

SECONDA SEZIONE

**LE INIZIATIVE
A LIVELLO DECENTRATO**

PAGINA BIANCA

1. LE REGIONI, LE PROVINCE AUTONOME E LE CITTÀ RISERVATARIE

1.1. LA RICOGNIZIONE NAZIONALE

La Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 269/98 non poteva prescindere neanche quest'anno da un aggiornamento sulla ricognizione delle azioni condotte dalle Amministrazioni regionali e locali. È, infatti, questo un ambito nel quale con più evidenza si manifestano le azioni e gli interventi concreti a favore dei bambini e delle bambine. L'applicazione della normativa summenzionata ha dato impulso alla diffusione di una cultura attenta alla tutela e alla protezione dei diritti del fanciullo, in attuazione dei principi e dei diritti sanciti dalla Convenzione Onu del 1989, nonché alla formulazione di obiettivi e di strategie meno condizionate dalla logica dell'emergenza, grazie ad una loro maggiore integrazione all'interno sia dei piani di azione regionali sia della programmazione territoriale. Tuttavia, a fronte di elementi indubbiamente positivi, si constata la permanenza di una sistemica carenza di iniziative sulle specifiche forme di sfruttamento sessuale previste dalla legge n. 269/98, probabilmente sentite ancora come eventi che esulano dagli obblighi d'intervento dei servizi e delle istituzioni territoriali, oppure come problematiche sociali "speciali" gestibili attraverso progetti specifici, piuttosto che con la creazione di servizi ordinari specializzati.

Le Regioni e gli enti locali segnano, quindi, un vistoso ritardo nel rendere unitario il quadro degli interventi in materia di prevenzione, assistenza, protezione e tutela dei bambini, delle bambine e degli adolescenti, italiani e stranieri, da ogni forma di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale, avvengano essi all'interno o all'esterno della famiglia.

Tale criticità incide sia sulla coerenza istituzionale delle strategie sia sulla capacità di rilevare e proteggere fattivamente i minori. L'assenza di nomina di un problema, infatti, si traduce nella sua negazione, una conseguenza molto grave poiché nella realtà le situazioni di abuso "tradizionale" sembrano sempre più caratterizzate dalla compresenza anche di forme di sfruttamento, reale o virtuale, dei minori vittime.

1.1.1. UNO SGUARDO D'INSIEME

L'aggiornamento delle informazioni è avvenuto attraverso l'invio di una scheda di rilevazione a tutte le Regioni e Province autonome e alle Città Riservatarie ex lege n. 285/97¹, per la verifica delle attività realizzate nelle aree della prevenzione e del contrasto dei fenomeni di sfruttamento sessuale, abuso sessuale e tratta di minori a fini di sfruttamento sessuale, nonché per la tutela e l'assistenza alle vittime minorenni di tali reati. Le informazioni richieste vertevano sui seguenti ambiti di azione:

- a) azione normativa, programmatoria e di coordinamento attraverso l'approvazione di leggi, regolamenti, atti d'indirizzo, accordi e protocolli d'intesa, linee guida e progetti di rilievo regionale per lo sviluppo del sistema locale di servizi;
- b) monitoraggio e valutazione del fenomeno e delle iniziative realizzate;
- c) promozione di iniziative di informazione, sensibilizzazione e formazione, e sviluppo di servizi;
- d) partecipazione, adesione o patrocinio di progetti realizzati nell'ambito dei programmi europei e della cooperazione internazionale decentrata;

¹ L'inclusione delle Città Riservatarie all'interno della ricognizione è una novità di questa edizione della Relazione. La scelta è stata motivata dalla volontà di intercettare il maggior numero di fonti di informazione per ricostruire un ampio quadro, sebbene non esaustivo, della progettazione sui temi oggetto della legge n. 269/98. Si ricorda che le Città riservatarie sono i Comuni di Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari, cui la legge n. 285/97 (art. 1 comma 2) riserva una quota pari al 30 per cento delle risorse del Fondo istituito con tale legge in considerazione della loro complessa realtà socioeconomica e della presenza di una quota maggiore di popolazione minore rispetto alle medie nazionali.

- e) modalità e caratteristiche della collaborazione con l'Associazionismo e le altre realtà del Terzo settore;
- f) buone pratiche, con l'indicazione di esperienze, progetti pilota, azioni ritenute innovative realizzate dalla Regione o attivate nel territorio regionale anche da altri enti.

Alla richiesta d'informazione ha risposto il 75% degli enti contattati restituendo le schede compilate e documenti integrativi atti ad illustrare i contenuti delle attività che ogni regione e Provincia autonoma ha segnalato.

Le informazioni raccolte confermano che, pur tra difficoltà e in modo difforme, molte Regioni sono ormai stabilmente impegnate in un processo di rinnovamento e di consolidamento del sistema dei servizi socio-sanitari dedicati alla prevenzione del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia e alla tutela dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie.

Gli strumenti adottati riguardano sostanzialmente:

- la rivisitazione della normativa regionale inerente l'ambito della tutela e della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- la promozione di un sistema organizzativo basato su reti interistituzionali locali, che possa favorire la programmazione delle iniziative di qualificazione dei servizi e assecondare la creazione delle condizioni contestuali più adeguate ad una efficiente presa in carico dei bambini e degli adolescenti in situazioni di rischio;
- l'introduzione di figure professionali, capaci di presidiare, con nuove e specifiche competenze, i nodi cruciali delle reti e collaborare con le altre professionalità, sostenendone e potenziandone l'operatività.

I principi che in molte realtà regionali guidano, oggi, l'impegno teso al rinnovamento e al consolidamento dei servizi, sono:

- l'integrazione delle programmazioni, in particolare di quelle relative alla promozione dell'"agio" (e, come tali, afferenti all'ambito della prevenzione) con quelle relative alla cura e alla riparazione del "disagio". La consapevolezza del ruolo basilare che ricopre la prevenzione nell'azione di tutela dei bambini e degli adolescenti ha, infatti, reso consapevoli dell'importanza del dialogo e dell'interazione tra il sistema delle iniziative e delle progettualità inerenti la tutela e la protezione ed il sistema delle progettualità riconducibili più propriamente all'ambito della promozione dei diritti dell'infanzia (attività ricreative, socio-educative ecc.), che negli anni passati hanno avuto un forte impulso grazie alla legge n. 285/97 (e a queste attività alcune Regioni - Emilia-Romagna, Marche, Toscana, ad esempio - hanno voluto dare continuità anche per il futuro nell'ambito dei Piani di Zona mediante appositi programmi finalizzati, finanziati attraverso il trasferimento di risorse dedicate).

- La centralità del bambino e del ragazzo, per lo sviluppo di una cultura della tutela e del rispetto dell'infanzia e dell'adolescenza che permei i servizi più vicini ai minori (ossia quelli socio-sanitari, educativi, scolastici, ecc.). Questo principio si è manifestato, tra l'altro, nell'assicurare l'informazione e la facilità di accesso ai servizi stessi, nella capacità di ascolto da parte degli operatori nei confronti di bambini e adolescenti, nel loro coinvolgimento attivo nella ricerca delle soluzioni ai loro problemi, nella trasparenza dell'azione istituzionale. Si realizza anche con ricorrenti investimenti in formazione e qualificazione degli operatori affinché sia sempre più diffuso un approccio integrato e sistemico che tenga conto di tutte le sfere relazionali del bambino.

