raccogliere dati comparabili.

¹⁾ Per la direzione del progetto, il Centro nazionale si è impegnato a fornire, nell'ambito delle risorse finanziarie all'uopo rese disponibili:

1. l'organizzazione e il coordinamento tecnico-scientifico del gruppo di lavoro nazionale impegnato nell'impostazione generale del progetto e nell'elaborazione della scheda di rilevazione;

L'esperienza di documentazione, raccolta e analisi dei dati maturata a livello nazionale dal Centro nazionale e a livello locale dagli Osservatori regionali e/o provinciali sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza hanno dimostrato l'importanza di procedere ad una raccolta continuativa e sistematica di dati organizzati secondo criteri e metodologie condivise.

Per la realizzazione del progetto sperimentale il Centro nazionale ha costituito un gruppo di lavoro nazionale composto da ricercatori del Centro e da importanti esperti italiani del settore. Il gruppo di lavoro ha avuto il compito di impostare il disegno generale della ricerca e di predisporre lo strumento di rilevazione.

La definizione di violenza all'infanzia adottata è quella formulata in sede di "Consultation on Child Abuse and Prevention" dell'OMS (1999): "per abuso all'infanzia e maltrattamento devono intendersi tutte le forme di cattiva salute fisica ed emozionale, abuso sessuale, trascuratezza o negligenza o sfruttamento commerciale o altro che comporti un pregiudizio reale o potenziale per la salute del bambino, per la sua sopravvivenza, per il suo sviluppo o per la sua dignità nell'ambito di una relazione caratterizzata da responsabilità, fiducia e potere".

Questa definizione riesce, infatti, a catturare un'ampia varietà di condotte che pregiudicano il normale percorso di sviluppo di un bambino, a prescindere dalla loro intenzionalità.

Le situazioni di rischio e pregiudizio oggetto della ricerca sono state, quindi, identificate in:

- abuso sessuale (nella sua specificazione operativa sono state incluse anche le situazioni di sfruttamento sessuale);
- trascuratezza/patologia delle cure;
- maltrattamento fisico;
- maltrattamento psicologico;
- violenza assistita.

L'inclusione della "violenza assistita" quale tipologia a se stante consentirà di raccogliere dati specifici su un fenomeno che resta ancora oggi largamente misconosciuto e sottovalutato, come segnalato dallo stesso Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza nel quale si auspicava l'avvio di indagini ad hoc.

Ogni forma di violenza è stata "operazionalizzata" attraverso comportamenti e atteggiamenti caratteristici per favorirne un riconoscimento il più possibile univoco da parte degli operatori e delle operatrici partecipanti alla sperimentazione, attualmente in atto in alcune aree sub-regionali del Nord, Centro e Sud d'Italia.

2. l'organizzazione e il coordinamento tecnico-scientifico del Comitato tecnico-scientifico della ricerca sperimentale, composto dal dirigente del Servizio Minori del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, referenti delle Regioni coinvolte nella sperimentazione, ricercatori e tecnici del CNDAIA-Istituto degli Innocenti;

3. la formazione del personale dei servizi sociali territoriali addetti all'immissione dei dati, alla gestione degli archivi automatizzati e alla estrazione dei dati dagli stessi archivi, attraverso l'organizzazione di seminari formativi a carattere interregionale;

4. l'organizzazione degli incontri di monitoraggio a livello locale con gli operatori;

5. la progettazione di un software applicativo per la gestione della modulistica, degli archivi, delle operazioni gestionali rilevanti;

6. l'assistenza tecnica online e telefonica per l'utilizzo del software;

7. l'elaborazione in forma anonima dei dati e la redazione dei rapporti di ricerca.

