ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CX**
n. **3**

RELAZIONE

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

(Periodo 1º gennaio 2004 al 30 giugno 2005)

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

Presentata dal Ministro per le pari opportunità

(PRESTIGIACOMO)

Trasmessa alla Presidenza il 10 marzo 2006

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

INDICE

Prefazione

On. Stefania Prestigiacomo, Ministro per le Pari Opportunità ..... *Pag.* 5

Prima sezione
L'azione del Governo e delle amministrazioni centrali ..... » 7

1. L'impegno dell'Italia nella lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale. Le iniziative a livello centrale ..... » 9

2. Elementi innovativi nel quadro della legislazione italiana ed europea, la legge 6 febbraio 2006, n. 38 ..... » 41

3. Le linee strategiche adottate nei settori educativo, sanitario, sociale, delle comunicazioni e della giustizia ..... » 46

4. L'attuazione della nuova legge 11 agosto 2003, n. 228 « Misure contro la tratta di persone », quale strumento di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori. La legislazione italiana in rapporto al quadro europeo. I progetti di protezione sociale che coinvolgono vittime minori ..... » 73

Seconda sezione
Le iniziative a livello decentrato ..... » 97

1. Le Regioni, le Province autonome e le città riservatarie . » 99

2. Il contributo del Terzo settore ..... » 123

Terza sezione
Le iniziative in sede europea e internazionale ..... » 127

1. Il confronto e il coordinamento a livello europeo e internazionale ..... » 129

2. Monitoraggio delle attività di indirizzo promosse dalle principali istituzioni europee e internazionali, con particolare attenzione alle iniziative assunte in sede OSCE, CAHTEH e del Gruppo di esperti dell'Unione europea in materia di tratta di esseri umani ..... » 132

3. La partecipazione italiana ai programmi europei ..... *Pag.* 141

4. La cooperazione italiana per i minori ..... » 149

Quarta sezione
Le diverse forme di abuso e sfruttamento sessuale di bambini, bambine e adolescenti: i dati legati alla normativa nazionale ..... » 153

1. Le vittime, le segnalazioni di reato e le persone denunciate per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 ..... » 155

2. Le fattispecie di reato previste nella legge n. 269/98 ..... » 163

Quinta sezione
Problematiche operative e istituzionali della presa in carico psicodiagnostica e terapeutica degli autori di abuso sessuale e pedofilia ai danni dell'infanzia ..... » 167

1. « Pedofilia »: un termine che descrive ma non può far diagnosi ..... » 169

2. La violenza sessuale sui minori tra le mura di casa ..... » 170

3. Gli adolescenti aggressori sessuali ..... » 170

4. I principi che presiedono agli interventi trattamentali .. » 171

5. La violenza sessuale sui minori: risposta retributiva e contesto dell'esecuzione penale in Italia ..... » 175

6. Scenari trattamentali prospettabili per i rei sessuali nel contesto giuridico-legislativo italiano ..... » 178

Sesta sezione
I minori nei procedimenti giudiziari: nodi critici e potenzialità di sviluppo della prassi applicativa ..... » 183

1. I minori nei procedimenti giudiziari: nodi critici e potenzialità di sviluppo della prassi applicativa ..... » 185

Settima sezione
Il cinema ci prova grazie all'arte. La rappresentazione della violenza all'infanzia ..... » 199

1. La rappresentazione della violenza all'infanzia nel cinema ..... » 201

Appendice statistica ..... » 209

PREFAZIONE

L'Italia, negli ultimi anni, ha avviato un incisivo processo di adeguamento normativo per dotare il nostro Paese di strumenti di contrasto moderni ed efficaci contro le forme di abuso e sfruttamento sui minori.
Sul piano strettamente normativo possiamo affermare che il nostro Paese è sicuramente avanti rispetto a molti altri membri dell'Unione, abbiamo infatti ratificato con sollecitudine tutte le convenzioni ed i protocolli internazionali in materia, ponendoci in prima linea nella lotta contro questo turpe fenomeno.
Per contrastare ogni forma di reato a danno dei minori, il Governo si è impegnato fin da subito con un'azione articolata a più livelli ed anche se la legislazione italiana in materia era abbastanza recente, ha ritenuto necessario studiare un nuovo disegno di legge, divenuto oggi legge dello Stato, che contenesse nuove ed incisive misure contro lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia.
Questo perchè, con lo sviluppo e la diffusione delle nuove tecnologie, in particolar modo della rete di Internet, sono nate purtroppo anche nuove forme di sfruttamento sessuale minorile che necessitavano di una nuova regolamentazione.
La legge studiata dal Governo introduce importanti novità negli strumenti di contrasto alla pedofilia ed alla pedopornografia on-line, un fenomeno in grande espansione che, proprio per la volatilità della rete, è molto difficile da perseguire.
La normativa inasprisce le pene per chi si macchia di reati di pedofilia e pedopornografia on-line ed oltre a colpire la diffusione di materiale pedopornografico, punta sul blocco dei flussi finanziari che ruotano attorno a questi siti mediante la revoca delle convenzioni con le carte di credito, che è il mezzo più usato per i pagamenti su Internet. Il provvedimento sancisce il divieto assoluto di rapporto con minorenni in cambio di denaro e prevede l'esclusione del patteggiamento per i reati di pedofilia e pornografia minorile, evitando così che gli autori dei reati sui minori possano avvalersi dei meccanismi premiali di riduzione della pena.
Per le persone condannate per questo tipo di crimini sono previste pene ancora più severe ed è inoltre comminata l'interdizione perpetua dall'attività nelle scuole di ogni ordine e grado e negli uffici o servizi in istituzioni o strutture prevalentemente frequentate da minori.
Questa legge prevede anche un inasprimento della lotta al turismo sessuale, prevedendo che la giustizia italiana possa punire non solo gli organizzatori, ma anche i partecipanti consapevoli ai viaggi.
Tra le novità contenute nel provvedimento c'è anche l'istituzione, presso il Ministero dell'Interno, del "Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet", a cui è stato affidato il compito di raccogliere tutti i dati, le informazioni e le segnalazioni provenienti dall'Italia o dall'estero, da soggetti pubblici e privati, su siti che diffondo materiale pedopornografico.
Per acquisire e monitorare i dati e le informazioni relative alle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione del fenomeno della pedofilia, è stato inoltre istituito, presso il Ministero per le Pari Opportunità, l'"Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile".
A tal fine è stata autorizzata l'istituzione di un'apposita banca dati all'interno dell'Osservatorio, per raccogliere tutte le informazioni provenienti dalla varie amministrazioni ed operare un attento monitoraggio del fenomeno della pedofilia.
Da un lato abbiamo cercato di adeguare il nostro sistema normativo alle nuove declinazioni del fenomeno, dall'altro abbiamo cercato di puntare sulla prevenzione, operando al tempo stesso un attento monitoraggio del problema.
E' proprio per sostenere le spese relative al coordinamento delle attività di contrasto dello sfruttamento e dell'abuso sessuale dei minori che abbiamo previsto, nella Legge Finanziaria, lo stanziamento di sei milioni di euro l'anno divisi in tre parti uguali per il 2006, il 2007 ed il 2008.
Si tratta di un passo importantissimo che sottolinea la determinazione del nostro Esecutivo a contrastare con ogni mezzo questi terribili reati e al tempo stesso rafforza il ruolo del Ciclope, il Comitato Interministeriale di Coordinamento della Lotta alla Pedofilia, che riunisce dodici Ministeri sotto la guida del Ministero per le Pari Opportunità.
Nel 2002 questo organismo ha elaborato il Primo Piano Nazionale di prevenzione e contrasto della pedo-

filia che ha, tra gli altri, l'obiettivo di raccordare dati e informazioni a livello nazionale e locale sulle attività svolte per la conoscenza e la prevenzione di questo fenomeno. Frutto del Piano Nazionale sono state le nuove norme di contrasto alla pedopornografia on-line racchiuse nella legge di iniziativa Governativa sulla pedofilia.

Si tratta insomma, da parte delle Istituzioni, di un ventaglio di interventi concreti diretti ad aggredire il fenomeno dello sfruttamento dei minori nella maniera più completa e moderna possibile.

Stefania Prestigiacomo

PRIMA SEZIONE

L'AZIONE DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

PAGINA BIANCA

1. L'IMPEGNO DELL'ITALIA NELLA LOTTA ALL'ABUSO E ALLO SFRUTTAMENTO SESSUALE. LE INIZIATIVE A LIVELLO CENTRALE

Premessa

Il tema della pedofilia è stato oggetto di rinnovata attenzione da parte dell'Italia.
L'impegno, sia a livello governativo sia a livello parlamentare, si è sviluppato negli ultimi dieci anni, attraverso numerose azioni che hanno interessato il settore della prevenzione, del contrasto e dell'assistenza a bambini e adolescenti vittime di violenza: innanzitutto è stata effettuata un'importante riforma che ha interessato il quadro legislativo (con le leggi n. 66/96 e 269/98 recentemente modificata con la nuova legge dal titolo "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia"). Inoltre, sono stati adottati alcuni importanti piani di indirizzo (primo fra tutti il Piano nazionale antipedofilia approvato nell'anno 2002) e avviati specifici programmi a livello nazionale e locale.
Oggi, è una concreta realtà la costruzione di una cultura rispettosa dei rapporti tra adulti e minori e la creazione di un sistema di garanzie per la promozione dei loro diritti e del loro benessere.
Questi risultati si devono alla corale collaborazione e partecipazione di Ministeri, Autorità statali centrali, Amministrazioni regionali e locali, Enti e Società civile.
In particolare, con il primo Piano nazionale antipedofilia sono state avviate diverse attività quali:
- lo sviluppo di progetti per la creazione di servizi specialistici, di strumenti di ascolto (si pensi alla linea Emergenza Infanzia 114) e di strutture e mezzi di coordinamento multisettoriale e interistituzionale a livello decentrato;
- la sensibilizzazione della società e la formazione specialistica degli operatori dei settori educativo, sociale, sanitario, dei media e delle autorità giudiziarie;
- l'avvio di iniziative di informazione rivolte a bambini e adolescenti, con una chiara attenzione a promuovere la loro partecipazione attiva;
- lo svolgimento di indagini e ricerche per la maggiore conoscenza del fenomeno, oltre alla qualificazione e alla mappatura degli interventi.

È inoltre importante ricordare la sperimentazione di strutture di coordinamento centralizzate (si pensi in primo luogo al Comitato interministeriale di lotta alla pedofilia - CICLOPE);
Come tutti i processi destinati a incidere e provocare cambiamenti profondi negli assetti collettivi e individuali di valori, risorse e opportunità, anche quello che ha come finalità la lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale è caratterizzato da repentini salti in avanti e da crisi di crescita, da tentazioni di regressione e da momenti di immobilità.
In realtà, l'osservatorio privilegiato offerto dal lavoro di ricognizione, che sta alla base della Relazione periodica di aggiornamento, consente di affermare che tale processo è ormai inarrestabile. Certamente, ci sono criticità e vischiosità nei cambiamenti in atto a livello globale e nel lavoro puntuale degli operatori aventi specifici compiti di tutela, tuttavia l'attenzione al problema rimane sempre alta. Le iniziative promosse nel corso degli anni recenti hanno decisamente aiutato ciò che si usa definire come la "mentalizzazione della violenza all'infanzia", ovverosia l'emergere alla consapevolezza e alla conoscenza di operatori e istituzioni che tale problema esiste, è diffuso e richiede interventi di prevenzione precoce, di cura e di reintegrazione sociale, sia delle vittime sia, quando è possibile, degli autori, o autrici, tanto più se anche quest'ultimi sono minorenni.
Oggi è possibile cominciare a riflettere sul valore aggiunto rispetto agli interventi ordinari degli attori coinvolti, ovverosia cercare di selezionare quelle esperienze e quelle pratiche operative che più di altre si stanno rivelando efficaci.

1.1. L'APPROCCIO ADOTTATO NELL'AGGIORNAMENTO PERIODICO

L'analisi utilizza quale cornice teorica di riferimento i contenuti della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ratificata dall'Italia nel 1991, e l'approccio di salute pubblica raccomandato dall'Organizzazione Mondiale della Salute, in considerazione del riconoscimento della violenza all'infanzia come uno dei più gravi problemi mondiali di salute pubblica, dati i gravi effetti a breve e lungo termine, che essa produce a livello psicologico, emotivo, relazionale e fisico.

È una scelta di carattere metodologico che si richiama alle raccomandazioni espresse in sede ONU nel corso dell'esame dei risultati dello Studio mondiale sulla violenza all'infanzia promosso dal Segretariato generale delle Nazioni Unite e avviato nel 2003[1] allo scopo di promuovere una migliore comprensione del problema e delle sue cause, dare impulso ad un'azione di sviluppo basata sui diritti umani a livello locale, nazionale, regionale e internazionale e motivare gli Stati a adempiere ai loro obblighi in materia di protezione, prevenzione, intervento e cura dei bambini.

Sia la prospettiva basata sui diritti sia l'approccio di salute pubblica sono per definizione multidisciplinari e multisettoriali, la loro integrazione genera uno schema complesso di obiettivi, attori, funzioni e macrotipologie di interventi che risulta particolarmente utile nel condurre una ricognizione valutativa delle azioni poste in essere in Italia nel quadro della lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale.