- L'omogeneizzazione delle prestazioni erogate dai servizi socio-sanitari, per cui su tutto il territorio regionale lo standard quali-quantitativo minimo assicurato deve essere lo stesso, indipendentemente dalla modulazione organizzativa locale e dai soggetti gestori dei servizi medesimi.

- L'integrazione della risposta, innanzitutto dei servizi sociali con quelli sanitari, ma anche di questi con quelli scolastici, ricreativi, socio-educativi, della giustizia e della sicurezza ed, ancora, del privato sociale (soggetti gestori di comunità di accoglienza, associazioni di famiglie affidatarie, organismi di volontariato, ecc.).

- L'attenzione nei confronti degli operatori, perché possano operare in un contesto che assicuri loro ade-

guati strumenti di formazione e qualificazione, ma anche modelli organizzativi adeguati ai bisogni di tutela professionale.

- La concertazione dell'azione programmatica e di indirizzo tra amministratori regionali e operatori dei servizi territoriali, affinché essi siano compartecipi della definizione, da un lato, dei nuovi modelli organizzativi integrati (in modo tale che questi possano portare una risposta efficace ai loro bisogni in quanto operatori) e, dall'altro, delle procedure per una più efficace applicazione del sistema di norme che li riguarda (si pensi al nodo critico dell'obbligo di segnalazione all'autorità giudiziaria di quei reati ai danni di minori che si configurano come reati procedibili di ufficio).

Del quadro nazionale non si può nascondere l'evidente squilibrio tra le Regioni del Centro nord e quelle del Centro Sud. Nelle seconde persiste una strutturale debolezza nella capacità di mettere a sistema le politiche per l'infanzia e, in specifico, sui temi del maltrattamento, dell'abuso e dello sfruttamento sessuale, nonostante l'esistenza di esperienze, anche di vera e propria eccellenza, che però faticano a diventare modelli di intervento e ad essere disseminate sul territorio regionale.

Nel proseguire con l'analisi dei risultati della ricognizione apparirà subito evidente il più frequente riferimento ad attività realizzate nelle regioni del Nord. Il disegno che ne emerge non è certo esaustivo della realtà, tuttavia si tratta di una parzialità da ricondurre al punto di debolezza appena menzionato e ad un fattore più contingente rappresentato dal minore dettaglio di informazioni nelle schede restituite dalle Regioni di Sud e la scarsa documentazione inviata ad approfondimento dei dati forniti.

1.1.2. LA RETE INTERISTITUZIONALE E LA PROGRAMMAZIONE

Il trasferimento dei finanziamenti statali previsti dalla legge n. 285/97 e dall'art. 17 della legge n. 269/98, hanno costituito la premessa per l'avvio di appositi programmi dedicati alla prevenzione e al contrasto delle forme di violenza in danno di minori.

Contestualmente, è stata questa l'occasione per sperimentare e mettere a fuoco un sistema territoriale di raccordo interistituzionale, che eserciti la funzione di indirizzo delle politiche locali di tutela attraverso la valutazione dei bisogni, la promozione progettuale e l'azione di controllo.

In alcune realtà (es. Lombardia, Piemonte, Marche, Toscana) è stata valorizzata la funzione della Provincia che, grazie alla sua funzione di ente di programmazione intermedio, può fungere "cerniera" tra la Regione ed il territorio². In effetti, l'esperienza maturata nell'ambito dell'attuazione della legge n. 285/97 ha mostrato come proprio la Provincia possa svolgere un sensibile ruolo di coordinamento e di crescita dei servizi, anche grazie all'attivazione di tavoli o coordinamenti tecnici composti da referenti e rappresentanti delle amministrazioni interessate. È dalla valorizzazione del ruolo della Provincia che, ad esempio, la Regione Emilia Romagna ha scelto di partire per la pianificazione delle politiche di tutela dei minori: un ambito, questo, dove il coordinamento interistituzionale riveste un ruolo assolutamente basilare a motivo della molteplicità delle amministrazioni coinvolte e della necessità di un qualificato apporto di diverse professionalità.

L'innovazione del ruolo della Provincia ha portato la realtà emiliana alla realizzazione di Piani provinciali di tutela, che raccolgono e sistematizzano i progetti e le iniziative adottate a livello locale coordinando organicamente i seguenti soggetti:

² In materia di politiche sociali e socioeducative, come già indicato nel Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali (Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"), la legge n. 328/2000 non attribuisce compiti diretti e gestionali alla Provincia in campo assistenziale, ma la definisce come soggetto centrale della programmazione generale e dello sviluppo del proprio territorio. In specifico, secondo quanto indicato dall'art. 7 della legge n. 328/00, in materia sociale la Provincia esprime le proprie funzioni principali nei seguenti ambiti:

- raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse disponibili a livello territoriale per concorrere all'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali (funzioni di "Osservatorio");
- analisi dell'offerta assistenziale al fine di promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito provinciale e promozione, di intesa con i Comuni, di iniziative di formazione (funzione di accompagnamento allo sviluppo locale);

- **la Regione**, che predispose annualmente le proprie linee di indirizzo programmatico e trasferisce alle Province i relativi finanziamenti. Nel 2002 e nel 2003, sulla scorta delle indicazioni previste nel D.M. 89/02 (che ha regolamentato l'utilizzo delle risorse trasferite alle Regioni per effetto dell'art. 17 della legge n. 269/98), le linee di indirizzo programmatico hanno previsto la promozione di azioni di prevenzione ed informazione, di formazione e di presa in carico. Nel 2004, anche a seguito del monitoraggio condotto sui progetti in corso, le linee regionali hanno promosso progetti miranti a soddisfare obiettivi inerenti le risorse di sistema (tra cui la realizzazione di servizi multiprofessionali; l'adozione di linee guida e di protocolli operativi; l'individuazione di forme di raccordo con i mass-media, ecc.) ed obiettivi inerenti le risorse umane (tra cui la formazione degli operatori, la sensibilizzazione, ecc.);

- **la Provincia**, che approva il proprio piano sulla tutela. Oltre all'approvazione dei Piani, le Province svolgono funzione di supporto tecnico, organizzativo e logistico nei confronti dei tavoli tecnici istituiti sul tema della tutela (di cui si dirà oltre) e si raccordano con gli altri soggetti del territorio (Comuni, Aziende USL ecc.), che collaborano e contribuiscono alla gestione ed all'esecuzione dei progetti. Le Province si rapportano altresì con gli Uffici di Piano di Zona affinché i progetti contenuti nei piani provinciali sappiano dialogare ed integrarsi con quelli contenuti nei Piani di Zona;

- **i Tavoli tecnici provinciali**, che costituiscono lo snodo principale del confronto interistituzionale e della riflessione tecnica a supporto della programmazione provinciale sul tema dell'abuso. I Tavoli tecnici, sulla base della valutazione dei bisogni locali e degli indirizzi regionali, svolgono un ruolo di coordinamento e di impulso per la redazione della proposta del Piano provinciale di tutela, che viene sottoposto all'approvazione degli organi della Provincia, e ne sovrintendono il monitoraggio³.