3.4. IL SETTORE DELLE STRATEGIE DI CONTRASTO. L'AZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

3.4.1. IL LAVORO SUL TERRITORIO E LA SPECIALIZZAZIONE DEGLI OPERATORI PER LA COOPERAZIONE SOVRANAZIONALE

La ricognizione ha confermato il costante impegno delle Amministrazioni centrali nel contrastare e perseguire le azioni criminose che mettono a rischio lo sviluppo psicofisico di bambini e bambine.

È un'azione che prende forma a livello locale nella specializzazione delle forze di Polizia e dei Carabinieri, ma si sviluppa anche sul piano delle misure di indirizzo e di coordinamento, che si rendono necessarie per dare organicità al lavoro degli organi di polizia e per facilitare il raccordo con tutti gli altri soggetti attivi in questo ambito.

Nell'Ottobre 2003, l'Ufficio Operazioni del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri ha diramato una circolare con la quale è stato disposto che i vari comandi Provinciali dell'Arma organizzino specifici servizi finalizzati alla tutela dei minori, con particolare riferimento ai fenomeni dell'abbandono, dello sfruttamento e dell'abuso. Inoltre, il Reparto SM - Ufficio Criminalità organizzata ha diffuso a tutti i Comandi un documento, redatto sulla base di specifiche esperienze investigative, concernente le migliori procedure operative per il contrasto alla pedopornografia.

In tal senso si è mosso anche il Ministero dell'Interno - Dipartimento della P.S. Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, che ha redatto circolari volte a chiarire le procedure di intervento per contrastare perniciose manifestazioni di violazione della dignità dei minori.

Particolarmente innovativa e opportuna è la Circolare ministeriale n. 557/a/223.420.1 del 5.12.2003, avente ad oggetto "Videogiochi a contenuto osceno o violento. Attività di prevenzione e di contrasto a tutela dei minori". Questo intervento di indirizzo, rivolto in primis ai Prefetti e ai Questori, si è reso necessario constatando quanto, in questi anni, si è diffuso l'uso da parte di bambini e giovani di video giochi contenenti immagini violente e offensive del pudore. La circolare è stata anche una risposta alla richiesta formulata dalla Commissione Bicamerale per l'Infanzia di intervenire istituzionalmente per arginare il fenomeno, nonché ai solleciti provenienti da associazioni di genitori.

Attorno al problema, oggetto di riflessione da parte dell'Unione Europea, si stanno mobilitando anche le aziende del settore. Quest'ultime hanno recentemente aderito al Pan European Game Information (PEGI), il primo sistema europeo di classificazione dei videogiochi per fasce di età e per contenuti audiovisivi¹². Di tale strumento non si prevede ancora una applicazione vincolante e generalizzata da parte di ciascun Stato membro della UE, rimane perciò a carico di ogni autorità nazionale individuare i più corretti strumenti attivabili nell'ambito delle specifiche competenze delle autorità giudiziarie. E questo è ciò che si è inteso fare con la circolare in esame, che puntualizza quali sono, ad oggi, i compiti della polizia giudiziaria secondo quanto stabilito dalle leggi vigenti. Il richiamo è agli artt. 86 e 88 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, ove si stabilisce che sia la Pubblica sicurezza a rilasciare le licenze per l'esercizio di sale per biliardi o da gioco, sale scommesse e luoghi pubblici qualora vi siano installati video giochi o altri apparecchi automatici o semi automatici di intrattenimento. Inoltre, l'art. 110, comma 1, del medesimo T.U., conferisce al questore la potestà di stabilire l'elenco dei giochi di azzardo e di altri giochi che la pubblica autorità ritiene utile vietare nel pubblico interesse di adulti e minori. L'elenco dei giochi proibiti deve essere affisso nelle sale da biliardo, da gioco e negli altri esercizi autorizzati all'installazione di apparecchi da gioco. Da tali norme discende per i questori la possibilità di svolgere una più puntuale opera di vigilanza a tutela dei minori attraverso lo strumento delle prescrizioni da essi imponibili, a norma dell'art. 110 succitato, poiché nella tabella dei giochi vietati potranno essere inseriti anche apparecchi e congegni contenenti immagini violente. I parametri di riferimento cui i questori potranno attenersi, indica la circolare, non esistono stabiliti in forma esplicita, ma utili spunti potranno essere derivati dai principi contenuti nel Codice di autoregolamentazione TV e minori adottato dalle aziende pubbliche e private. Certamente saranno da proibire giochi che contengano, come prescritto nel Codice, "sequenze parti-