Con la Convenzione sui diritti dell'infanzia costituisce una prospettiva importante di lettura delle strategie italiane contro ogni forma di violenza all'infanzia[2] perché essa chiarisce come tali politiche siano un atto dovuto del mondo adulto, affermando in modo chiaro e definitivo che il bambino è un soggetto di diritto, cioè un soggetto cui devono essere riconosciute opportunità di sviluppo e garanzie di cittadinanza formale e sostanziale, sia in quanto singolo sia come membro della famiglia e della società.

La Convenzione supera pertanto una concezione del minore quale ricettore passivo di cure e di attenzioni particolari, proponendo un'idea forte di bambino e bambina in quanto centri soggettivi di diritti compiuti: diritti civili, libertà di espressione e comunicazione, diritti economici, sociali e culturali, diritti penali.

La Convenzione propone, quindi, un'utile definizione di protezione del bambino, come salvaguardia del suo percorso di sviluppo e garanzia delle risorse e degli strumenti necessari a soddisfarlo mediante l'impegno degli Stati e delle realtà di governo decentrate ad adoperarsi a implementare in modo sostanziale tali diritti, attraverso la creazione e il potenziamento dei servizi e degli strumenti necessari ad assicurare ai bambini e alle loro famiglie i mezzi e le condizioni per poterne godere concretamente (artt. 3, 4, 5, 12, 27). Per quanto riguarda l'impegno a preservare ogni bambino e bambina da maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale, l'art. 19 della Convenzione richiede che gli Stati adottino ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa atta a tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio, di maltrattamento fisico o mentale, di abbandono e di sfruttamento, mediante la previsione e la concreta realizzazione di programmi sociali, misure di prevenzione e assistenza sanitaria, procedure giudiziarie di tutela[3].

L'approccio di salute pubblica adottato dall'OMS offre una prospettiva dinamica di analisi del fenomeno e dei contesti di intervento perché esso pone l'enfasi sulla dimensione della prevenzione. Si fonda su evidenze (evidence based), assumendo come fine ultimo quello di scardinare tutti i fattori d'insorgenza, di diffusione e di riproduzione delle varie forme di abuso e sfruttamento, compresi quelli di tipo sociale, politico-istituzionale, economico e culturale, sui quali possono agire efficacemente, e autorevolmente, i

---

[1] Nel 2001, l'Assemblea Generale delle Nazioni unite richiese (Risoluzione 56/138) la realizzazione di uno studio sulla violenza all'infanzia per dare seguito alla raccomandazione del Comitato ONU sui diritti del fanciullo di condurre un monitoraggio a livello mondiale sul fenomeno e sulle misure adottate dagli Stati.

[2] Il termine "infanzia" deriva da in-fari (colui che non può parlare), dove una parte, l'incompetenza linguistica, ha finito per designare il tutto, cioè il soggetto. Storicamente l'infanzia non è mai detta da sé ma da altri, è più oggetto che soggetto di discorso. Con la Convenzione questa parola, o meglio il suo soggetto, l'infante, trova invece un significato nuovo di soggetto attivo e parlante.

[3] Tale richiamo ad impegni concreti e multisettoriali è rafforzato anche in altri articoli nei quali si sottolinea: l'importanza della collaborazione a livello nazionale, bilaterale e multilaterale per impedire che i fanciulli siano vittime di abuso e sfruttamento sessuale (art. 34); nonché l'imprescindibile necessità di operare in una prospettiva di lungo periodo garantendo al bambino e alla bambina ogni adeguato provvedimento per agevolare il riadattamento fisico e psicologico e il reinserimento nel rispetto della loro persona e della loro dignità (art. 39).

governi centrali e gli enti locali[4].

Come raccomandato dall'OMS (2002), sarà quindi utile assumere un modello interpretativo e operativo di tipo sistemico, che consenta di individuare (e di conseguenza agire su) cause, fattori di rischio, prassi di intervento e risorse a livello:

- individuale, identificando i fattori biologici e della storia personale degli individui, che influenzano il comportamento dei soggetti e aumentano il rischio che questi commettano o diventino vittima di violenza;
- familiare e delle relazioni personali extrafamiliari, indagando come tali relazioni costituiscano elementi che possono accrescere il rischio di vittimizzazione o di agire in modo violento;
- comunitario, individuando le condizioni che possono favorire la violenza, come, ad esempio, la disoccupazione, la contiguità con centri di spaccio della droga, eccetera;
- sociale, cioè ricercando quali fattori facilitano il crearsi di un clima che in qualche modo incoraggia o inibisce la violenza, ad esempio la disponibilità di armi da fuoco oppure norme sociali e culturali quali quelle che privilegiano i diritti dei genitori rispetto a quelli dei figli, che legittimano posizioni di dominio maschile su donne e bambini, eccetera.

In un'ottica ecologica, una strategia di prevenzione dovrà quindi essere articolata lungo due dimensioni: quella temporale e quella del target dell'intervento.

La prevenzione definita secondo la dimensione temporale appartiene alla tradizionale tripartizione tra interventi preventivi primari, finalizzati ad impedire l'insorgenza della violenza e la sua rilevazione precoce; interventi secondari, quali risposte a breve termine a eventi verificatisi e di cui si vuole impedire la recidiva; e gli interventi terziari, focalizzati sugli effetti a luogo termine, sulla riparazione dei danni e sul contrasto alla cronicizzazione.

Dal punto di vista dei target di intervento, ogni livello di prevenzione includerà interventi universali, cioè rivolti alla totalità della popolazione; interventi specifici sui gruppi a rischio e interventi finalizzati prevalentemente orientati su chi commette atti di abuso e sfruttamento.

I settori chiamati a dare un contributo sono quelli: giudiziario/legale, sociale, sanitario, educativo, politico e della comunicazione. In ognuno di essi dovrebbero trovare risposta i tre livelli della prevenzione attraverso misure universali, specifiche e finalizzate.

La comune finalità di prevenzione globale della violenza all'infanzia porta a identificare alcuni compiti trasversali (Ispcan, 2003):

- offrire misure di prevenzione e protezione rivolte all'intera popolazione, a popolazioni a rischio e a bambini e famiglie che hanno già vissuto l'esperienza di abusi;
- provvedere interventi riparativi e di cura a bambini sospettati di essere vittime di maltrattamento e alle loro famiglie;
- individuare gli elementi di vulnerabilità e i fattori protettivi rispetto all'abuso, e su questi agire in base alle competenze professionali e istituzionali del settore;
- promuovere iniziative di formazione e specializzazione settoriali e intersettoriali;
- condurre attività di ricerca per contribuire ad una migliore conoscenza del problema e delle misure di prevenzione e contrasto;
- monitorare e valutare tutti gli interventi settoriali e intersettoriali per valutarne la loro efficacia.

Da questa prospettiva composita, l'azione di governo trova una cogente giustificazione nel fatto che gli abusi e lo sfruttamento sessuale dei bambini rappresentano, da un lato una grave inadempienza nel dare attuazione ai loro diritti alla sicurezza, alla protezione e ad uno sviluppo armonioso, e, dall'altro essi sono espressione di una patologia sociale e di una grave fonte di danno fisico e psicologico, che mina lo sviluppo individuale di un soggetto e il benessere presente e futuro della società.

---

[4] Le strategie d'azione che ne derivano si basano su quattro"step":
1. la definizione e la verifica della magnitudo del problema;
2. l'identificazione della sua eziologia;
3. la formulazione e la sperimentazione di metodologie e di strumenti per affrontarlo;
4. la valutazione sistematica e l'applicazione su larga scala delle misure d'intervento preventivo che hanno dato i migliori risultati.

L'analisi basata sui diritti dell'infanzia pone l'accento sulle ragioni etiche, morali e di pari opportunità intergenerazionali, per investire nel potenziamento delle misure di prevenzione e di assistenza alle vittime a partire dai diritti e dai bisogni dei soggetti in età evolutiva. L'approccio di salute pubblica enfatizza, invece, il fatto che ogni strategia di prevenzione dell'abuso e dello sfruttamento ha senso per la collettività nel suo insieme, dal punto di vista sociale ed economico.

1.2. LE AZIONI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Il Governo e le Amministrazioni centrali rappresentano il cuore del settore politico - istituzionale, giacché responsabili delle azioni che normano, indirizzano e programmano a livello nazionale tutti gli altri settori.
I dati e le informazioni raccolti sono presentati secondo lo schema logico previsto dalla stessa legge n. 269/98 (art. 17, comma 3) nell'indicare i compiti del coordinamento a livello centrale:

a) acquisizione di dati e informazioni, a livello nazionale ed internazionale, sull'attività svolta per la prevenzione e la repressione e sulle strategie di contrasto programmate o realizzate da altri Stati;
b) promozione, in collaborazione con i Ministeri della pubblica istruzione, della Sanità, dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, della Giustizia e degli Affari esteri, studi e ricerche relativi agli aspetti sociali, sanitari e giudiziari dei fenomeni di sfruttamento sessuale dei minori;
c) partecipazione, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, agli organismi comunitari e internazionali aventi compiti di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale.

In materia di abuso e sfruttamento sessuale le misure assunte nei tre filoni di attività sopra delineati, hanno avuto sia carattere specifico sia carattere universale. In una prospettiva non solo informativa, ma anche promozionale le prime, sono state prevalentemente attività di tipo legislativo, quali l'approvazione della Legge 11 agosto 2003, n. 228 "Misure contro la tratta di persone" e la nuova legge di iniziativa Governativa, "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo internet", finalizzato alla riforma di alcune norme inerenti le leggi n. 269/98 e n. 66/96.
Altre azioni specifiche fanno capo all'operato ordinario dei Ministeri, che hanno mantenuto in agenda il sostegno a progetti di prevenzione, sviluppo di organismi di coordinamento in sede nazionale e sopranazionale, promozione di progetti e partecipazione a processi normativi di livello europeo e internazionale.
Le azioni aventi carattere universale sono prevalentemente attività di indirizzo e programmatorie.
S'intravede una sostanziale capacità di rispondere positivamente agli impegni posti dalla Convezione ONU sui diritti del fanciullo, ma è meno evidente la capacità di farlo in un'ottica di salute pubblica, in particolare per quanto attiene la possibilità di valutare puntualmente gli esiti delle azioni intraprese in termini di efficacia, non potendo l'Italia, ancora oggi, avvantaggiarsi si un sistema sufficientemente adeguato di raccolta dei dati.
L'analisi che segue non vuole certo essere una ricostruzione esaustiva del lavoro compiuto dal Governo e dalle Amministrazioni centrali in questo settore. Ciò che si offre all'attenzione del Parlamento è una mappatura di orientamento, così come scaturisce dalla ricognizione effettuata attraverso l'invio ad amministrazioni centrali, Regioni ed enti locali di un questionario di rilevazione strutturato per macrotipologie e tipologie di interventi al fine di cogliere le caratteristiche principali del lavoro svolto.
Si auspica, tuttavia, che la Relazione fornisca elementi di conoscenza in grado di sostenere le funzioni specifiche dei membri del Parlamento, che in questa materia possono ricoprire un importante ruolo di riforma, di allocazione delle risorse e d'impulso.

1.2.1. IL LAVORO DEL COMITATO INTERMINISTERIALE DI COORDINAMENTO PER LA LOTTA ALLA PEDOFILIA. LE INIZIATIVE CENTRALI IN ATTUAZIONE DEL PRIMO PIANO NAZIONALE DI LOTTA ALLA PEDOFILIA: IL SERVIZIO PUBBLICO 114 - EMERGENZA INFANZIA

Il Piano Nazionale di prevenzione e contrasto della pedofilia costituisce ancora oggi il punto di riferimento fondamentale per l'analisi degli interventi attuati e in corso di attuazione da parte del Comitato Ciclope e delle Amministrazioni centrali che ne fanno parte.
I lavori del Comitato sono affiancati da un Comitato scientifico di esperti di livello nazionale e da un Comitato tecnico di supporto alle attività dell'Osservatorio, costituito all'interno dello stesso Comitato Ciclope, allo scopo di acquisire dati e informazioni, a livello nazionale e internazionale, sulle attività svolte per la prevenzione e la repressione, e ogni altro dato utile per la migliore conoscenza del fenomeno.
Nel dare seguito alle proprie funzioni di coordinamento a livello centrale, gli obiettivi sui quali sono stati indirizzati le attività del Comitato e delle strutture appena ricordate, sono quelli del:

- confronto interistituzionale per favorire lo scambio di informazioni, dati ed esperienze;
- ricerca e comparazione legislativa a livello europeo sulle principali norme per la protezione dei bambini e delle bambine dalle varie forme di pedofilia;
- elaborazione e predisposizione di proposte e strumenti per la raccolta sistematica di dati qualitativi e quantitativi sul fenomeno della pedofilia.