La costituzione presso la Provincia di Tavoli interistituzionali (composti da esperti e referenti dei vari Enti interessati alla tutela, cioè i servizi sociali territoriali, i servizi sanitari, i servizi scolastici ed educativi, i servizi afferenti all'area della sicurezza e della giustizia, il privato sociale) ha rappresentato una scelta che, secondo quanto si rileva dalle osservazioni fornite dalla Regione, pur non agevole da realizzarsi, è risultata tuttavia premiante.

Il nuovo ruolo attribuito alla Provincia sembra essere il naturale esito della sua natura di luogo "super partes", "equi-prossimo" alla sensibilità e alla operatività dei vari soggetti territoriali e istituzionali, una posizione che la rende più adatta di altri (si pensi ai Tribunali) a svolgere una reale ed effettiva funzione di animazione interistituzionale in grado di facilitare la partecipazione di tutte le istanze.

³ La composizione dei vari tavoli è molto variabile, una rilevazione condotta nel luglio 2004 indicava che il numero dei membri oscillava da 14 a 25, per complessivi 136 componenti afferenti a diverse professionalità (assistenti sociali, psicologi, neuropsichiatri, insegnanti, giudici onorari, agenti di polizia...). La Regione ha quindi previsto una rimodulazione entro dicembre 2005, per razionalizzare l'impiego di risorse professionali e uniformare la situazione sul territorio. Per il confronto e lo scambio di informazioni con le Province, i Tavoli tecnici e gli altri Enti territoriali (Comuni, Aziende USL ecc.), la Regione si avvale di incontri di raccordo e di verifica sull'attuazione dei Piani provinciali e di un sistema reciproco di reportistica tra Province, servizi socio-sanitari territoriali e Regione nel quale si registrano i dati sui progetti che il servizio regionale competente raccoglie ed analizza all'interno di un rapporto annuale. Oltre a ciò, la Regione ha recentemente sperimentato la formula del "laboratorio" riservato ai tecnici ed agli amministratori, quale momento di scambio reciproco delle esperienze significative e delle buone prassi, gestito comunque in una cornice comunicativa operativa ed informale.

1.1.3. ATTIVITÀ DI COORDINAMENTO E DI INDIRIZZO

La creazione di gruppi di lavoro interdisciplinari e interistituzionali a livello regionale sul tema della violenza all'infanzia rimane un'azione caratterizzante l'impegno dei governi regionali. Tali spazi di confronto rappresentano, in genere, il primo passo verso l'assunzione del problema nel quadro più generale delle politiche sociali, una volta che all'interno di esso le politiche per l'infanzia abbiano assunto gradualmente un ruolo di primo piano, con un più continuativo investimento in termini di risorse, idee e pensieri.

Si può citare a titolo di esempio il caso della Regione Toscana. Con l'approvazione del Piano Integrato Sociale Regionale 2002-2004 (deliberazione del Consiglio regionale 24 luglio 2002, n. 122), tra gli impegni assunti nell'ambito del maltrattamento e abuso sui minori, c'è stata la costituzione di un gruppo di lavoro multidisciplinare con compiti di conoscenza del fenomeno e di elaborazione di un progetto di intervento. Tale proposta è il risultato di un lungo processo di centralizzazione delle politiche dell'infanzia all'interno della pianificazione regionale e zonale, tanto che il lavoro del gruppo non è stato limitato ad attività di studio, ma è stato indirizzato anche verso l'individuazione di indicatori e strumenti di valutazione degli interventi, il monitoraggio sull'attuazione delle linee guida contenute nel Documento Guida e strumenti operativi in materia di abbandono e maltrattamento dei minori, approvato nel marzo 2002, e l'individuazione di nuovi modelli organizzativi per i servizi territoriali. Tali compiti sono stati poi confermati nel successivo Piano d'Azione Diritti dei Minori - area socio assistenziale, approvato dal Consiglio Regionale nel dicembre 2003.

Anche nel biennio in esame, molte Regioni hanno giocato il loro ruolo di raccordo interistituzionale e di coordinamento mediante l'approvazione di linee guida per la rilevazione, la valutazione e la presa in carico delle situazioni di abbandono, abuso, maltrattamento e sfruttamento sessuale. È, questa, un'attività non solo di coordinamento, ma anche di indirizzo che le Regioni hanno iniziato ad assumersi ormai da tempo per facilitare il processo di integrazione tra enti e servizi.

Nelle Regioni che hanno adottato con atti deliberativi proprie Linee guida (Abruzzo, Provincia autonoma di Bolzano, Puglia e Campania si aggiungono a quelle indicate nella precedente Relazione), si va configurando un sistema regionalizzato di procedure, competenze e criteri d'intervento che, in una prospettiva nazionale, non appare però del tutto uniforme.

Certamente, le linee guida Regionali intercettano un bisogno di collaborazione e chiarezza delle procedure, fortemente sentito dagli operatori anche in considerazione delle caratteristiche intrinseche ai fenomeni di abuso all'infanzia e sfruttamento sessuale. Le conoscenze sufficientemente diffuse, e condivise anche nel nostro Paese, evidenziano, infatti, che:

- la violenza ai danni dei bambini, in tutte le sue forme, è un fenomeno diffuso in ogni classe sociale, ma risente fortemente delle condizioni di povertà e di disoccupazione presenti nella comunità anche a causa della frammentazione e delle inefficienze della rete di supporto fornita dai servizi socio assistenziali e sanitari;
- la violenza è il sintomo di un grave disagio individuale e relazionale che interessa l'intero nucleo familiare alterando in senso disfunzionale i compiti fondamentali di accudimento e cura, e, dunque, richiede di essere affrontato non solo a livello del singolo individuo ma dell'intero sistema familiare;
- la tutela dei bambini e delle bambine vittime di trascuratezza, maltrattamenti e abusi non può limitarsi alla adozione di interventi emergenziali, ma deve integrarsi nell'operato ordinario dei servizi e delle istituzioni di tutela (Tribunali, polizia giudiziaria, ecc.);
- gli interventi di prevenzione e di trattamento, per essere efficaci, devono avere un carattere multidisciplinare perché un ente non può lavorare da solo, anche in considerazione degli obblighi di legge che sorgono dinanzi a qualsiasi forma di pregiudizio di un minore;
- gli abusi e le violenze, quando emergono, richiedono interventi tempestivi volti a proteggere il minore e aiutare la famiglia a superare la crisi;
- l'intervento tempestivo di valutazione e cura ha anche un sicuro valore preventivo rispetto a possibili sequele patologiche in età adulta.

Data tale complessità, è quindi comprensibile che gli operatori del settore desiderino dotarsi di modelli di

intervento che forniscano indicazioni a più livelli su:

- come individuare le situazioni familiari "a rischio";
- in quale modo intervenire per "accertare" i casi di sospetta violenza;
- quando e come segnalare all'autorità competente;
- con quali modalità operative realizzare l'integrazione inter-istituzionale;
- come conciliare gli interessi di cura e protezione della vittima con quelli di persecuzione degli autori del reato;
- come affrontare la crisi familiare e garantire adeguato trattamento nel medio e lungo periodo.