¹² Nella circolare del ministeriale si sottolinea che tale sistema consente di identificare l'adeguatezza di ogni video gioco per fasce di età poiché, ai fini della classificazione, prevede l'utilizzo di due o più simboli correlati che consentono di rendere riconoscibili il contenuto del gioco e le fasce di età cui è rivolto. Ciascun video gioco sarà poi sottoposto al vaglio di un Advisory Board che deve vigilare sulla corretta applicazione delle regole da parte delle aziende produttrici aderenti al PEGI.

colarmente crude o brutali o scene che, comunque, possano creare turbamento o forme imitative” nel minore che utilizzi il gioco o ne sia spettatore.

L'ampiezza e la qualità delle prescrizioni, anche con riferimento all'individuazione dei destinatari, potranno essere modulate dai questori in relazione alle effettive esigenze, e certamente questo compito richiederà un forte impegno al fine di vigilare sulla corretta applicazione delle prescrizioni imposte.

Di particolare rilievo è la considerazione in merito all'impossibilità di procedere in modo analogo per quanto riguarda l'attività di vendita al pubblico o, comunque, di produzione, duplicazione, noleggio e cessione a qualsiasi titolo di supporti audiovisivi destinati al gioco poiché tale settore, come disciplinato dall'art. 75 bis del T.U.L. P.S. e per consolidato orientamento giurisprudenziale, risulta sottratto al sistema delle autorizzazioni di polizia. Ma, in tale ambito, sono tutt'altro che meno urgenti le iniziative di vigilanza. La circolare rileva perciò l'opportunità di attivare appositi dispositivi di investigazione e contrasto per accertare la commercializzazione e la diffusione di giochi a contenuto osceno, siano essi applicati su software per console o su elaboratori elettronici o su qualsiasi altro supporto audiovisivo. I controlli dovranno accertare se si integrino gli estremi dei delitti sanzionati dall'art. 528 c.p. ovvero dall'art. 1 della legge 12 dicembre 1960 n. 1591¹³, che punisce chiunque fabbrica, introduce, affigge o espone in luogo pubblico o aperto al pubblico, disegni, immagini, fotografie ed oggetti che offendono il pudore o la pubblica decenza in relazione a soggetti minorenni. Il Ministero sollecita quindi ad accertare e perseguire i casi di violazione delle fattispecie depenalizzate previste dall'art. 725 c.p., ovvero dall'art. 1 comma 2 della legge n. 1591/60.

Anche la lotta all'abusivismo e alla produzione “pirata” di software e video giochi si pone in funzione strumentale rispetto all'esigenza di arginare il commercio e la diffusione di materiali nocivi poiché, secondo quanto riportato nella circolare medesima, tali forme di abusivismo si accompagnano spesso a manifestazioni criminali connesse alla produzione di materiali non adatti ai minori.

Con la circolare ministeriale N. 123-A3-3/130/3/52/2003 del 29.12.2003 si è invece voluto dare puntuale applicazione agli strumenti forniti dalla legge 11 agosto 2003 n. 228 “Misure contro la tratta di persone”, in particolare per combattere il fenomeno della riduzione in schiavitù di minori sfruttati in attività illecite e nell'accattonaggio, condizioni sovente contigue a quelle dello sfruttamento nel circuito prostituzionale.