Come illustrato più avanti nelle sezioni di approfondimento tematico, uno dei principali esiti degli indirizzi di intervento contenuti nel Piano Nazionale di lotta alla pedofilia, è stato il provvedimento modificativo della legge n. 269/98, prima citato, recentemente approvato.
Un altro frutto è stato la creazione della linea telefonica di Emergenza Infanzia 114, un servizio pubblico nazionale di risposta alle situazioni di emergenza che coinvolgono bambini, bambine e adolescenti. Questa iniziativa rappresenta l'adempimento di indirizzi di azione cui l'Italia è chiamata a uniformarsi e di impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione di atti e dichiarazioni in sede europea e internazionale[5]. La creazione del 114, di cui segue nel paragrafo successivo una puntuale descrizione degli sviluppi attuali e dei primi risultati, colloca inoltre l'Italia nel novero delle pochissime nazioni europee dotate di un servizio pubblico gratuito di aiuto a bambini e adolescenti in difficoltà (altre importanti linee telefoniche pubbliche si trovano in Grecia - "Social Help" - e in Francia - "Allô enfance maltraitée").

[5] A questo proposito è opportuno menzionare, tra gli altri: la Dichiarazione adottata al termine della Conferenza multilaterale dei Paesi dell'Europa e dell'Asia centrale Protection of Children against Sexual Exploitation di Budapest del 1991; la Dichiarazione finale d'impegni adottata al Secondo congresso Mondiale contro lo sfruttamento sessuale commerciale di minori di Yokohama (1991); la Raccomandazione n. 1371 su "Abuso e trascuratezza dell'infanzia" adottata il 23 aprile 1998 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, e la Raccomandazione n. 16 su "La protezione dell'infanzia dallo sfruttamento sessuale" adottata dal comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 31 ottobre 2001; nonché la più recente Risoluzione n. 1307 su "Sfruttamento sessuale dell'infanzia: tolleranza zero", adottata dall'Assemblea del consiglio d'Europa il 27 settembre 2002, sono tutti documenti nei quali si richiede agli Stati di impegnarsi nella creazione di una linea telefonica gratuita rivolta ai minori che si trovano a rischio di vittimizzazione o hanno già subito la violenza dell'abuso e dello sfruttamento sessuali.

Il Comitato CICLOPE

Al fine di dare attuazione agli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale, primo fra tutti la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, adottata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176 e al fine di ottimizzare le politiche nazionali finalizzate al contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, si è provveduto, nella primavera del 2002, a costituire presso il Dipartimento per le Pari Opportunità il Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia (CICLOPE). L'art. 17 della legge n. 269/98 attribuisce, infatti, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri "le funzioni di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, relative alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale".
Con il DPCM 14 febbraio 2002, reiterato in data 06 maggio 2005, tale funzione è stata delegata al Ministro per le Pari Opportunità che presiede, quindi, il comitato CICLOPE.
Del Comitato fanno parte i seguenti Ministeri:

1. Ministero degli Affari Esteri

2. Ministero delle Attività Produttive

3. Ministero delle Comunicazioni

4. Ministero della Giustizia

5. Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie

6. Ministero dell'Interno

7. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

8. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

9. Dipartimento per le Politiche Comunitarie

10. Ministero per i Rapporti con il Parlamento

11. Ministero della salute

Al fine di poter dar un contributo incisivo per ciò che concerne la comunicazione, nel Comitato è presente anche il Presidente della Rai.

Con la costituzione di tale Comitato è stato di fatto compiuto un importante passo in avanti con riguardo all'esigenza di un raccordo operativo centralizzato tra le varie Istituzioni che, a diverso titolo e con diverse competenze, svolgono attività inerenti alla lotta contro la pedofilia, al fine di valorizzare le azioni adottate dalle singoli Amministrazioni nel perseguimento di una strategia condivisa finalizzata a contrastare, con la maggiore incisività possibile, il fenomeno pedofilia. Un primo ed importante compito svolto dal CICLOPE è stato quello di effettuare una rassegna delle attività curate da ogni singola Amministrazione che compongono il Comitato con riguardo al fenomeno pedofilia, oltre a sostenere l'implementazione di proposte operative nelle quali si riflettono sia i contenuti e le raccomandazioni degli atti internazionali che compongono il contesto di riferimento sopranazionale, sia la realizzazione di un programma che tende ad inserire in un quadro organico l'impegno istituzionale nella lotta alla pedofilia

Le linee di azione individuate per il contrasto e la prevenzione della Pedofilia sono state incentrate su aspetti preventivi, di protezione e di assistenza alle vittime nonché repressivi, e si sono concretizzate

nella consapevolezza e nella condivisione da parte di tutti i rappresentanti dei dicasteri presenti, che occorre concentrare l'attenzione e conseguentemente profondere il massimo impegno sulla costruzione di una "rete" di coordinamento dell'attività di rilevazione e monitoraggio del fenomeno relativo allo sfruttamento e abuso sessuale dei minori.
La realizzazione di un sistema informativo integrato sul fenomeno pedofilia, infatti, oltre a svolgere un'opera di semplificazione e accelerazione del flusso di informazioni già note, sperimentate e praticate, sarà in grado di proporsi come un effettivo propulsore di conoscenze, consentendo alle Amministrazioni di entrare in relazione tra loro.
Il sistema, in altri termini, potrà assolvere ad una finalità di comunicazione sia interna alle singole Amministrazioni coinvolte, al fine di agevolare i flussi informativi e potenziarne lo scambio interfunzionale, che esterna nei confronti di altre Amministrazioni e utenti del sistema informativo consentendo di raggiungere l'obiettivo di armonizzare ed elaborare le fonti al fine di soddisfare le esigenze informative che sono alla base di politiche mirate di prevenzione, di sostegno, di aiuto e di repressione del fenomeno.

Comitato Scientifico

L'attività del Comitato Scientifico ha seguito due principali strategie operative:

1. L'approfondimento teorico di tematiche specifiche;
2. L'impostazione di un lavoro preparatorio per la costituzione di uno strumento di rilevazione statistica sul fenomeno degli abusi sui minori;

Queste attività fanno parte di una strategia operativa che prevede la piena sinergia con il lavoro del Comitato Tecnico e che sfrutta il carattere d'interdisciplinarietà delle competenze presenti nei due Comitati, adottando un approccio "problem oriented" al fine di dare un incremento di valore alla conoscenza del fenomeno della pedofilia e di consentire lo sviluppo di politiche che si fondino su approfondimenti informativi, in linea con la complessità e l'impatto del fenomeno sulla società.
Per quanto riguarda l'attività di approfondimento teorico, il Comitato Scientifico ha condotto analisi specifiche sul diritto sostanziale nazionale, sulla giurisprudenza penale, sulla casistica attinente ai reati di pedofilia commessi attraverso l'uso di internet - al fine di individuare le criticità esistenti e l'elaborazione di strumenti che consentano il loro superamento. Dall'esame delle statistiche sono emersi dati che aiutano a comprendere l'evoluzione del fenomeno degli abusi sui minori: si evidenzia ad esempio che la molestia sessuale commessa attraverso l'uso di internet è in aumento e che le Forze di Polizia stanno rispondendo con un rafforzamento delle attività investigative in questo campo. Dal 1998 al 2004, infatti, in Italia la Polizia Postale e delle Comunicazioni ha effettuato 2.273 perquisizioni con 145.587 siti monitorati, di cui 138 su territorio nazionale tutti oscurati ma con solo 4 bambini identificati. Ma, oltre ai dati numerici, è emersa anche una complessa ed aberrante realtà fatta di una vera e propria comunità all'interno della quale esistono ideologi, tecnici, commercianti, avvocati, esperti informatici, fotografi e fruitori che interagiscono tra loro. All'interno di questa comunità l'atteggiamento nei confronti della pedofilia non è affatto comune a tutti: accanto al "pedofilo classico" ossia alla figura di persona perversa, si è oggi diffusa l'immagine del seguace di una nuova corrente culturale che tende, in ossequio alla cultura classica, a dipingere un volto "pulito" della pedofilia, abbozzando una giustificazione "filosofica" atta a fugare i sensi di colpa che impediscono a molti di passare dal mondo virtuale all'adescamento e alla violenza.
Per quanto concerne il secondo obiettivo di lavoro, il Comitato Scientifico ha affrontato, congiuntamente al Comitato Tecnico, l'analisi relativa ad un progetto per la creazione di una banca dati inerente alle misure di prevenzione e repressione del fenomeno pedofilia, congiuntamente all'individuazione degli strumenti di sostegno alle famiglie.
L'istituzione di uno strumento di rilevazione statistica è prevista anche all'interno del disegno di legge n.3503 "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet", in cui viene specificato che tale strumento verrà istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità e che con decreto del Ministro per le

Pari Opportunità verranno definite le modalità di attuazione e di organizzazione della banca dati, anche per quanto attiene all'adozione dei dispositivi necessari per la sicurezza e la riservatezza dei dati. La scheda prevede l'inserimento dei dati da parte di tutti gli attori istituzionali coinvolti nella lotta a tali crimini, quali in particolare la Polizia Criminale, la Polizia Postale e delle Comunicazioni (soprattutto per quanto concerne la pedofilia via internet), il Dipartimento di Giustizia Minorile (per quanto riguarda i minori autori di reato sessuale). Sarà inoltre importante l'inserimento dei dati da parte del servizio Emergenza Infanzia 114. Tale banca dati avrà anche come interlocutore naturale l'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Ciò consentirà anche di acquisire le informazioni relative a specifici contesti territoriali. Tale relazione attiverà quindi un flusso informativo bidirezionale da cui trarranno vantaggio per i loro fini istituzionali, ambedue le Amministrazioni coinvolte.
I due Comitati hanno congiuntamente ritenuto che tale importante strumento statistico non debba avere una finalità unicamente informativa, ma in senso più ampio e complesso debba raggiungere i seguenti obiettivi:

- una maggiore visibilità e fruibilità di una ampia e variegata quantità e qualità della documentazione prodotta dai singoli soggetti istituzionali coinvolti nel progetto;
- la costruzione di un modello di comunicazione integrata che, nonostante la diversità dei punti di vista istituzionali (le diverse Amministrazioni coinvolte nel progetto) e l'approccio eterogeneo al fenomeno che da ciò deriva, sia in grado di fornire un prodotto unitario di informazione e documentazione sul problema della pedofilia e dell'abuso sessuale dei minori;
- il superamento di visuali settoriali e la conoscenza del fenomeno nella sua forma sociale complessa;
- l'individuazione di tematiche e di aree specifiche nelle quali operare ai fini della prevenzione e del controllo.

Comitato Tecnico

1. La costruzione di un sistema informativo

Il Comitato Tecnico è stato istituito il 17 giugno 2003 per decreto del Ministro Stefania Prestigiacomo e rappresenta uno dei tre organismi in cui si articola l'Osservatorio del Comitato CICLOPE. Questo organismo rappresenta lo strumento operativo del Comitato Scientifico e cura le indagini e la raccolta dei dati secondo il piano di lavoro da questo predisposto.
Il Comitato è costituito da un gruppo di esperti nominati dal Ministro per le Pari Opportunità, coordinato dalla Segreteria Tecnica del Ministro e dagli uffici del Capo del Dipartimento per le Pari Opportunità.
Il Comitato si pone l'obiettivo di dare un incremento di valore alla conoscenza del fenomeno degli abusi sui minori e di consentire lo sviluppo di politiche che si fondino su approfondimenti informativi, in linea con la complessità e l'impatto del fenomeno sulla società.
Il Comitato Tecnico ha collaborato attivamente con il Comitato Scientifico per la realizzazione di una scheda di rilevazione che consentisse la creazione della citata banca dati nazionale prevista nel DDL n.3503 "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet".
Le prossime fasi di lavoro del Comitato Tecnico, decise congiuntamente al Comitato Scientifico sono le seguenti:

1. Il reperimento dei dati;
2. L'elaborazione dei dati ottenuti;
3. Il confronto con gli operatori e con coloro che si occupano a diverso titolo e con diverse professionalità del fenomeno;

Nel corso delle riunioni, i membri del Comitato Tecnico hanno riflettuto sulle potenzialità future di questo innovativo strumento statistico e sulle migliori modalità di gestione e comunicazione dei dati. I sog-

getti raggiungibili dalle informazioni e dalle ricerche prodotte attraverso l'elaborazione dei dati saranno altamente eterogenei tra loro: si tratterà, infatti di giudici, operatori delle Forze dell'Ordine e della Polizia Giudiziaria, assistenti sociali, insegnanti, personale sanitario, psicologi, educatori e tutti coloro che a diverso titolo sono coinvolti nella repressione e prevenzione del fenomeno degli abusi sessuale sui minori. Ciò impone la necessità di avvalersi di forme di elaborazione e comunicazione polisemica in grado cioè di raggiungere:

- ciascuna figura di operatore, tenendo presente il contenuto specifico della sua professionalità e dell'azione che gli è richiesta nello svolgimento del servizio che egli è chiamato ad erogare;
- i soggetti istituzionali che a diversi livelli partecipano alla produzione dell'informazione;
- le sorgenti dei dati (tribunali dei minori, polizia, ecc.);
- i creatori di informazioni aggregate e basi dati;
- le associazioni di volontariato che raccolgono informazioni non strutturate ma dirette, fondate su esperienze sul campo;

I destinatari, dunque, sia a livello nazionale, che internazionale, entreranno in relazione con l'Osservatorio come soggetti dotati di interessi professionali e una specifica identità culturale e ad essi il Dipartimento intende dare la possibilità di intervento e, in vari modi e livelli, di partecipazione interattiva.
In questo modo potrà essere finalmente sanato il disordine informativo che caratterizza l'attuale contesto di conoscenze del fenomeno della pedofilia e dello sfruttamento sessuale dei minori e della diffusione di tale fenomeno nel sistema socio-culturale italiano e internazionale. Tuttavia, per ottenere un elevato livello di efficienza informativa, la comunicazione sul fenomeno dovrà porsi un duplice obiettivo:

- essere sufficientemente semplice, diretta e di facile lettura e comprensione per offrire un insieme armonizzato di informazioni, di fatto eterogenee;
- mantenere un quadro di riferimento e di orientamento in cui i vari soggetti istituzionali produttori di informazioni e i vari utilizzatori possano riconoscere la provenienza e la natura dei dati e quindi complessivamente accedere alle conoscenze acquisibili con la necessaria fiducia.