Tali esigenze di chiarezza costituiscono i punti fondamentali attorno ai quali si dipana il testo delle Linee Guida Regionali, la cui finalità di base resta quella di offrire un modello di intervento condiviso, che fornisca indicazioni per compensare eventuali carenze nella legislazione vigente e dia razionalità al funzionamento globale del sistema di tutela e protezione delle vittime.

In Campania, una delle nuove Regioni nel novero di quelle che hanno approvato linee guida, contestualmente all'approvazione del documento, è stato istituito il "Coordinamento Regionale in materia di abusi e maltrattamenti ai minori" una struttura che, oltre a creare modalità di confronto e di raccordo tra i vari enti e istituzioni, ha il compito di svolgere un monitoraggio permanente sul fenomeno in sinergia con l'"Osservatorio Regionale sulla condizione dell'infanzia". L'intenzione della Regione è quella di far emergere il più possibile il fenomeno e realizzare una mappatura delle risorse umane e finanziarie disponibili in grado di dare risposte immediate sul territorio regionale. Il Coordinamento servirà, inoltre, a promuovere una formazione di base per tutti coloro che operano a contatto con minori, affinché acquisiscano le competenze necessarie a riconoscere e accogliere i segnali di sofferenza ed attivare rapidamente percorsi di protezione diagnosi e cura dei fenomeni di abuso e maltrattamento.

In Liguria, con l'approvazione delle linee guida nel 2004, la Regione ha stanziato anche un fondo a supporto della loro attuazione che, nella prima annualità, ha finanziato progetti nei Comuni di Genova, La Spezia, Savona, Imperia e Chiavari.

Gli obiettivi che la Regione ha inteso perseguire con l'approvazione delle linee guida sono:

- a) definizione del fenomeno del maltrattamento e abuso e comportamenti da mettere in atto da parte di operatori ed Enti;
- b) determinazione di indirizzi e modalità organizzative ai Comuni e alle Aziende Sanitarie per la gestione del fenomeno del maltrattamento e abuso.

In linea con gli obiettivi regionali, le attività sostenute con lo stanziamento straordinario, sono state:

- sensibilizzazione e formazione degli operatori;
- informazione nelle scuole;
- sostegno a équipe multidisciplinari territoriali;
- sviluppo di sistemi di raccolta dati e documentazione degli interventi;
- interventi specifici di protezione (fondi per case - famiglia, gestione di spazi neutri per incontri protetti, ecc.).

1.1.4. PROMOZIONE DI STRUTTURE SPECIALIZZATE: I SERVIZI MULTIPROFESSIONALI

L'analisi degli interventi messi in campo dalle amministrazioni regionali e dagli enti locali consente di affermare che, in generale, l'azione istituzionale è connotata da una programmazione a lungo termine e quindi da un approccio ordinario, non emergenziale, bensì multisettoriale, coinvolgente sempre più i diversi attori e soggetti interessati.

Come si ricava dalle risposte al questionario, la gestione degli interventi di tutela trova ormai un forte punto di riferimento nei servizi multiprofessionali.

Si tratta per lo più di strutture organizzative che hanno il compito di supportare, in diverse forme, il lavoro di quanti, nell'ambito dei servizi socio-sanitari, sono impegnati nella presa in carico dei bambini e degli adolescenti oggetto di violenze. Le Regioni hanno dato forte impulso a questi servizi poiché rappresentano uno spazio di lavoro importante e qualificato che risponde anche all'esigenza di tutelare gli operatori stessi dal rischio di "isolamento professionale".

Si presenta, quindi, come un'esperienza diffusa - Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, ecc. - l'organizzazione di strutture sovracomunali e/o sovradistrettuali (che spesso hanno come territorio di competenza gli ambiti definiti con il recepimento regionale della legge n. 328/00) per la gestione degli interventi di tutela minori⁴. Tali esperienze, disciplinate sulla base di un rapporto convenzionale tra i comuni coinvolti, vogliono rispondere alla complessità dei problemi del disagio familiare e della violenza all'infanzia attraverso servizi specificatamente dedicati, secondo una logica di ottimizzazione delle risorse e delle competenze, nonché di maggiore efficacia nelle risposte, un'impostazione che naturalmente favorisce l'adozione di un modello di gestione associata tra Comuni. Gli obiettivi ricorrenti nelle esperienze in atto sono riconducibili ai seguenti aspetti:

- facilitare l'integrazione istituzionale e professionale;
- permettere una condivisione operativa di metodologie, prassi e procedure;
- rendere più tempestive ed efficaci le prese in carico e le valutazioni dei casi;
- raccogliere, condividere e monitorare dati e informazioni;
- promuovere un accrescimento condiviso di conoscenze e competenze professionali;
- ottimizzare (economie di scala) e garantire risorse economiche ed umane per dare continuità agli interventi grazie alla gestione associata.

Le funzioni svolte da tali strutture sono molto variabili, generalmente vi si ritrovano le seguenti:

- svolgere prime valutazioni e diagnosi sui casi segnalati ai servizi del territorio;
- favorire l'attivazione da parte dei servizi di interventi specialistici nei confronti dei familiari quando vi sia prognosi positiva delle relazioni genitori/e - bambino;
- fornire consulenze specialistiche ai Tribunali;
- effettuare la presa in carico di lungo periodo per il trattamento del minore e, ove possibile, del nucleo familiare;
- svolgere funzioni di consulenza alle équipes di zona e agli operatori dei servizi educativi e scolastici;
- favorire il raccordo tra i servizi coinvolti;
- promuovere nuovi progetti e formazione;
- sostenere la sperimentazione di nuove modalità di intervento.

⁴ Per "Tutela minori" si intende generalmente l'insieme degli interventi individualizzati e mirati sul singolo minore (adozioni, affidi, istituzionalizzazioni, procedure di aiuto e tutela in caso di separazione o divorzio, procedure di tutela in caso di abbandono e maltrattamento, altri reati sui minori, altri interventi speciali e personalizzati, ecc.) disposti dall'Autorità giudiziaria, dalla Magistratura civile e penale, dalla Questura o da altri Enti o Organi espressamente deputati alla protezione del minore, ovvero dal Servizio sociale comunale o dall'ASL.

Tra gli esempi più significativi si può annoverare, anche quello della Regione Veneto che con il Progetto pilota regionale di prevenzione, contrasto e presa in carico delle situazioni di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale di minori ha gettato le basi di una complessa architettura istituzionale di prevenzione e assistenza alle vittime di maltrattamenti, abusi e sfruttamenti i cui snodi operativi principali sono: la sensibilizzazione di genitori, educatori, insegnanti e operatori; l'attivazione di centri specialistici a livello territoriale; la formazione e l'aggiornamento professionale degli operatori dei servizi sociali e sanitari; l'elaborazione di linee guida, procedure e protocolli operativi con altre istituzioni coinvolte e la creazione di una Banca dati su bambini vittime d'abusi e maltrattamenti costituita presso l'Osservatorio regionale per l'Infanzia e Adolescenza.