Più direttamente collegata al tema in oggetto è la Circolare ministeriale N. 123.A3-4.1125130/130A del 4 novembre 2004 sul “Servizio telefonico di pubblica emergenza per l'infanzia 114 - Protocollo d'intesa per la definizione dei rapporti collaborativi per la gestione delle situazioni di emergenza in danno di bambini e adolescenti”, con la quale il Ministero ha voluto dare notizia ai propri uffici decentrati circa l'attivazione della linea di emergenza, sollecitandoli ad una fruttuosa e continua collaborazione con l'ente Gestore. Con quest'ultimo, Telefono Azzurro, al fine di affrontare nella misura più ampia ed efficace le situazioni di emergenza riguardanti i minori, il 22 settembre 2004 il Ministero dell'Interno ha sottoscritto uno specifico protocollo d'intesa.

Il Protocollo, nell'ottica di un “moderno concetto di sicurezza”, prevede interventi a carattere multidisciplinare e interistituzionale, in sinergia tra amministrazioni pubbliche e soggetti del privato sociale, per potenziare la rete di protezione ed assicurare il diritto all'ascolto dei bambini e degli adolescenti in difficoltà. In particolare, sono stati disciplinati i rapporti di collaborazione tra il Gestore del servizio 114, che deve garantire il diritto di ascolto del minore, e il Ministero dell'Interno, amministrazione con competenza generale relativamente alle emergenze ed alle attività investigative che riguardano i reati in danno di minori. Il Protocollo dispone che le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo, anche tramite le

¹³ Legge 12 dicembre 1960, n. 1591, Disposizioni concernenti l'affissione e l'esposizione al pubblico di manifesti, immagini, oggetti contrari al pudore o alla decenza., art. 1:

1. Chiunque fabbrica, introduce, affigge in luogo pubblico o aperto al pubblico disegni, immagini, fotografie od oggetti figurati comunque destinati alla pubblicità, i quali offendono il pudore o la pubblica decenza, considerati secondo la particolare sensibilità dei minori degli anni 18 e le esigenze della loro tutela, morale, è rispettivamente punito a norma degli artt. 528 e 725 del Codice penale.

Si applica la pena di cui all'art. 725 del Codice Penale anche quando disegni, immagini, fotografie od oggetti figurati rappresentano scene di violenza atte ad offendere il senso morale o l'ordine familiare.

2. Quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'Autorità giudiziaria, gli ufficiali di polizia giudiziaria possono eseguire il sequestro di detti disegni, immagini, fotografie od oggetti figurati procedendo immediatamente, e non oltre le ventiquattro ore, alla denuncia al procuratore della Repubblica.

Conferenze permanenti ed in collaborazione con il Gestore del Servizio 114, promuovano le iniziative più idonee ai fini del pieno coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati aventi specifiche competenze nei settori sociale e sanitario, con particolare riferimento all'elaborazione delle procedure comuni di intervento, alla circolazione delle informazioni, al monitoraggio ed alla valutazione delle diverse forme di abuso, nonché alla diffusione di una cultura per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza che risulti utile anche sotto il profilo della prevenzione. Scopo precipuo del Protocollo è la presa in carico del minore in difficoltà, con modalità differenziate in base alle diverse situazioni segnalate, nonché il superamento del rischio di pericolose sottovalutazioni, che potrebbero contribuire a mantenere sommerse situazioni che, pur non rivestendo il carattere dell'emergenza, sono comunque lesive di un'armoniosa crescita psico-fisica del bambino e dell'adolescente. Per quanto concerne i casi di interesse per le Forze dell'ordine, è previsto l'impegno del Gestore del Servizio a dare tempestivamente notizia circa le segnalazioni pervenute ed a fornire una consulenza in tempo reale, quando richiesta. Qualora sia necessario un pronto intervento, saranno attivati rispettivamente, a seconda della capillare presenza nel territorio di riferimento, il 113 o il 112, mentre, per quei casi che non rivestono carattere di "emergenza", verranno informati gli Uffici Minori delle Questure. Pertanto, gli operatori del Servizio 114 eseguiranno una prima valutazione dell'emergenza segnalata e, nei casi di dubbia rilevanza penale, si rivolgeranno alle Forze di Polizia con le modalità sopra indicate. Per quanto concerne quelle situazioni di emergenza che abbiano implicato l'intervento delle Forze di polizia, è stabilito che il servizio 114 collabori alla messa in rete dei casi mediante segnalazione ai servizi socio-assistenziali e sanitari, e ricercando le soluzioni più adatte alle esigenze del minore fra tutte quelle offerte sul territorio. È anche previsto che le Forze di polizia possano richiedere l'assistenza degli operatori del Servizio 114 se intervengono in casi di emergenza relativi ad eventi potenzialmente traumatici che coinvolgono minori.