Una tale comunicazione presuppone che i processi siano in misura significativa orizzontali, ricorsivi e interattivi.
La costituzione di reti tra centri informativi costituisce un obiettivo prioritario e fondamentale per l'efficacia dell'azione della banca dati. In particolare i flussi informativi prodotti dalla Polizia di Stato, dai Carabinieri, dai Tribunali sono ricchi di elementi conoscitivi che si collocano su quattro piani tematici:

- Il profilo dei soggetti che hanno compiuto atti di violenza sui minori
- Le circostanze in cui si è verificato l'atto
3. Le caratteristiche della vittima e del suo contesto di vita,
4. L'attivazione del percorso di protezione e recupero durante l'iter processuale e successivamente ad esso.

essenzialmente:

- nel rafforzamento delle misure a protezione dei minori vittime di sfruttamento sessuale, modificando ed integrando la normativa vigente prevista dalla legge n. 269/98, attraverso la stesura del DDL S3503;
- nella creazione, prevista per D.M. dall'On. Stefania Prestigiacomo ed istituzionalizzata attraverso il citato DDL, di un Osservatorio per il monitoraggio dei dati sulla pedofilia;
- nella volontà di promuovere iniziative idonee a fronteggiare il dilagare dei crimini via Internet;
- nell'attivazione ed estensione a tutto il territorio nazionale di un numero di pronto soccorso anti-pedofilia (114 - Emergenza Infanzia);
- nella volontà di attivare idonee campagne di sensibilizzazione dirette a raggiungere i soggetti direttamente coinvolti.

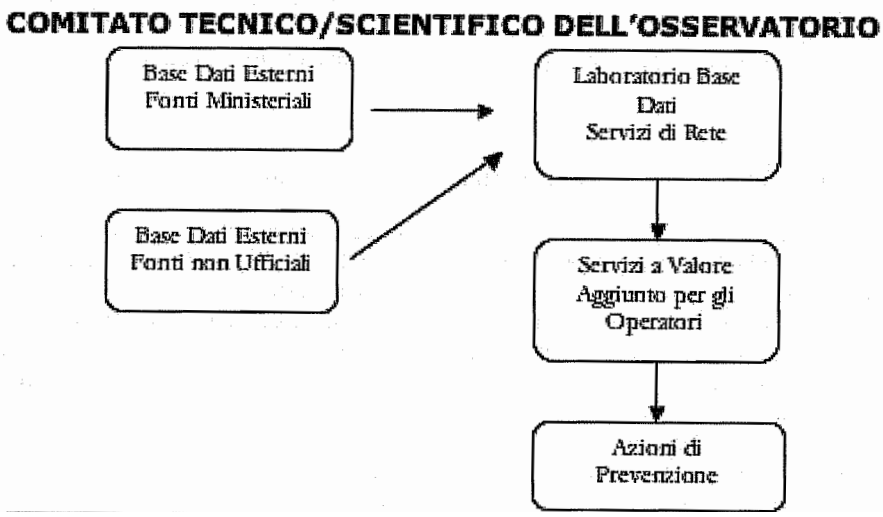
L'Osservatorio sul fenomeno e sulle politiche di prevenzione e di contrasto

L'esigenza conoscitiva della reale entità di un fenomeno quale quello della pedofilia, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, è stata ritenuta dal Comitato "CICLOPE" prioritaria rispetto a qualsivoglia rilancio delle strategie di prevenzione e contrasto dell'abuso in danno di minori.
La conoscenza delle caratteristiche del fenomeno pedofilia costituisce, infatti, uno strumento indispensabile non solo ai fini della prevenzione, ma anche per determinare quali debbano essere gli interventi più adeguati, e quindi meritevoli di essere realizzati, al fine di tenere in debito conto i bisogni delle vittime di abuso e sfruttamento sessuale.
L'Italia, come gran parte delle altre nazioni, non dispone ancora di un sistema centralizzato di raccolta e analisi dei dati. Tale deficit di conoscenza sul fenomeno della violenza sui minori riflette una più generale carenza di un sistema informativo globale sul mondo dell'infanzia e sui servizi ad essa destinati.
La rassegna sulle iniziative poste in essere dalle varie Amministrazioni in tema di pedofilia ha evidenziato delle lacune e disomogeneità nei dati a disposizione, in quanto le informazioni raccolte rispondono per lo più alle specifiche finalità istituzionali di ciascuna amministrazione, tali da rendere difficile l'impostazione di una strategia comune, ma soprattutto lo scambio di esperienze ed il confronto tra le autorità preposte sia a livello nazionale che europeo.
Il Dipartimento per le Pari Opportunità, nell'ambito del Comitato CICLOPE, si è fatto interprete di questa esigenza, promuovendo l'istituzione di un Osservatorio che supporti il Comitato nel reperimento di dati qualitativi e quantitativi a livello nazionale, europeo e internazionale
In particolare l'Osservatorio è stato scelto quale sede privilegiata per il raccordo delle diverse fonti ed informazioni attinenti allo sfruttamento ed abuso sessuale dei minori, nonché per il perfezionamento e la condivisione dei sistemi di rilevazione già in essere, al fine di promuovere l'interazione tra le Amministrazioni coinvolte.
Con decreto del 17 giugno 2003, il Ministro per le Pari opportunità ha proceduto all'istituzione dell' Osservatorio che si articola in tre organismi:

- un Comitato Scientifico, con il compito di individuare le linee guida per lo scambio delle informazioni tra i vari soggetti coinvolti, in un ottica di "rete";
- un Comitato Tecnico, quale strumento operativo del Comitato Scientifico, che cura le indagini e la raccolta dei dati secondo il piano di lavoro da questo predisposto;
- una Consulta delle Associazioni, costituita recentemente, composta da Associazioni che operano nel settore e che, in qualità di organo consultivo, dovrà su richiesta dei due Comitati esprimere pareri sulle iniziative intraprese.

In particolare, nel periodo considerato, i lavori del Comitato CICLOPE hanno riguardato da un lato la possibilità della costituzione di una banca dati relativa agli abusi sui minori, dall'altro la ricognizione e l'esame delle iniziative intraprese dalle singole Amministrazioni al fine di delineare le linee guida del II Piano Nazionale di Contrasto e Prevenzione della Pedofilia.
L'iniziativa inerente alla costituzione di una banca dati è stata assunta nell'ambito del Comitato "Ciclope"

Queste informazioni costituiscono una sorgente che va potenziata proprio attraverso una "normalizzazione" delle rilevazioni, che consentano una raccolta omogenea dei dati, non altrimenti ottenibile attraverso altre sorgenti.
Il risultato operativo che si intende ottenere con la costruzione della banca dati può essere modellizzato come segue:



Impostare l'attività dell'Osservatorio sulla base di questo modello, significa tenere sotto controllo simultaneamente l'efficacia, l'efficienza, l'integrazione, l'adattamento del sistema come aspetti tra loro correlati, e ciò per una ragione di ordine strutturale e una di ordine culturale. Sotto il profilo strutturale: si tratta di un servizio che non si configura come un prodotto, messo a disposizione dell'utenza, ma di una prestazione che il Dipartimento offrirà e che risponderà ai bisogni e alle richieste degli utenti, sia per quanto riguarda la specificità dei soggetti che ne fruiscono, sia per quanto riguarda le modalità di fruizione.
Sotto il profilo culturale: esiste un patrimonio informativo sulla pedofilia e la violenza sessuale sui minori che si configura come uno "spazio aperto", all'interno del quale l'Osservatorio si collocherà con l'obiettivo di fornire informazioni accreditate, verificabili, di sintesi, e per quanto possibile non sovrapposte tra loro e quindi tese ad evitare sovra dimensionamento o di contro sotto stima del fenomeno.
Pertanto, una connessione positiva dell'efficienza e dell'efficacia con l'adattamento diventerà determinante per il funzionamento del servizio informativo.

2. L'analisi legislativa comparata

Il Comitato Tecnico ha ritenuto inoltre di grande importanza effettuare una ricognizione legislativa che permetta un confronto fra le normative di diversi Paesi Europei rispetto alla tematica degli abusi sui minori, anche alla luce della Decisione Quadro 2004/68/GAI del Consiglio dell'Unione Europea del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile.
Nel corso delle prime riunioni, il Comitato ha scelto i Paesi da confrontare considerando alcuni parametri quali l'incidenza demografica, il peso economico all'interno dell'Unione Europea, l'incidenza del fenomeno degli abusi sui minori, le misure di contrasto adottate, ecc. I Paesi scelti per l'analisi sono, oltre l'Italia, i seguenti:

- Spagna

- Germania

- Francia

- Regno Unito

- Belgio

- Estonia

Per il proseguimento futuro dell'analisi comparativa è stato inoltre reperito materiale su: Irlanda, Austria, Finlandia, Grecia, Portogallo, Svezia, Danimarca, Lettonia, Lithuania, Olanda, Polonia, Romania e Ungheria.
La prima fase del lavoro è consistita in un'operazione di ricerca delle fonti legislative ufficiali, reperite con la collaborazione delle Ambasciate in Italia dei Paesi presi in considerazione, dei rappresentanti delle delegazioni straniere del CAHTEH (Comitato ad hoc per la lotta al traffico di esseri umani) e dell'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) e della biblioteca della Camera dei Deputati e del Senato. È opportuno sottolineare che il Comitato ha sempre lavorato su fonti ufficiali e accreditate, relative all'ultimo aggiornamento ufficiale alla data di trasmissione della documentazione stessa.
Successivamente, è stato avviato un approfondito studio del materiale acquisito, che ha portato alla compilazione di schede tecniche, sintetiche e rappresentative della normativa vigente nei Paesi considerati. Le tabelle sono state rielaborate più volte alla luce delle recenti modifiche apportate all'interno dei diversi ordinamenti. In particolare, ci si è soffermati sull'analisi del recepimento degli obblighi derivanti dalla citata Decisione Quadro del Consiglio dell'Unione Europea che impone agli Stati membri di uniformarsi alle disposizioni in essa contenute entro il gennaio 2006.
Le schede comparative contengono le seguenti informazioni:

- Le definizioni dei reati di violenza sessuale sui minori, pornografia minorile e prostituzione minorile così come riportate nelle fonti normative ufficiali;
- Le pene detentive e/o pecuniarie previste per i reati di violenza sessuale sui minori, prostituzione minorile e pornografia minorile;
- Le pene detentive e/o pecuniarie specifiche previste nei casi in cui tra le vittime e il reo ci sia un legame di parentela o il reo abbia in cura o in custodia il minore (un insegnante, un tutore ecc.);
- Le pene accessorie previste dai diversi codici penali quali:

- L'allontanamento del reo dalla vittima: rappresenta una misura di protezione attraverso la quale può essere impedito all'autore del reato di entrare in contatto con la vittima o con la sua famiglia, di recarsi sul luogo del reato o di tornare al domicilio della vittima o della sua famiglia.
- L'interdizione dai pubblici uffici: rappresenta una misura attraverso la quale viene esclusa per il reo la possibilità di lavorare negli uffici pubblici con particolare riferimento agli uffici la cui attività preveda contatti con soggetti minorenni;
- Eventuali sanzioni amministrative (es. chiusura temporanea o definitiva di locali pubblici);

All'inizio di ogni tabella sono presenti alcune importanti informazioni relative a:

- L'età del consenso ai rapporti sessuali: rappresenta la soglia d'età al di sotto della quale qualunque tipo di rapporto sessuale è considerato reato;
- Il principio di extraterritorialità: la Decisione Quadro richiede ad ogni Stato membro di adottare le misure necessarie a stabilire la propria competenza giurisdizionale sui reati di prostituzione minorile e porno-

grafia minorile ed eventualmente a perseguirli, qualora siano commessi dai suoi cittadini al di fuori del suo territorio;
- La responsabilità delle persone giuridiche: la Decisione Quadro richiede ad ogni Stato membro di adottare le misure necessarie affinché le persone giuridiche siano ritenute responsabili dei reati di prostituzione e pornografia minorile commessi da qualsiasi soggetto che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organismo della persona giuridica, che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica stessa;
- La procedibilità: la Decisione Quadro richiede ad ogni Stato membro di disporre per i reati relativi alla prostituzione minorile e alla pornografia minorile che le indagini non dipendano da una denuncia o accusa formulata da una persone oggetto del reato in questione;
- La pedopornografia su internet: vengono analizzate le diverse disposizioni normative in materia di lotta alla diffusione di materiale pedopornografico sulla rete Internet;