Un'altra esperienza interessante è quella del progetto "Centro Territoriale Inter-Istituzionale di presa in carico e trattamento di minori vittime di abusi e maltrattamenti" (CTII), realizzato in Sicilia nella Provincia di Palermo. Il progetto, che ha preso avvio nel settembre 2004, è finanziato dalla Regione Siciliana Assessorato alla Famiglia alle Politiche Sociali e alle Autonomie Locali, con i fondi previsti dall'Accordo di Programma Quadro (APQ) - Recupero della marginalità sociale e pari opportunità, Priorità programmatica C, "Sostegno a minori e giovani privi di supporto familiare; accoglienza e supporto per minori e donne vittime di violenza e maltrattamento familiare". La caratteristica precipua del progetto è quella di voler coinvolgere tutte le agenzie e le istituzioni che si occupano, a vario titolo, di minori. L'ente organizzatore, la cooperativa "La Fenice", coordina i diversi soggetti, avendo come obiettivo la diffusione e lo scambio di conoscenze e di esperienze, il coordinamento delle attività, l'approfondimento delle conoscenze sul fenomeno attraverso raccolta dati e ricerche sul tema e la definizione di un modello unitario e condiviso di intervento. L'approccio multidimensionale e interistituzionale proprio dell'esperienza prevede un'azione su due livelli: accoglienza e presa in carico dei bambini segnalati dai diversi Uffici competenti; progettazione di azioni finalizzate ad ottenere una visione complessiva dell'evoluzione del fenomeno ed una conoscenza multicentrica del contesto socio-culturale nel quale maturano e si sviluppano situazioni di rischio o effettivo pericolo di abuso o maltrattamento su minori.

L'architettura del progetto si compone di diverse parti tra loro interdipendenti:

- il coordinamento del progetto;
- le case di accoglienza;
- l'equipe pluridisciplinare;
- la supervisione;
- la ricerca intervento;
- la valutazione partecipata;
- la promozione di interventi di formazione, sensibilizzazione ed informazione.

Per quanto riguarda le azioni più immediatamente a contatto con l'utenza, minori e famiglie, le case di accoglienza⁶ sono concepite come luogo di accoglimento, accudimento e contenimento temporaneo per i minori vittime di abusi e/o maltrattamenti fisici, psicologici e sessuali, per i quali l'allontanamento dal nucleo di origine rappresenta l'unico intervento attuabile per esercitare una efficace funzione di tutela e di protezione del bambino, e per fermare il circolo vizioso degli adattamenti patologici adottati dai familiari della vittima e dalla vittima stessa. L'equipe pluridisciplinare⁷ prende in carico, dal punto di vista

⁵ Tribunale per i Minorenni, Servizi Sociali Territoriali, Servizi di Neuropsichiatria Infantile, Pronto Soccorso Pediatrici, agenzie del pubblico e del privato sociale, ecc.

⁶ La cooperativa sociale Fenice gestisce due case di accoglienza per minori vittime di abuso sfruttamento sessuali o maltrattamenti. Con il progetto CTII, si aggiungono altre sette case che fanno riferimento al progetto, distribuite nella Sicilia occidentale, che saranno differenziate e specializzate per tipologie di utenti diversi: per minori vittime di abusi e maltrattamenti, per minori abusanti, per donne con minori vittime di abusi e maltrattamenti.

⁷ Composta adesso da dieci operatori: una psicologa psicoterapeuta infantile, una psicologa psicoterapeuta della famiglia, due psicologi clinici, due neuropsichiatria infantili, uno psichiatra, tre assistenti sociali.

terapeutico e socio riabilitativo, sia i bambini ospiti delle case di accoglienza del CTII, che i bambini ospiti di altre strutture residenziali, e affidati alla stessa équipe con decreto dal Tribunale per i Minorenni. L'équipe svolge un servizio specialistico di diagnosi e terapia al bambino abusato e/o maltrattato ed alla sua famiglia, e sostanzialmente predispone un progetto di intervento finalizzato al recupero ed alla riabilitazione.

Grazie ad un finanziamento statale derivante dalla legge n. 269/98, pari a 700.000 euro, la Regione Toscana ha finanziato programmi straordinari di assistenza e di recupero di minori maltrattati e abusati. La sperimentazione dei programmi straordinari è avvenuta però solo in alcune Aree Vaste della Toscana. Alla gestione del finanziamento a livello locale è stata data una regolamentazione omogenea definendo le modalità di utilizzo dei fondi, le tipologie dei casi, i criteri per la valutazione della gravità sui singoli casi e i parametri per l'attribuzione del punteggio di gravità e urgenza⁸. L'impiego di risorse economiche si è rilevato cruciale per sbloccare una situazione di emasse operativo e realizzare un percorso metodologico che, laddove mancava, ha favorito l'integrazione in tema di abuso e maltrattamento grave, oltre a supportare gli interventi di aiuto al minore e alla famiglia. I progetti finanziati dovevano essere:

1. orientati a sperimentare modalità assistenziali innovative e mirate a far emergere i requisiti minimi dei servizi contro il maltrattamento e gli abusi;
2. realizzati a livello di area vasta e/o sovrazonale da parte dei Comuni e consentire l'integrazione degli interventi con la rete dei servizi sociali e sanitari del territorio.

Essendo un finanziamento una tantum, sono stati considerati finanziabili solo interventi sui singoli casi, ad eccezione della convenzione con alcuni consulenti legali chiamati a supportare i servizi nella predisposizione delle segnalazioni, la gestione degli affidamenti e delle curatele.

Gli interventi sostenuti sono stati di tipo economico (contributo economico alla famiglia di origine, contributo economico alla famiglia affidataria, rette per inserimenti in case-famiglia o comunità); educativo (incarico ad educatore per intervento di educativa familiare); e psicodiagnostico-terapeutico (interventi di diagnosi/valutazione sul bambino, sull'adulto protettivo e sull'abusante; interventi di terapia sul bambino, sull'adulto protettivo e sull'abusante)

Dato il percorso sviluppato sino ad oggi all'interno del gruppo di lavoro menzionato in precedenza, considerata l'implementazione dei programmi straordinari di assistenza, il nuovo obiettivo della Regione Toscana è la creazione un Centro di Consulenza e di appoggio concreto per le difficoltà che gli operatori possono trovare nel loro iter lavorativo. Più in generale, la Regione intende mettere in moto un processo valutativo dal quale scaturisca una proposta organizzativa condivisa per un nuovo modello operativo dei servizi su maltrattamento e abuso, modello che faccia riferimento, e valorizzi, gli aspetti positivi della pratica professionale e della organizzazione dei servizi territoriali così come si sono venute definendo nel corso degli ultimi anni.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia è il Progetto Malab "Interventi per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni di abuso e maltrattamento all'infanzia", un esempio significativo di servizio multidisciplinare nato grazie alla collaborazione tra la città di Trieste e la Regione (accordo di Programma per l'attuazione del 2° Piano di interventi per l'infanzia e l'adolescenza 2001-2003 ai sensi della legge 285/97). Il progetto si è posto come finalità di base:

⁸ I criteri di gravità e urgenza per l'accesso al finanziamento sono individuati dai seguenti indicatori: a) tempo intercorso tra rilevazione e presa in carico; b) presenza di maltrattamenti multipli; c) segnalazione da parte del Servizio; d) segnalazione di fratelli; e) lavoro di équipe; f) presa in carico da parte dell'équipe di casi nel 2003; g) presa in carico di casi nuovi da parte dell'équipe; h) presenza di un genitore o di una figura adulta protettiva; i) interventi attivati dal servizio; l) interventi delle autorità giudiziarie sugli esercenti la patria potestà; m) età presunta del bambino al momento dell'abuso; n) durata media abuso; o) autori dell'abuso.