Altri protocolli sono stati adottati in ambito locale. A Torino l'11 luglio 2003 è stato firmato il "Protocollo di collaborazione tra il Governo di Romania e il Consiglio locale del III Distretto di Bucarest e la Prefettura e il Comune di Torino" relativo al rimpatrio dei minorenni romeni vittime di sfruttamento. A Frosinone il 3 ottobre 2003 è stato firmato il "Protocollo per il contrasto dei fenomeni della dispersione scolastica, il bullismo, i maltrattamenti e gli abusi sui minori" tra la Questura ed il locale Centro Servizi Amministrativi del Ministero dell'Istruzione. A Milano, il 21 gennaio 2004 è stato sottoscritto un "Protocollo d'intesa per l'adozione di interventi coordinati nell'attività di contrasto all'abuso sessuale di minori e nella tutela dei minori vittime di abuso sessuale" tra la Prefettura, la Questura, il Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri, il Compartimento della Polizia Postale di Milano, il Comune, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, la A.S.L. Città di Milano e dal Ministero dell'Istruzione - Centro Servizi Amministrativi di Milano.

A Vibo Valentia, il 19 febbraio 2004 è stato firmato il "Protocollo d'intesa per la realizzazione di interventi integrati contro la violenza, i maltrattamenti e gli abusi sessuali in danno di minori" tra i sottoscrittori del protocollo compaiono, tra gli altri, la Prefettura, la Questura, il Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri e il Comando Provinciale della Guardia di Finanza.

Ad Aosta, nell'ambito del progetto "L'Arcolaio", che ha istituito un servizio regionale di prima accoglienza per donne sole con figli minori, il 2 marzo 2004 è stato siglato un protocollo operativo tra la Questura, il Reparto Territoriale dei Carabinieri e l'Assessorato alla Sanità, la Salute e le Politiche sociali di Aosta. A Pordenone, il 23 novembre 2004 è stato sottoscritto un "Protocollo d'intesa operativa avente ad oggetto le attività di rispettiva competenza in ordine ai reati di maltrattamento gravi e abuso sessuale in danno di persone minorenni commessi da maggiorenni", volto a coordinare e potenziare le attività di indagine in materia e a favorire il recupero psicofisico della vittima, riducendo il disagio derivante dall'attività processuale. Altri sottoscrittori del Protocollo sono la Prefettura, le Forze di polizia, l'Autorità Giudiziaria e gli Enti locali. Nell'ambito dell'iniziativa è stato istituito anche un osservatorio "ad hoc".

Il Ministero dell'Interno ha promosso anche la costituzione di un organismo centrale di studio e coordinamento in materia di abuso e dello sfruttamento sessuale, il Gruppo di lavoro interdirezionale, costituito nel marzo 2005 con decreto del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, per l'elaborazione di un "rapporto" che per arrivare alla definizione di iniziative volte alla tutela delle "vittime vulnerabili".