Il lavoro ha comportato numerose difficoltà, sia perché il materiale normativo è stato fornito in alcuni casi solo in lingua originale sia perché la struttura dei codici penali dei diversi Paesi analizzati è risultata molto eterogenea e di difficile armonizzazione. Inoltre le disposizioni dei codici penali vengono spesso modificate, sia per quanto riguarda le fattispecie di reato previste sia per le pene detentive e pecuniarie applicate, rendendo necessario seguire i continui aggiornamenti.
Per rendere maggiormente fruibile il materiale prodotto, il Comitato Tecnico ha elaborato relazioni illustrative che precedono ciascuna tabella, costruite secondo una struttura omogenea per tutti i Paesi, che consenta una lettura più immediata delle informazioni e la possibilità di comparare immediatamente le disposizioni delle diverse normative. Si è inoltre ravvisata l'opportunità di inserire in ciascuna relazione illustrativa una prefazione di matrice giuridica che illustri sinteticamente la struttura delle normativa in esame, producendo una chiave di lettura da seguire per leggere e comprendere in maniera più approfondita l'analisi tecnica della legge. Oltre alle relazioni, ogni tabella è corredata da uno studio relativo all'evoluzione storica e culturale di ciascuna normativa: ogni legge infatti nasce da sensibilità maturate all'interno della società civile, legate sia a specificità culturali sia a fatti di cronaca che in alcuni Paesi hanno prodotto un'accelerazione nella volontà di dotarsi di una normativa più aggiornata e specifica soprattutto sotto il profilo repressivo.
Per quanto riguarda l'analisi della normativa italiana, il Comitato Tecnico, nel corso delle riunioni, ha seguito con attenzione l'iter parlamentare del DDL "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet". Questo nuovo strumento legislativo introduce cambiamenti molto significativi nella legge vigente e consentirà all'Italia di allinearsi alle principali disposizioni presenti nella Decisione Quadro.
La ricognizione effettuata appare molto importante perché fornisce utili strumenti di analisi da cui partire per procedere a future ricerche di carattere sociologico e giuridico.
Innanzitutto, attraverso le tabelle il Comitato ha potuto confrontare con immediatezza quali normative fossero maggiormente allineate alle disposizioni presenti nella Decisione Quadro 2004/68/GAI e valutare comparativamente la legislazione italiana rispetto a quella degli altri Paesi in termini di efficacia.
Partendo dai dati acquisiti, è in corso un'ulteriore indagine sul profilo psicologico del reo e sui rapporti con la vittima, a iniziare dai dati che possono essere forniti dalle Forze di Polizia.
Il Comitato Tecnico inoltre ha ritenuto importante sviluppare una ricognizione sul contributo dato dalle associazioni del Terzo Settore, dai parlamentari, dagli enti di ricerca e dagli esperti, all'elaborazione dei recenti strumenti normativi, in particolare al disegno di legge appena approvato: le loro opinioni favorevoli o contrarie alle nuove disposizioni e le loro proposte di modifica rappresentano un'importante area di confronto su una tematica che investe tutti gli attori della società civile. Il Comitato Tecnico ha anche avviato uno studio comparato sui Piani d'azione implementati dai Paesi europei in esame contro gli abusi sui minori: come per le normative, è apparso necessario sintetizzare le informazioni reperite in schede tecniche riassuntive, che consentano un agevole confronto. L'obiettivo di quest'analisi specifica è duplice:

1. Confrontare le azioni positive dei diversi Paesi per contrastare il fenomeno degli abusi sessuali;
2. Costruire uno strumento che consenta un'indagine mirata sul livello di implementazione di ciascun Piano che includa le informazioni degli attori istituzionali coinvolti nella repressione del fenomeno.

In conclusione, il Comitato Tecnico dopo un'accurata disamina delle attività di studio e di approfondimento, ha elaborato un modello di possibile funzionamento dell'Osservatorio. Tale modello permette di esplicitare le attività che esso sarà in grado di svolgere come "nodo" e "motore" di una rete informativa a livello nazionale e internazionale.

Grafico 1 - Politiche e obiettivi

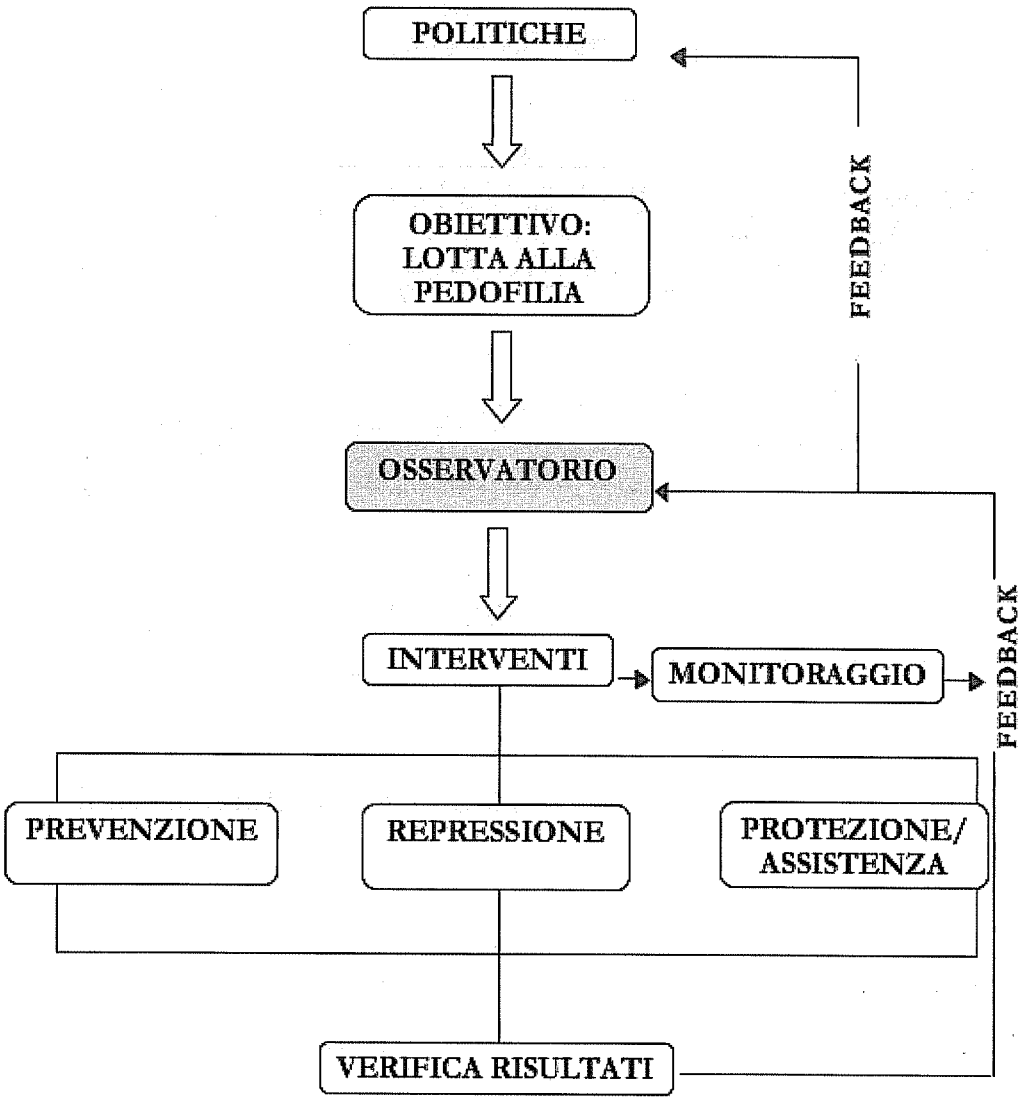


Grafico 2 - Organogramma di funzione

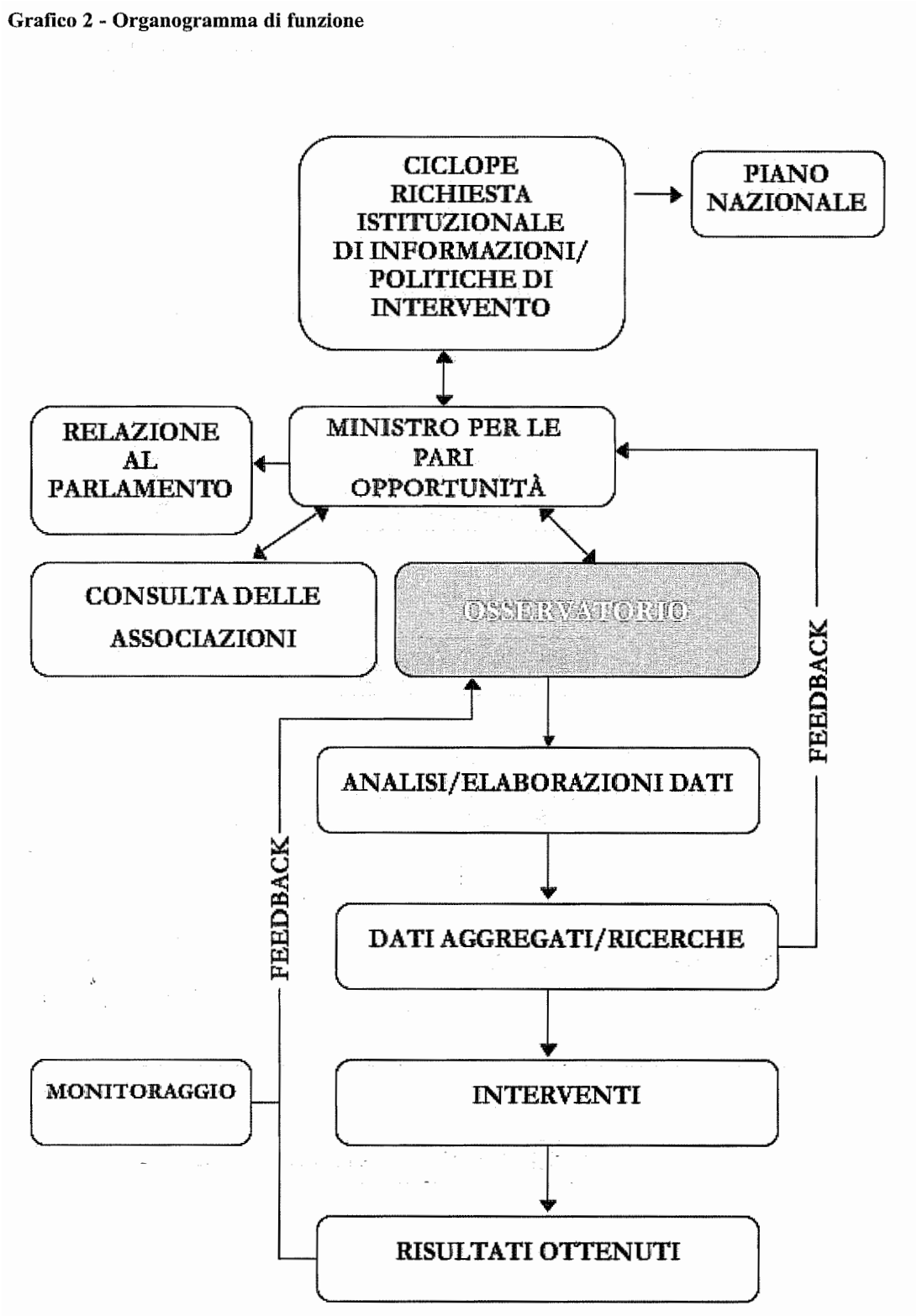
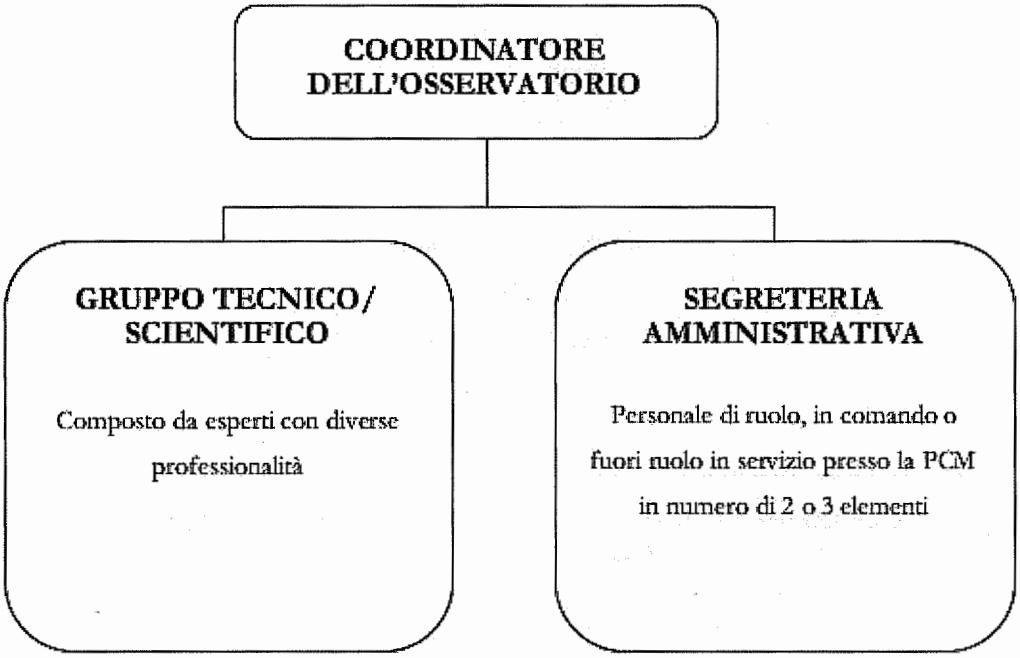