1. la definizione di prassi operative tra i servizi (sociali, sanitari, giustizia minorile) per un'adeguata presa in carico del minore in situazione di grave pregiudizio, in un'ottica di integrazione degli interventi;
2. la formazione degli operatori per l'acquisizione di informazioni e competenze nell'ambito della propria specificità professionale, e per favorire a livello distrettuale una maggiore competenza nell'affrontare l'abuso ed il maltrattamento grave.

Il Gruppo specialistico ha il compito di valutare le segnalazioni provenienti dagli operatori sociali, sanitari, scolastici, educativi, qualora questi siano in dubbio sulla veridicità del fatto; i servizi possono domandare, in accordo con l'autorità giudiziaria, al Gruppo specialistico la presa in carico del minore. Inoltre, rientra sempre tra le funzioni specialistiche, la definizione e attuazione di piani formativi per operatori sociosanitari e scolastici. In tal senso, uno dei prodotti dell'attività del Gruppo specialistico è la dispensa "Contributo per Buone pratiche contro il maltrattamento e l'abuso ai minori", che costituisce un utile strumento di orientamento e di formazione di base.

Proseguendo nell'analisi delle esperienze segnalate in occasione della presente ricognizione, anche in Emilia Romagna esistono servizi multiprofessionali su abuso e maltrattamento, ma l'attuale assenza di una regolamentazione regionale ha avuto come conseguenza la mancanza di un modello uniforme sia per quanto riguarda la composizione, sia per funzioni. In attesa della direttiva regionale sulla tutela, hanno ovviato in parte a questa lacuna le linee di indirizzo programmatico, prevedendo, in via transitoria, alcune caratteristiche di base per i servizi di nuova costituzione, tra cui:

- l'articolazione professionale, che deve comprendere almeno l'assistente sociale, lo psicologo, il neuropsichiatra infantile, il pediatra, il ginecologo, l'esperto giuridico;
- la copertura di tutti i casi di bambini e adolescenti che hanno subito violenza (compresi i reati previsti dalla legge n. 269/98 ed i casi di violenza assistita).

Bambini e adolescenti complessivamente in carico ai servizi per abuso sessuale negli anni 2001-2003

Provincia	Casi totali in carico nel 2001		Casi totali in carico nel 2002		Casi totali in carico nel 2003	
	n.	%	n.	%	n.	%
Piacenza	14	3,1	5	1,6	6	1,5
Parma	34	7,6	33	10,4	47	12,1
Reggio Emilia	54	12,1	26	8,2	30	7,7
Modena	121	27,0	83	26,2	89	22,8
Bologna	48	10,7	49	15,5	59	15,1
Ferrara	56	12,5	29	9,1	34	8,7
Ravenna	20	4,5	16	5,0	42	10,8
Forlì-Cesena	54	12,1	37	11,7	39	10,0
Rimini	47	10,5	39	12,3	44	11,3
REGIONE	448	100,0	317	100,0	390	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza.

L'urgenza di provvedere all'adozione di un modello di funzionamento uniforme è determinata dall'entità stessa del problema, che, secondo le statistiche regionali emiliane (possibili grazie all'esistenza di un sistema informativo sociale regionale), sembra indubbiamente più ampio di quello rappresentato dai dati nazionali. È infatti ragguardevole sia il numero di bambini seguiti complessivamente dai servizi territoriali per problematiche riconducibili a forme di abuso sessuale intrafamiliare e/o extrafamiliare (si veda tavola 1), sia il numero di nuovi casi presi in carico in ciascun anno per il medesimo problema (si veda tavola 2).

Bambini e adolescenti presi in carico dai servizi sociali per abuso sessuale negli anni 2001-2003

Provincia	2001		2002		2003	
	n.	%	n.	%	n.	%
Piacenza	2	1,4	1	1,0	0	0,0
Parma	16	11,6	19	19,2	17	13,3
Reggio Emilia	35	25,4	4	4,0	12	9,4
Modena	26	18,8	22	22,2	21	16,4
Bologna	15	10,9	26	26,3	27	21,1
Ferrara	7	5,1	2	2,0	8	6,3
Ravenna	12	8,7	6	6,1	21	16,4
Forlì-Cesena	16	11,6	11	11,1	12	9,4
Rimini	9	6,5	8	8,1	10	7,8
REGIONE	138	100,0	99	100,0	128	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza.

Nonostante tutte le cautele necessarie data la non comparabilità dei dati ivi presentati con le statistiche giudiziarie, che saranno commentate in un successivo capitolo della Relazione, non si può non restare colpiti dalla discrepanza esistente tra l'entità dei totali riportati in tavola 2 e i numeri relativi ai minori vittime di reati ex lege n. 66/96 resi disponibili dal Ministero dell'Interno - Dipartimento di Pubblica sicurezza. Considerando, infatti, le statistiche giudiziarie come proxy, assai imperfette, dei nuovi casi, è evidente la differenza con i dati regionali: le statistiche del Ministero segnalano nel 2001 16 minori segnalati all'A.G. come vittime di abuso sessuale, ma i nuovi casi giunti ai servizi sono 138; per il 2002 la fonte ministeriale sale a 38, sono 99 i minori registrati dalla Regione; per il 2003 il dato ministeriale è pari a 49, il dato regionale a 128.

Dove è la distorsione? I nuovi casi giunti ai servizi sono stati denunciati in altri anni? Le differenze segnalano che una parte dei casi emersi e noti ai servizi non viene denunciata? Le segnalazioni sono fatte ad autorità giudiziarie differenti da quelle che costituiscono la fonte dei dati del Ministero dell'Interno?

Le domande rimangono aperte e si tratta di differenze che si riscontrano anche in altre rilevazioni regionali, quale quella effettuata in Toscana che fornisce valori numerici molto superiori rispetto a quelli ufficiali poiché nel triennio i minori segnalati all'autorità giudiziaria dai servizi sociali (prevalentemente alla Procura presso il Tribunale per i minorenni) in quanto vittime di abusi sessuali in famiglia, sono stati: nel 2001 134, nel 2002 119 e nel 2003 178. Tuttavia, se si guarda ai dati forniti dal Ministero dell'Interno, i minori vittime di reati ex lege n.66/96 diventano rispettivamente nel triennio: 17, 84 e 48.

Tale "balletto" di cifre richiama ancora una volta l'urgenza di procedere alla costruzione di un serio sistema nazionale di registrazione dei minori segnalati ai servizi e all'autorità giudiziaria, allo scopo di catturare in modo meno approssimativo possibile - per quanto è possibile - l'entità del fenomeno e le sue variazioni.