Anche l'Arma dei Carabinieri sta coordinando la propria attività a livello nazionale e locale con altri soggetti impegnati nella prevenzione e nell'assistenza. A livello nazionale si segnala il coinvolgimento nel-

l'applicazione, pur non avendolo sottoscritto, dell'accordo tra Ministero dell'Interno e Telefono Azzurro, che concerne lo sviluppo della linea di emergenza 114 e il pronto intervento a favore dell'utenza minorile. Inoltre, il Comando Provinciale dei Carabinieri di Pordenone ha sottoscritto, unitamente alle altre istituzioni coinvolte nella tutela minori, un protocollo d'intesa con le autorità scolastiche per interventi di prevenzione e di rilevazione precoce delle situazioni di rischio e di abuso.

Il Ministero dell'Interno è impegnato in attività di contrasto anche a livello internazionale, attraverso la partecipazione a organismi aventi compiti di indagine e coordinamento, quali il Gruppo "Interpol Specialist Group", riservato al personale di polizia impegnato nell'attività di contrasto, monitoraggio e analisi degli abusi commessi in danno di minori; il Gruppo di progetto "Child Pornography Database - Implementation study", costituito nell'ambito del "G8 - Gruppo di Lione"; la "Task Force", costituita nell'ambito del WTO per proteggere i minori dallo sfruttamento sessuale nel turismo.

A livello internazionale va segnalata anche la partecipazione di rappresentanti del Dipartimento della P.S. al seminario internazionale che si è svolto a Vienna (Austria) nel luglio 2004, organizzato dall'OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe, e riservato ad esperti delle Forze di polizia in materia di indagini sui reati sessuali, chiamati a individuare metodologie e strumenti coordinati e univoci per combattere il fenomeno dello sfruttamento sessuale a livello sopranazionale. Rappresentanti della Polizia hanno partecipato e dato il proprio contributo anche ad altri importanti incontri internazionali organizzati in sede OSCE: nel settembre 2004, a Helsinki, al seminario internazionale, organizzato dall'OSCE-ODIHR (Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani) sul tema della protezione dei diritti umani delle vittime della tratta; nel marzo 2005, a Vienna, alla conferenza di alto livello sulla lotta al traffico di bambini. Nel novembre 2004 si è tenuta a Bruxelles la 38^a Conferenza organizzata dalla Fondazione "Child Focus", alla quale hanno partecipato rappresentanti del Dipartimento di Pubblica sicurezza portando l'esperienza italiana nel campo della lotta alla pedopornografia ed alla prevenzione dei fattori di rischio legati all'utilizzo della rete Internet.

In materia di lotta alla tratta e allo sfruttamento sessuale, il Dipartimento della P.S. ha aderito al Progetto presentato dall'O.I.M. e finanziato con i fondi del Programma AGIS 2003 dell'Unione Europea, dedicato alla realizzazione di un network e di un intervento formativo comune per Funzionari di Polizia, ONG e Organizzazioni Internazionali sulla lotta alla tratta di esseri umani verso gli Stati Membri dell'Unione Europea da Paesi Candidati e Stati confinanti con l'UE dopo l'allargamento. In tale cornice si sono svolte tre sessioni formative, tra settembre e dicembre 2004, rispettivamente a Roma, Tirana e Parigi, alle quali hanno partecipato rappresentanti delle Forze di polizia. Sono stati sviluppati anche seminari specialistici concernenti i criteri e le modalità d'identificazione delle vittime, la protezione dei testimoni e la cooperazione tra le Forze di Polizia e le organizzazioni non governative.

L'attività di formazione impegna il Ministero dell'Interno anche a livello nazionale, come peraltro rilevato anche in precedenti edizioni della Relazione, poiché l'aggiornamento degli operatori rappresenta un prerequisito fondamentale ai fini di una crescente efficacia delle azioni messe in campo. Nel 2003 si è svolto il secondo ciclo di seminari per il personale degli Uffici Minori e dei Servizi della Giustizia Minorile, sulle tematiche di interesse comune, tenutosi in tre Scuole di Formazione del Dipartimento della Giustizia Minorile.