Grafico 3 - Organigramma

Grafico 4 - Organigramma dell'Osservatorio



L'Osservatorio avrà il compito di acquisire documentazioni e dati statistici. A questo fine è stata elaborata una scheda di rilevazione strutturata secondo le seguenti aree tematiche:

Grafico 5 - Scheda di rilevazione

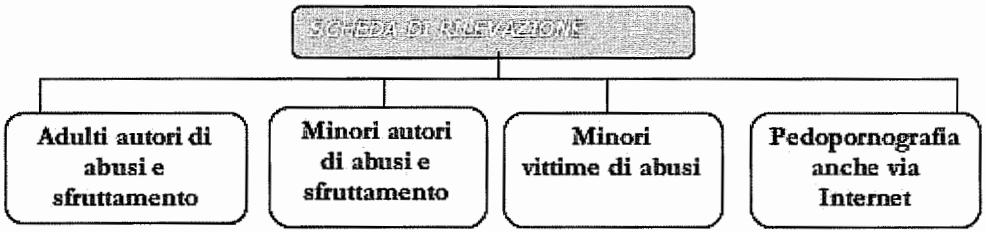
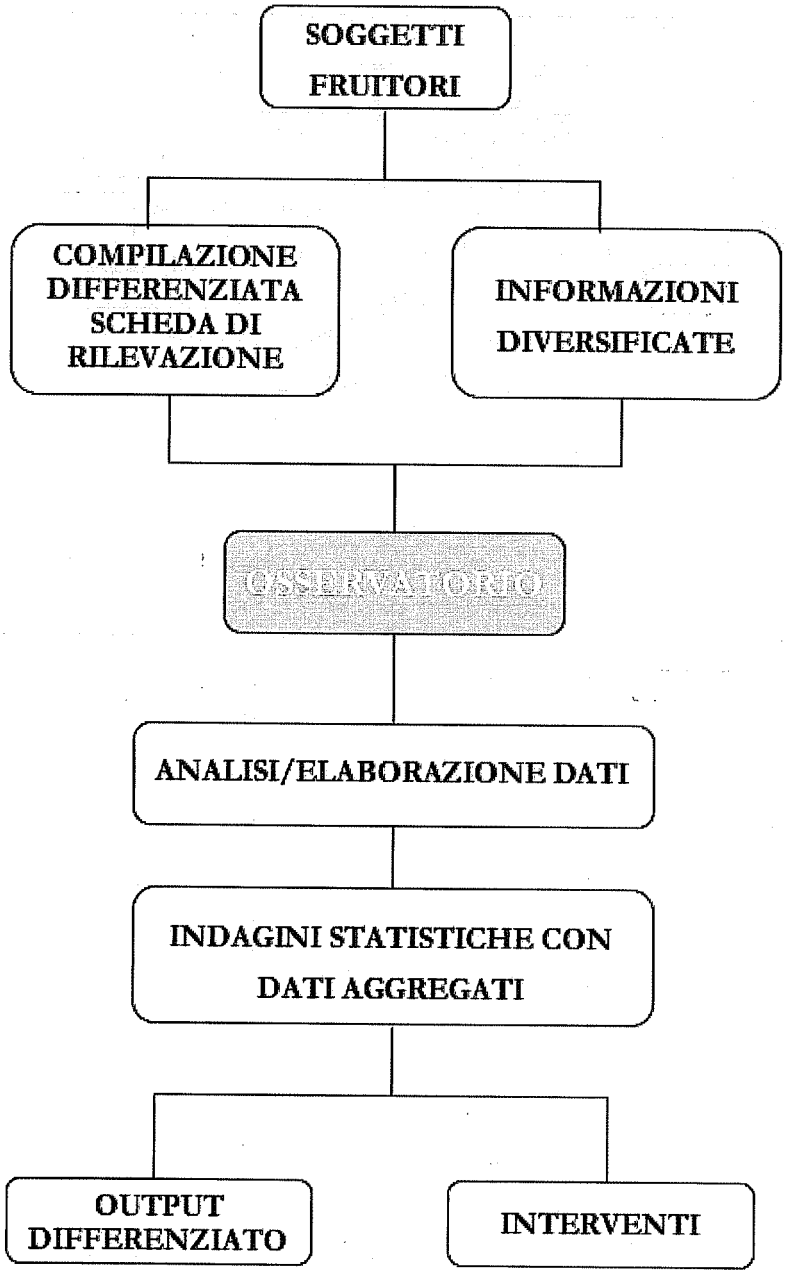
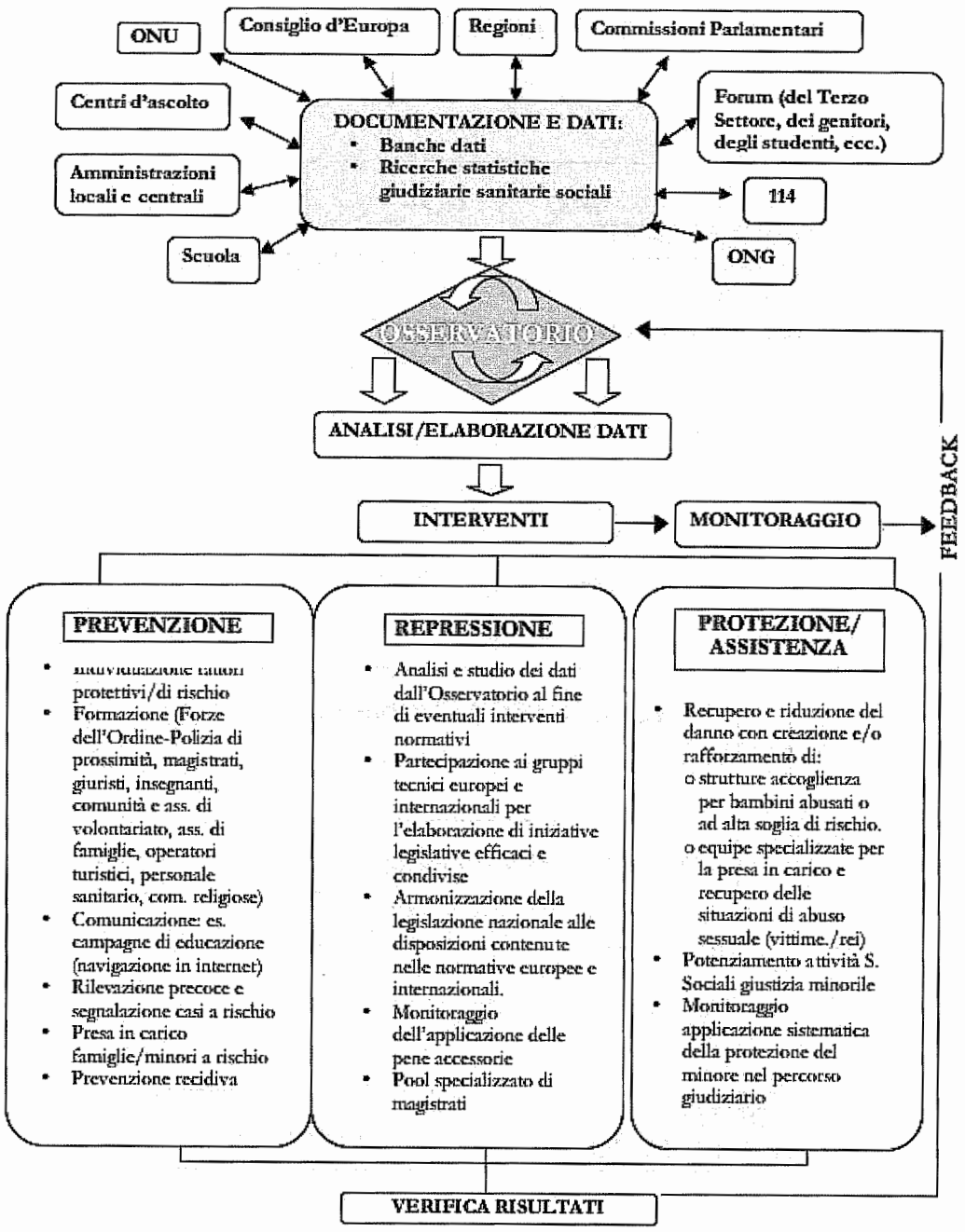


Grafico 6 - Comunicazione



Il Comitato Tecnico ha elaborato il seguente modello operativo di funzionamento dell'Osservatorio:

Grafico 7 - Modello operativo



1.2.2 IL SERVIZIO PUBBLICO 114 - EMERGENZA INFANZIA

Il servizio telefonico connesso al codice di pubblica emergenza "114", individuato e definito dal Decreto interministeriale 14 ottobre 2002, rappresenta emblematicamente una forte risposta al richiamo della CRC (art. 19) a fornire una serie di risorse concrete di aiuto a favore di bambini e bambine in difficoltà. Il 114 costituisce oggi una realtà operativa in via di diffusione, un vero e proprio servizio accessibile da parte di chiunque intenda segnalare situazioni di emergenza e disagio, anche derivanti da immagini, messaggi e dialoghi diffusi attraverso i mezzi di comunicazione di massa o reti telematiche, e che possano nuocere allo sviluppo psico-fisico di bambini ed adolescenti.
I vantaggi di una linea telefonica di aiuto:
- è un servizio della comunità che offre un supporto personale a coloro che, spesso, hanno fallito nell'ottenere ascolto e aiuto altrove;
- facilita l'affrontare tematiche che creano imbarazzo o che sono tabù sociali;
- rafforza la consapevolezza dell'opinione pubblica e dei professionisti rispetto al problema di cui si occupa;
- raccoglie dati che possono essere considerati degli indicatori circa la prevalenza del fenomeno.

Le caratteristiche del servizio

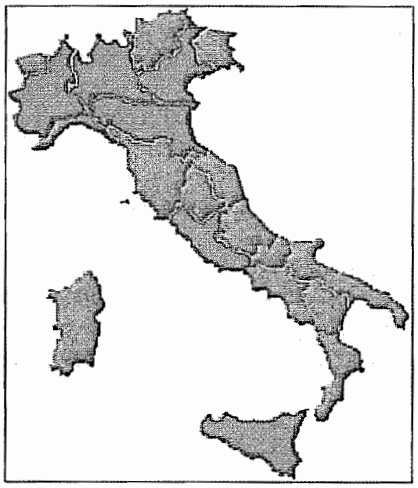
Il servizio è accessibile ventiquattro ore su ventiquattro, tutti i giorni dell'anno, senza oneri per il chiamante e con addebito della telefonata a carico del servizio universale. L'ascolto è organizzato in modo da fornire, a chiunque si trovi sul territorio nazionale, assistenza psicologica nonché consulenza psicosociale per situazioni di emergenza che possono nuocere allo sviluppo psico-fisico di bambini e adolescenti. Gli operatori devono sfornire anche i necessari collegamenti con le strutture territoriali competenti in ambito sanitario, sociale e di sicurezza (art. 2 Decreto del Ministero delle Comunicazioni del 6 agosto 2003).
Il Servizio, a seguito di un bando pubblico, è stato affidato per la fase di sperimentazione a Telefono Azzurro, che ha stipulato in data 26 febbraio 2003 una Convenzione di affidamento - in qualità di Ente gestore - con i Ministeri delle Comunicazioni, del Lavoro e delle Politiche Sociali e per le Pari Opportunità. Il periodo di sperimentazione, inizialmente previsto dal decreto 14 ottobre 2002 della durata di tre mesi (art. 2, comma 1), poi prorogato a sei, ha riguardato tre aree geografiche ritenute significative sia per rappresentatività statistica sia per la presenza di consolidate strutture operative: i Comuni di Milano e Palermo e la Provincia di Treviso. Tale fase del progetto ha reso possibile la sperimentazione di un modello di presa in carico delle emergenze nelle quali sono coinvolti bambini e adolescenti, rafforzando la consapevolezza dell'importanza e dell'efficacia di un lavoro di rete con le istituzioni e i servizi preposti alla tutela, laddove si condividano intenti e procedure.
Valutata positivamente la prima fase di sperimentazione, è stato disposto l'avvio definitivo del servizio con Decreto Interministeriale del Ministro delle Comunicazioni, del Lavoro e delle politiche Sociali e per le Pari Opportunità del 6 agosto 2003, pubblicato in G.U. del 29 agosto 2003 n. 200.
A seguito di selezione aperta, indetta con avviso pubblicato in G.U. n. 219 del 20 settembre 2003, il servizio è stato affidato per la durata di tre anni, decorrenti dal 10 novembre 2003, all'Associazione "S.O.S. Il Telefono Azzurro ONLUS"[6], con la quale il Ministero delle Comunicazioni ha stipulato una convenzione in data 7 novembre 2003. Con questo nuovo mandato, Telefono Azzurro si è assunto il compito di estendere progressivamente il Servizio 114 a tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità indicate nel D.M. 6 agosto 2003.
L'Associazione ha ritenuto importante procedere all'estensione del Servizio sul territorio in modo rapido, ma al tempo stesso graduale. Ciò in base ad alcune considerazioni:

[6]Le tradizionali linee telefoniche di Telefono Azzurro per la prevenzione dell'abuso all'infanzia e la tutela dei bambini e degli adolescenti (il 1.96.96, numero gratuito e attivo anch'esso su tutto il territorio nazionale, 24 ore su 24 per tutti i giorni dell'anno e la linea 199.15.15.15 rivolta agli adolescenti oltre i 14 anni, agli adulti e alle famiglie) continuano ad essere attive parallelamente al 114.