1.1.5. L'INTRODUZIONE DI NUOVE FIGURE PROFESSIONALI

Come si accennava in precedenza, tra le linee di azione che contraddistinguono lo sviluppo delle politiche regionali in questo settore si pone anche la formazione e il coinvolgimento di nuove figure professionali e istituzionali. Non deve stupire che il consolidamento del sistema dei servizi socio-sanitari dedicati alla tutela dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie passi anche attraverso l'introduzione di nuove figure. Questa è, infatti, una strada per far fronte a due diffuse criticità: la presenza di una pluralità, spesso scomposta, di soggetti preposti alla gestione ed alla programmazione dei servizi dedicati all'infanzia e all'adolescenza (Enti locali, Istituzioni scolastiche, Aziende USL, organismi del privato socia-

le...), pluralità che ha generato il bisogno di promuovere una più efficace concertazione ed armonizzazione tra le rispettive posizioni, culture, pratiche professionali e competenze; e il bisogno crescente da parte dei servizi di disporre di professionalità qualificate in materia di diritto familiare e minorile al fine di esercitare una più forte azione di tutela a favore dei bambini e degli adolescenti.

Per far fronte al primo dei due bisogni sono molte le soluzioni in via di sperimentazione. Alcune Regioni (es. Toscana) hanno compiuto la scelta di andare verso la specializzazione delle funzioni di servizio sociale con l'assegnazione di competenze specifiche in materia minori ad alcune assistenti sociali e la nomina di una referente Minori (scelta tra le assistenti sociali) a livello di Ambito, o area socioassistenziale. In tal modo si è saputo dare risalto alla materia minorile come settore specifico sia delle politiche sia dei lavori dei servizi sociali, e qualificarvi in modo dedicato alcuni operatori territoriali.

Un altro profilo operativo emergente in alcune esperienze può essere definito come "figura di sistema", ossia un operatore dedicato in modo prevalente all'integrazione delle progettualità e delle programmazioni. Si è dinanzi ad una figura che ha il compito di mettere in relazione le varie aree (educativa, scolastica, sociale, sanitaria, culturale, ricreativa...), attivando una contaminazione dei linguaggi e delle sensibilità e mettendo, quindi, in connessione tra loro l'ambito della promozione dell'agio e della prevenzione con quello della cura e riparazione del disagio.

Già per effetto della legge n. 285/97, negli anni passati, in determinate realtà erano state istituite con esiti positivi delle figure di coordinamento e di raccordo su ambiti o azioni specifiche; alcune Regioni (es. Calabria, Puglia, Emilia Romagna, ecc.) hanno variamente scelto di trasferire questa "buona pratica" su tutto il territorio regionale, facendo di tali operatori un punto di riferimento sicuro e stabile dedicato al tema dell'integrazione delle competenze e delle risorse per l'infanzia. Ma per fare questo è stato spesso necessario, tra le altre cose, prevederne il rafforzamento dei compiti di coordinamento e l'estensione della competenza a tutti gli ambiti che interessano la vita ed il benessere sociale, sanitario, educativo dei bambini e degli adolescenti.

Per agevolare l'istituzione e l'affermazione di questo nuovo ruolo si sta agendo su due leve: innanzitutto erogando alle Zone sociosanitarie, o Ambiti, apposite risorse economiche per l'introduzione, o lo sviluppo, di tali figure. La seconda leva tende invece a concretizzarsi in una costante azione di accompagnamento e di assistenza di questi nuovi operatori da parte della Regione attraverso un contatto continuo con i servizi cui la figura stessa fa capo (Comuni, Aziende USL, ecc.) e la previsione di attività formative.

In genere, queste figure di sistema operano all'interno dell'Ufficio di Piano e sono i referenti del programma territoriale d'intervento dedicato all'infanzia e all'adolescenza contenuto nel Piano di Zona. Talvolta ne curano altresì la proposta ed il monitoraggio, ricercando l'integrazione di questo con i programmi proposti dalla scuola, con i Piani provinciali per la Salute o altri eventuali piani locali in materia di accoglienza, adozione, maltrattamento e abuso. Infine, per rendere reale ed efficace la funzionalità, la figura di sistema è spesso nominata anche all'interno dei gruppi tecnici zionali e/o provinciali che sono preposti alla programmazione ed all'adozione delle scelte progettuali (coordinamento pedagogico provinciale, tavoli tecnici ecc.) nel settore della prevenzione del disagio e della violenza.

Un'altra professionalità innovativa è quella dell'esperto giuridico per la tutela dei minori e delle loro famiglie, che però solo la Regione Emilia-Romagna sta promuovendo.

La motivazione che ha portato a volere istituire questa nuova figura - che non trova altri esempi nel panorama nazionale - è legata al fatto che nell'attività quotidiana dei servizi socio-sanitari si manifesta la necessità di disporre di un qualificato apporto giuridico in diritto minorile e diritto di famiglia. Negli ultimi anni, in particolare, si è profilata una forte accelerazione della produzione normativa di tale ambito (dal diritto di famiglia ai rapporti tra amministrazione e giurisdizione, dalle convenzioni internazionali alle leggi speciali in materia di adozioni, affido, contrasto alle forme di violenza, separazione e minori contesi, devianza e processo penale minorile), ciò richiede competenze sempre più specialistiche in grado di fornire un adeguato supporto agli operatori (assistenti sociali, psicologi, medici, educatori, insegnanti ecc.) e ai minori seguiti. Contestualmente, si registra, anche a motivo dell'introduzione della normativa sul "giusto processo", una maggiore formalizzazione dei rapporti tra magistratura e servizi, con la conseguente necessità, da parte di questi ultimi, di una più matura consapevolezza del proprio ruolo e delle proprie competenze in materia giuridica.

A fronte di ciò, gli operatori impegnati nell'azione di tutela si trovano spesso isolati e sovraesposti, talo-

ra al centro di esasperate forme di conflittualità e di un uso talvolta spregiudicato degli strumenti massmediatici.

Per far fronte a questi problemi, la risposta dei servizi, che normalmente non dispongono di professionisti formati in modo specifico nel diritto minorile e della famiglia, è stata normalmente quella di far ricorso alla consulenza di legali esterni: questa scelta, però, non sempre consente un vero ed efficace affiancamento tra questi consulenti e gli operatori socio-sanitari.

Per definire le caratteristiche dell'esperto giuridico, la Regione Emilia-Romagna ha condotto un'analisi preliminare, facendo riferimento:

- alle pochissime figure di professionisti laureati in giurisprudenza che operano nei servizi socio-sanitari dell'Emilia-Romagna e che, per esperienza e per formazione curricolare, di fatto svolgono una funzione di esperti in diritto minorile. Sono state esaminate la loro specifica competenza, le modalità di interazione con gli altri operatori e l'impatto del loro operato sui rispettivi servizi;
- a contatti con "testimoni privilegiati", ossia con professionisti affermati operanti nelle strutture socio-sanitarie ubicate nel territorio regionale; essi hanno rappresentato i problemi e le esigenze dei loro servizi ed hanno formulato idee e proposte utili per indirizzare i contenuti del percorso di formazione dell'esperto giuridico;
- a contatti istituzionali nell'ambito delle relazioni che la Regione intrattiene regolarmente con i rappresentanti del territorio.