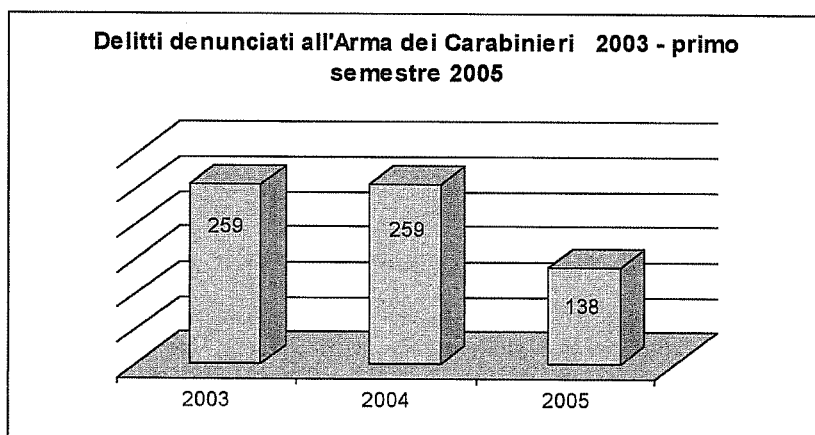
Per quanto concerne l'attività di formazione più recente, si evidenziano i corsi di "tecniche investigative" concernenti i reati in danno di minori ed i reati sessuali, rivolti agli allievi Vice Ispettori della Polizia di Stato, ed il 1° Corso sperimentale di specializzazione sui minori che si è tenuto presso la Scuola Pol.G.A.I. di Brescia per il personale appartenente alle Sezioni Specializzate delle Squadre Mobili.

L'aggiornamento degli operatori beneficia anche della possibilità di poter riflettere sulle modificazioni del fenomeno così come esse si manifestano dall'analisi dei dati raccolti dal Dipartimento. Qui, infatti, l'esigenza di monitorare l'andamento delle fenomenologie di abuso sessuale in danno di minori - connotate da un notevole "sommerso" - hanno indotto a mettere a punto, presso il competente Ufficio del Dipartimento della P.S., un apposito database nel quale vengono inserite tutte le informazioni riguardanti il soggetto passivo del reato (età, sesso, rapporto con l'autore), così come essere sono registrate nelle segnalazioni provenienti quotidianamente dagli Uffici o Comandi delle Forze di polizia presenti sul territorio e, in particolare, dagli Uffici Minori delle diverse Questure. Si dispone, in tal modo, di dati cosiddetti "operativi", che possono esseri sviluppati secondo diversi criteri:

- della distribuzione territoriale (in ambito nazionale, per macroaree, per regione o provincia);
- della nazionalità dell'autore e/o della vittima;
- della fascia di età o del sesso della vittima;
- della relazione esistente tra quest'ultima e l'autore del reato.

I dati del Ministero dell'Interno saranno oggetto di analisi in una successiva sezione della Relazione, si vuole però qui ricordare che anche l'Arma dei Carabinieri raccoglie informazioni quantitative inerenti i reati a sfondo sessuale nei confronti dei minori, segnalati al Comando generale dai reparti territoriali dell'Arma. Si tratta di dati che non sono omogenei rispetto a quelli del Ministero dell'Interno, con i quali non è facile compararli, è però importanti illustrarli perché rappresentano un ulteriore spaccato del fenomeno.

Le informazioni raccolte si riferiscono a violenza sessuale su minorenni, violenza sessuale di gruppo su minorenni, atti sessuali con minorenne e corruzione di minorenne, così come tali reati sono specificati dalla legge n. 66/96.



Da quanto comunicato, si osserva una curiosa stabilità nel numero delle segnalazioni per il biennio 2003 e 2004 (per l'anno 2005 sono stati forniti solo i dati riferiti al primo semestre), mentre diminuisce il numero dei soggetti denunciati, passando dai 243 del 2003 ai 217 del 2004.