- per avviare in modo efficace e sicuro il servizio in un determinato ambito territoriale, è necessario definire accordi con le Regioni e con i servizi del territorio di riferimento, procedere alla mappatura territoriale, stipulare protocolli di intesa e condividere le procedure operative da attivare nei casi di emergenza;
- l'avvio del servizio deve altresì essere accompagnato da un'adeguata e capillare campagna di comunicazione sul territorio di riferimento, finalizzata a promuovere una migliore conoscenza e comprensione del servizio da parte dei potenziali utenti e degli operatori del territorio, e a favorire un più mirato ed efficace utilizzo del servizio;
- l'avvio di un servizio di tale complessità richiede una struttura perfettamente funzionante e adeguatamente dimensionata.

Lo sviluppo del servizio prevede una graduale estensione a livello regionale lungo le seguenti fasi:
A. nella prima fase (dal novembre 2003 al maggio 2004) il servizio è stato esteso alle regioni nelle cui province era avvenuta la sperimentazione, ovvero Lombardia, Veneto e Sicilia;
B. nella seconda fase (dal maggio 2004 al dicembre 2004) il Servizio è stato esteso a Piemonte, Emilia Romagna e Lazio;
C. nella terza fase il servizio sarà esteso alle restanti regioni. Pertanto, entro il dicembre 2005 dovrebbe essere operativo su tutto il territorio nazionale.

Figura- Copertura del servizio Emergenza infanzia 114 a luglio 2005. Entro il 31/12/2005 il servizio sarà esteso all'intero territorio nazionale (telefonia fissa)



Il servizio di risposta telefonica è attualmente centralizzato presso un unico call-center localizzato nel Comune di Milano. Per rispondere alle esigenze di ampliamento del servizio all'intero territorio nazionale, è stato predisposto un piano di sviluppo di risorse e tecnologico. Tale piano prevede l'apertura di un secondo call-center con sede a Palermo, parzialmente finanziato per la parte relativa al piano dei costi e delle attrezzature anche grazie al contributo della Regione Sicilia.
Tale scelta è stata studiata per prendere in carico sia le possibili richieste della front-line sia la gestione dei casi di emergenza.
Per lo sviluppo della sede remota e della relativa interconnettività verrà utilizzata la tecnologia VOIP, che rappresenta l'evoluzione più avanzata nella gestione delle chiamate. L'intero sistema consente una gestione intelligente delle telefonate e del loro smistamento. La configurazione ipotizzata renderà possibile operare contemporaneamente sui due call-center.

Di quali situazioni si occupa il 114?

Il servizio emergenza infanzia 114 ha il mandato di intervenire sui casi di emergenza che coinvolgono bambini e adolescenti.
I casi di emergenza sono rappresentati da quelle situazioni nelle quali si ravvisano gravi elementi di

rischio per l'incolumità psico-fisica del minore, o in cui il bambino o l'adolescente sono a rischio di trauma.
Tali situazioni richiedono non solo una risposta immediata, ma anche, e soprattutto, la tempestiva attivazione dei servizi territoriali.
Le emergenze sulle quali interviene il 114 (in rete con gli altri servizi) possono riguardare: abuso sessuale, abuso fisico, abuso psicologo, trascuratezza (incuria, discuria, ipercura), fuga da casa, atti autolesivi, tentativi di suicidio, sfruttamento sessuale (tratta di minori, prostituzione minorile, turismo sessuale, pedopornografia on line), sottrazione internazionale, devianza minorile, bambini o adolescenti stranieri non accompagnati, sfruttamento del lavoro minorile, violenza domestica, ecc. Nella pianificazione e nella realizzazione dell'intervento sull'emergenza, è necessario porre attenzione non solo alle variabili che definiscono l'emergenza, ma anche alle conseguenze che questa può produrre nel bambino e nell'adolescente.
L'operatore del 114 valuta l'emergenza[7] in relazione a tre criteri:

- contenuto della situazione descritta dall'utente;
- posizione del minore (vittima, testimone - diretto o indiretto- o autore);
- tempi (contingenza della situazione problematica).

La valutazione complessiva delle conseguenze dell'evento che spinge un bambino a chiedere aiuto deve riuscire a tenere conto anche di altri elementi caratterizzanti la situazione del minore, tra gli altri la valutazione del contesto familiare e sociale all'interno del quale queste esperienze hanno avuto origine; i fattori di rischio e protettivi che agiscono nel soggetto, nella sua famiglia e nel contesto ambientale e le modalità di presa in carico psicosociali che possono meglio tutelare il bambino vittima e preservarlo, in senso preventivo, da evoluzioni psicopatologiche. Si tratta di elementi essenziali ai fini di un'analisi che consenta di attuare la scelta dell'intervento più appropriato, comunque finalizzato al ripristino di una condizione di tutela per il minore e alla promozione del suo benessere psicologico.

Il modello di risposta telefonica del servizio 114

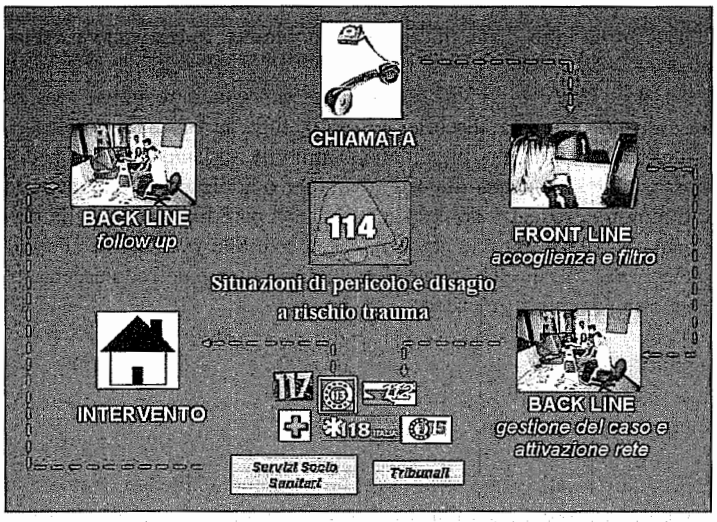
Il modello di risposta del Servizio 114 si fonda sui due obiettivi immediati dell'intervento in emergenza:
- la valutazione dei rischi e delle criticità che la situazione riferita presenta;
- la capacità di fornire un supporto psicologico immediato per contenere gli aspetti destabilizzanti che caratterizzano l'emergenza.

Per soddisfare tali obiettivi, il modello operativo di risposta si è ormai consolidato su una struttura a tre livelli:
1. Front Line;
2. Back Line;
3. Specialisti/consulenti esperti.

1. Front line: il primo livello di accoglienza
L'utente che chiama viene accolto dal primo livello, la Front Line, che si occupa di ricevere e filtrare le richieste. La Front Line è costituita da un gruppo di operatori di call center, affiancati da volontari, stagisti e tirocinanti, tutti addestrati su procedure specifiche. Questo primo livello di risposta ha il compito di fornire solo alcuni brevi chiarimenti o informazioni, aprire un dossier e, laddove opportuno, trasferire la chiamata al 2° livello di risposta.

[7] È utile sottolineare che il livello di traumaticità di un evento è legato a due fattori: la frequenza dell'esposizione e la distanza fisica/emotiva dell'evento stesso. Un bambino o un adolescente, oltre ad essere vittime o autori di una situazione pregiudizievole, possono essere coinvolti in qualità di testimoni. L'esposizione ad un evento traumatico, per esempio assistere ad un episodio di violenza tra i genitori, assistere ad un grave incidente stradale o averne semplicemente notizia tramite i mass media, possono rappresentare episodi di emergenza, in cui il benessere psicologico del minore può essere compromesso.

Figura - Il percorso di accoglienza di una telefonata



Le uniche segnalazioni gestite a questo livello riguardano i contenuti illegali o violenti presenti su siti, chat-line, newsgroup, quotidiani, riviste, radio e televisione, che possano nuocere allo sviluppo psico-fisico di bambini e adolescenti. Queste segnalazioni, che possono essere raccolte anche attraverso il sito www.114.it, vengono gestite dagli operatori che provvedono ad inoltrarle alle Autorità competenti (Garante per le Comunicazioni, Garante per la Privacy, Ordine dei Giornalisti, Polizia delle Comunicazioni).
La funzione prevalente della Front Line, ovvero quella di filtro, si è dimostrata particolarmente importante già dalla fase di sperimentazione, dal momento che il volume di chiamate "improprie" (es. scherzi, richieste relative ad altri servizi, silenzi, ecc.) ha avuto un peso significativo.

La Back Line

Se la chiamata è di emergenza, o il minore esprime un disagio che necessita di un intervento specialistico, è immediatamente trasferita alla Back Line dove viene gestita da un'équipe multidisciplinare (neuropsichiatri infantili, psicologi, giuristi, assistenti sociali, pedagogisti, ecc.), specificamente formata all'intervento in situazioni d'emergenza e alla collaborazione con le agenzie del territorio.
La Back Line ha altresì il compito di seguire l'iter dei casi anche nel momento successivo alla crisi, con l'obiettivo di valutare l'efficacia e la tenuta nel tempo dell'intervento attuato in emergenza.

Il gruppo degli specialisti

Il corretto funzionamento della struttura è garantito dalla costante supervisione dell'attività degli operatori da parte di una èquipe multidisciplinare (3° livello), costituita da consulenti legali, neuropsichiatri infantili, psicologi, esperti di multiculturalità, informatici, ecc.

Il sistema informatizzato per la raccolta delle informazioni

Per monitorare le attività della Front Line e della Back Line sono state sviluppate due schede di rilevazione dei dati quantitativi, qualitativi e per la raccolta delle informazioni conseguenti all'attività dal servizio.
Il sistema informativo si basa su una soluzione applicativa informatizzata composta da tre database:

- registrazione dei contatti rilevati dal centralino;
- gestione delle chiamate curate dalla Front Line, contenente il dettaglio delle telefonate in termini di codice operatore, giorno e ora;
- gestione delle chiamate in Back Line, questo database contiene tutti i dati, le attività, i pareri e gli studi che costituiscono la storia di un bambino o adolescente e del suo caso. Tale organizzazione dei dati consente agli operatori di valutare la storia pregressa, le attività svolte e, solo in caso di effettiva necessità, contattare chi è intervenuto sul caso.

Gestione dell'emergenza e messa in rete del caso

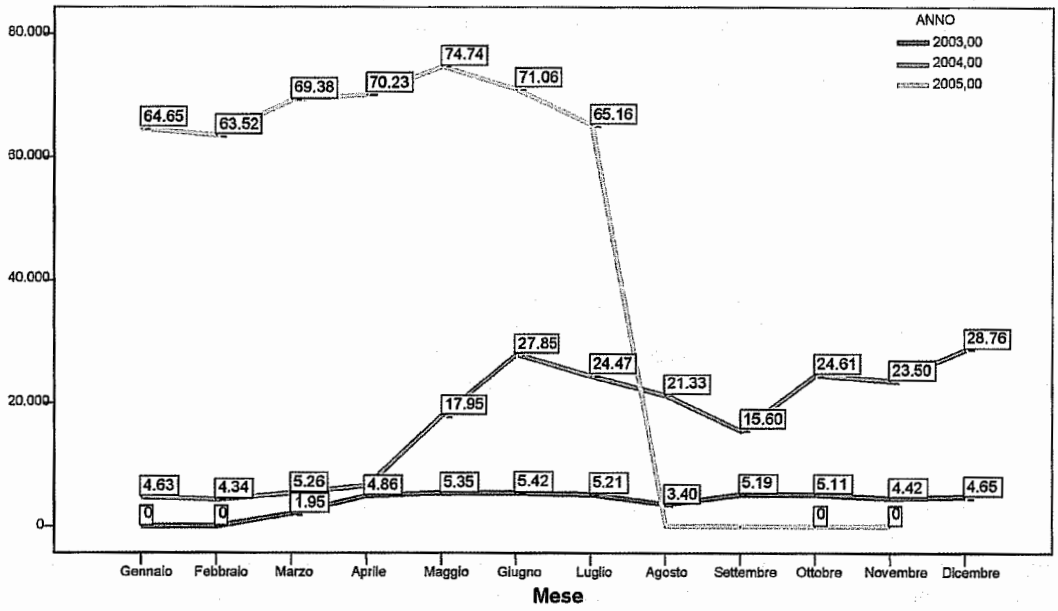
Operativamente, la Back Line, dopo aver valutato la "gravità" della situazione presentata, in termini di definizione dei fattori di rischio e di protezione riferiti al minore oggetto della consulenza, procede con il coinvolgimento delle strutture territoriali competenti e con la messa in rete del caso.
Il modello d'intervento cui l'operatore del Servizio 114 si attiene nella gestione delle richieste pervenute prevede l'attivazione di un lavoro sinergico fra i diversi referenti istituzionali che hanno compiti di protezione, tutela e assistenza: le Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza per un intervento a breve-medio termine, i Servizi Sociali, le ASL.
In questo modello, la consulenza telefonica costituisce dunque un nodo importante, ma non sufficiente per la gestione del caso. L'intervento territoriale e la stretta collaborazione con i servizi assumono un ruolo decisivo sia nell'intervento immediato sia nella gestione del caso a medio e lungo termine. I diversi livelli di intervento istituzionale (clinico, socio-assistenziale, giuridico) e la complessità delle competenze richieste, esigono la collaborazione sinergica di agenzie diverse e specifiche (in primis i servizi sanitari e sociali, l'autorità giudiziaria, le forze dell'ordine) ed il lavoro di diverse figure professionali (mediche, psicologiche, socio-assistenziali, giuridiche, di ordine pubblico).
Al fine di facilitare la collaborazione tra i diversi soggetti sociali e rendere operativo l'intervento in rete dei casi, si è rivelata necessaria un'approfondita conoscenza delle risorse territoriali con un'attività di mappatura delle agenzie territoriali, che ha portato alla costituzione di una banca dati informatizzata che contiene i dati dei servizi territoriali preposti alla presa in carico dei casi di emergenza.