Grazie ad un approccio concertato, è stata delineata la fisionomia della nuova figura destinata a ricoprire un ambito finora scarsamente presidiato, e necessitante di un background formativo costruito su una solida base culturale di natura giuridica (gli esperti sono laureati in giurisprudenza) cui si deve unire: una buona sensibilità in materia psico-socio-pedagogica, approfondite conoscenze in materia di diritto minorile e della famiglia (sotto il profilo amministrativo, civile, penale); la conoscenza del funzionamento e delle dinamiche dei servizi - conoscenza favorita dal fatto che vi operano all'interno. Attualmente nessuna figura professionale possiede questo bagaglio di conoscenze ed abilità, e pertanto non è assimilabile o sovrapponibile ad altre che in qualche modo già operano nei servizi.

I compiti propri dell'esperto giuridico sono stati definiti in:

- assicurare un efficace affiancamento agli operatori dei servizi mediante l'assistenza nella redazione di atti, la soluzione di problemi di rilevanza giuridica ed amministrativa ecc.;
- potenziare l'efficacia e la tempestività degli interventi degli operatori nelle situazioni di emergenza, consentendo un pieno utilizzo delle opportunità offerte dai diversi riferimenti normativi;
- sostenere gli altri operatori socio-sanitari nei rapporti interistituzionali (ad es. con la magistratura e le forze dell'ordine) ed assicurare la correttezza del loro operato sotto il profilo normativo, anche sostenendoli di fronte a terzi (ad es. avvocati di parte, mass-media ecc.);
- contribuire alla diffusione della cultura della tutela e della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in armonia con quanto affermato dalla normativa nazionale ed internazionale (Convenzione ONU sui diritti del Fanciullo ecc.).

Il percorso formativo è stato articolato in due fasi: un corso di aggiornamento professionale delle figure indicate dai servizi partecipanti al progetto regionale (ottobre 2004-ottobre 2005, della durata complessiva di 600 ore); accompagnamento degli esperti (da novembre 2005) nell'affermazione del proprio ruolo, nel consolidamento della propria professionalità e nel loro riconoscimento presso la rete locale dei servizi socio-sanitari locali⁹.

⁹ Il corso è stato rivolto a 30 laureati in giurisprudenza, che già sono dipendenti o collaboratori della Regione stessa e delle pubbliche Amministrazioni ubicate nel territorio emiliano-romagnolo, titolari o esercenti delle funzioni sociali in materia di minori (Comuni, AUSL, Comunità montane, Consorzi, Province, Autonomie scolastiche, Centri Servizi Amministrativi, ecc.).

Nella formazione sono state adottate metodologie didattiche innovative ed attente al bisogno di conferire una concreta professionalità ai corsisti, così accanto alla tradizionale lezione frontale sono stati previsti: laboratori, seminari, role-play; simulazioni; la stesura di un project work; la partecipazione a udienze presso il Tribunale per i minorenni e ad attività presso la Questura; uno stage presso un servizio socio-sanitario territoriale. Un primo traguardo immediatamente raggiunto grazie a questo percorso formativo è stato il fatto di aver consentito agli esperti di maturare non solo conoscenze ed abilità, ma anche e soprattutto una sensibilità e mentalità specifica, ed una forte coesione di rete.

Adesso, lo sforzo della Regione sarà rivolto al consolidamento della rete degli esperti in quanto tale, quale ambito culturale che possa incentivare uno scambio continuo sulle problematiche emerse dall'attività quotidiana, ma anche stimolare autonomi percorsi di aggiornamento o promuovere la riflessione ed il dibattito su questioni regionali e nazionali in materia minorile.

Verso la definizione di una figura giuridica di pubblica tutela degli interessi di soggetti "deboli" si muove anche l'azione della Regione Toscana che, così come previsto dalla legge regionale n. 41/2005 Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela e i diritti di cittadinanza sociale, ha istituito l'Ufficio di pubblica tutela, avente il compito di tutelare i diritti delle persone dichiarate incapaci con particolare attenzione alla tutela dei diritti dei minori.

1.1.6. L'AZIONE DI PREVENZIONE PRIMARIA, SENSIBILIZZAZIONE E FORMAZIONE

Un altro aspetto sul quale occorre porre l'accento è quello della prevenzione primaria, ovviamente centrale in quest'ambito.

Gli interventi che vogliono impedire l'insorgenza della violenza, valutando i fattori di rischio e la sua precoce rilevazione, sono numerosi.

Alla prevenzione primaria è dedicato il progetto "Impariamo ad ascoltarli", realizzato da anni dalla Regione Piemonte attraverso corsi di formazione rivolti agli operatori dei settori sociale, sanitario, educativo, giudiziario, e la realizzazione di materiali informativi per adulti e ragazzi, quali il progetto "Le fiabe di Davide", consistente in un cd rom dedicato al tema del "buon uso di Internet" che è stato distribuito presso tutte le scuole materne ed elementari del Piemonte.

Prosegue anche l'importante impegno della Regione Lombardia che, come riportato anche nella precedente Relazione, ha deciso di investire in un'ampia azione di sistema realizzando azioni di informazione e sensibilizzazione sui temi dell'abuso, che hanno coinvolto numerose province. La Regione Lombardia ha puntato alla prevenzione diretta, rivolta cioè ai bambini, in particolare con il laboratorio "Le parole non dette", che insegna ai minori a riconoscere gli approcci negativi e ambigui, coinvolgendo in attività di formazione numerosi soggetti "adulti": insegnanti, vigili urbani, poliziotti, educatori dell'asilo nido, personale di pronto soccorso, pediatri di base e di libera scelta. Merita notare che l'esito della prima fase del progetto ha avuto due importanti esiti positivi:

1. lo sviluppo di centri specialistici presenti a livello provinciale;
2. la creazione di strutture di monitoraggio e di documentazione, quale, ad esempio, l'Osservatorio territoriale sul fenomeno della pedofilia creato a Lecco (esito del progetto di sensibilizzazione "Mimi" avviata nel biennio precedente grazie ai fondi della legge n. 285/97).

Non si può, infine, tralasciare di sottolineare anche la capacità di integrare l'azione di formazione e informazione con interventi di ricerca e indagini finalizzati a conoscere meglio il problema sociale sul quale si intende intervenire con più efficacia. Si citano, a titolo di esempio, l'esperienza di Como e di Lecco. A Como è stata svolta una ricerca volta a ottenere un quadro epidemiologico più completo sull'incidenza del fenomeno. La ricerca è stata condotta attraverso la somministrazione di un questionario a circa 2000 studenti al fine di verificare l'entità del numero oscuro dei reati di maltrattamento e di abuso su minori, mai segnalati. Inoltre, si è proceduto con la raccolta dei dati sui procedimenti avviati e il confronto con ricerche di respiro nazionale ed internazionale condotte negli anni precedenti. I dati sono ancora in corso di