L'analisi della casistica gestita

Di seguito si propongono alcuni dati relativi ai casi di emergenza gestiti dal Servizio 114 nel periodo compreso tra marzo 2003 e luglio 2005.
A seguire viene riportato il grafico delle chiamate accolte al primo livello operativo (front line) dall'inizio del servizio fino al 31 luglio 2005.
Nell'arco temporale di riferimento, e quindi dall'inizio del servizio sino all'ultimo aggiornamento (31 luglio 2005), il Servizio Emergenza Infanzia 114 ha effettuato 691 interventi, relativi ad altrettante situazioni nelle quali sono stati individuati elementi di rischio per l'incolumità psico-fisica del minore:

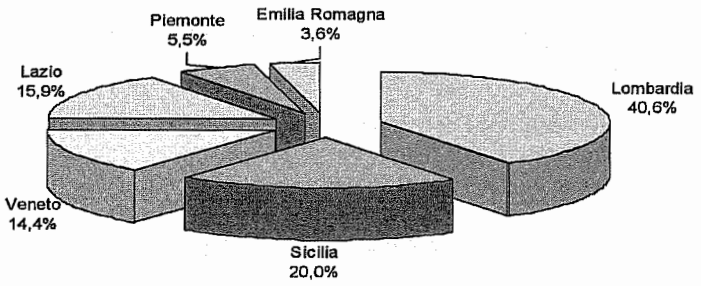
- 178 gli interventi effettuati dall'avvio del servizio fino al 13 maggio 2004 (servizio esteso ai Comuni di Milano, Palermo e alla Provincia di Treviso);
- 158 gli interventi effettuati dal 14 maggio al 28 dicembre 2004 (servizio esteso alle Regioni Lombardia, Sicilia, Veneto);
- 355 gli interventi effettuati dal 29 dicembre 2004 al 31 luglio 2005 (servizio esteso alle Regioni Piemonte, Emilia Romagna e Lazio).

Casi gestiti in Front-Line per mese e anno di rilevazione



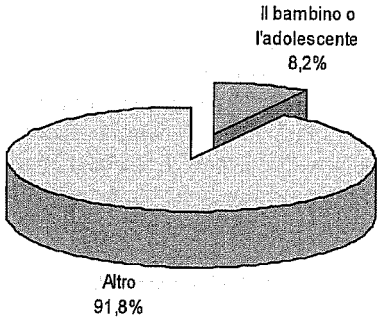
Note: Prima fase (23 marzo 2003-13 maggio 2004): servizio attivo a Milano, Treviso, Palermo;Seconda fase (14 maggio 2004-28 dicembre 2004): servizio attivo in Lombardia, Veneto, Sicilia;Terza fase (29 dicembre 2004-31 luglio 2005): servizio esteso a Piemonte, Emilia Romagna, Lazio.
La ripartizione territoriale degli interventi mostra l'elevata percentuale di casi gestiti in Lombardia (40,6%), seguita dalla Sicilia con il 20%, quindi il Lazio (15,9%) e il Veneto (14,4%). Con percentuali più circoscritte troviamo infine il Piemonte (5,5%) e l'Emilia Romagna (3,6%).

Ripartizione territoriale degli interventi effettuati. Marzo 2003-luglio 2005 - Valori percentuali



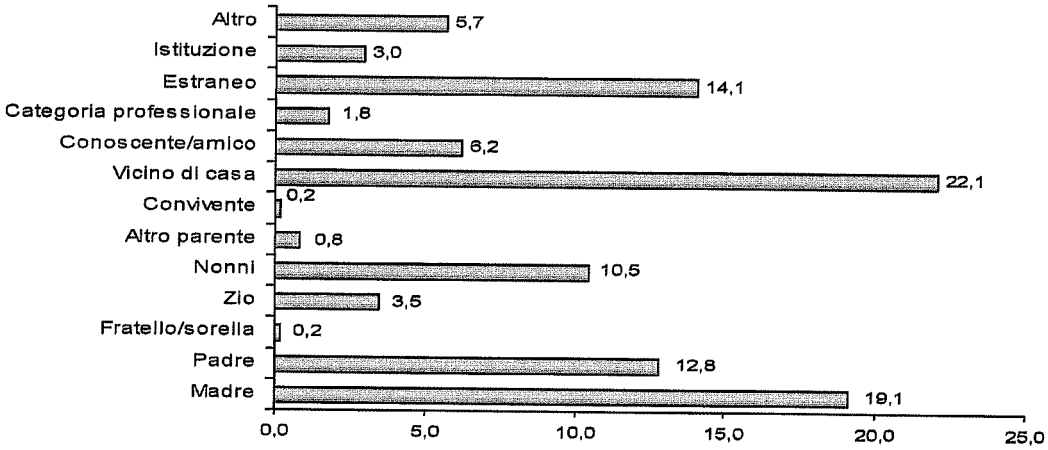
Passando ad analizzare la tipologia di utenza che si rivolge al Servizio Emergenza Infanzia, si osserva che solo nell'8,2% dei casi si tratta del soggetto direttamente interessato, ovvero il bambino o l'adolescente; nel restante 91,8% sono altri individui o istituzioni, a diverso titolo coinvolti o a conoscenza dei fatti, che si rivolgono al 114.

Chi contatta il servizio. Marzo 2003-maggio 2005 - Valori percentuali



Proprio in queste ultime circostanze, quando a rivolgersi al servizio non è un bambino o un adolescente, si rileva che nel 22,1% dei casi la segnalazione giunge da vicini di casa. Di rilievo anche il dato che riguarda i genitori, in particolar modo quello riferito alla madre, che è pari al 19,1% (rispetto al 12,8% del padre). Percentuali di rilievo sono anche quelle che vedono l'interessamento di persone estranee, con il 14,1% e il valore relativo ai nonni del minore coinvolto (10,5%) .

Se a contattare il servizio non è un bambino o un adolescente.
Marzo 2003-luglio 2005 - Valori percentuali

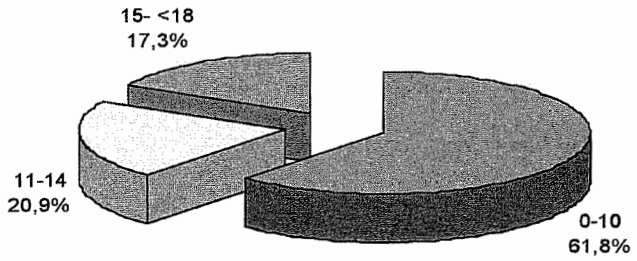


Dalla lettura del grafico precedente si evince che, quando non è il bambino direttamente coinvolto oppure un familiare e conoscente a rivolgersi al 114, il contatto proviene da un'Istituzione solo nel 3% dei casi (in valori assoluti pari a 18 telefonate, che sono imputabili in primo luogo alla scuola che ne ha effettuati poco meno della metà). Questo conferma la funzione integrativa e non suppletiva di una linea di ascolto nell'emergenza, che può soddisfare esigenze di immediatezza, costante reperibilità e anonimato.

Chi sono i bambini e le bambine di cui si è occupato il 114?

Nel 51,9% dei casi si tratta di maschi e nel 48,1% di femmine. Passando a considerare la classe di età, spicca il dato relativo alla fascia dei bambini più piccoli: ben il 61,8% degli interventi effettuati ha interessato bambini fino a 10 anni. Seguono con il 20,9% i ragazzi con un'età compresa tra gli 11 e i 14 anni e infine gli adolescenti tra i 15 e i 18 anni nel 17,3% dei casi. Non stupisce certamente il dato riguardante la nazionalità dei minori, rispetto al quale si evince la prevalenza degli interventi a carico di bambini e adolescenti italiani: ciononostante non bisogna sottostimare il valore degli stranieri che si attesta comunque intorno ad un rilevante 24,2%.

Classe di età dei minori. Marzo 2003-luglio 2005 - Valori percentuali



Occorre segnalare, inoltre, che nel 20,7% dei casi l'intervento è stato effettuato su più bambini, e questa informazione risulta coerente con la variabile relativa al numero dei fratelli/sorelle del minore poiché solo il 3% del campione è figlio unico; merita un approfondimento, inoltre, il fatto che nel 41,8% dei casi è stata segnalata la presenza di altri fratelli/sorelle coinvolti in situazioni di disagio.

Se non figlio unico, quanti fratelli/sorelle.
Marzo 2003-luglio 2005 - Valori percentuali

Numero fratelli / sorelle	%
0 fratelli/sorelle	3,0
1 fratelli/sorelle	66,0
2 fratelli/sorelle	24,2
3 fratelli/sorelle	3,8
4 fratelli/sorelle	2,6
6 fratelli/sorelle	,4
Totale	100,0

Presenza di altri fratelli/sorelle in situazione di disagio.
Marzo 2003-luglio 2005 - Valori percentuali

Presenza fratelli / sorelle in disagio	%
Si	41,8
No	58,2
Totale	100,0

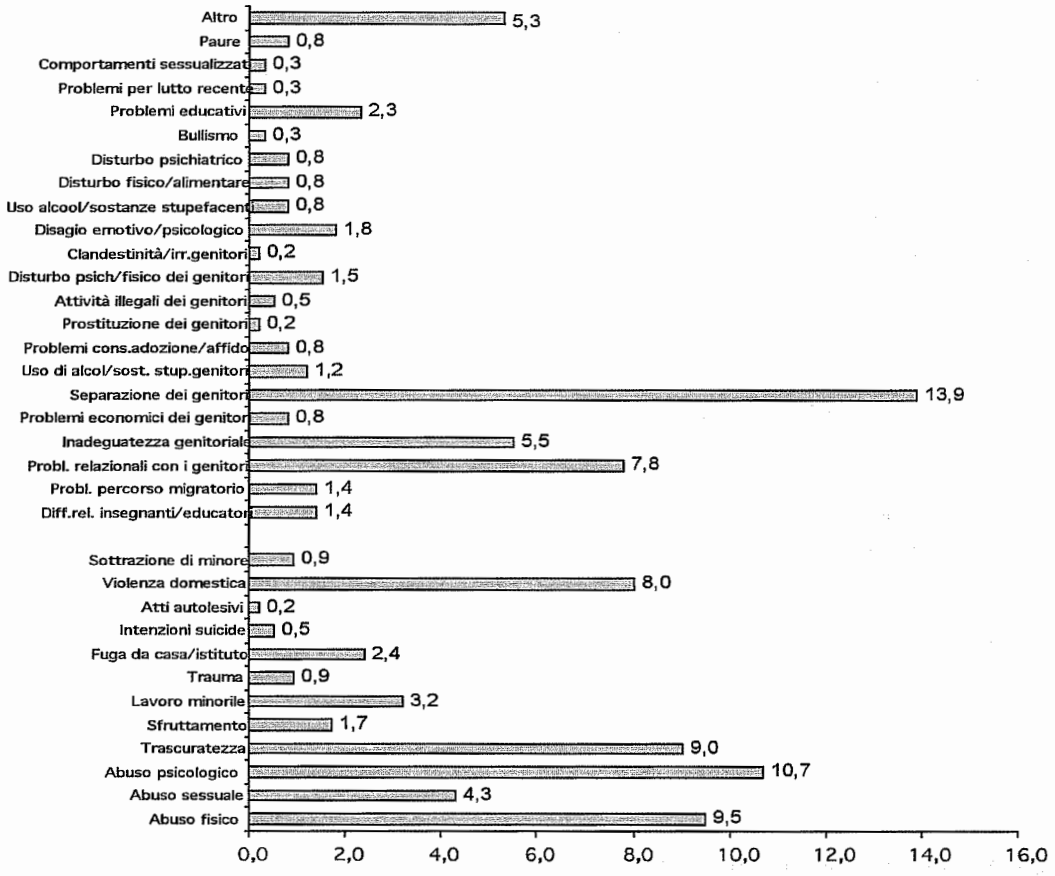
Quali sono le problematiche principali?

Appare di particolare interesse l'analisi delle problematiche che hanno contribuito alla definizione di un contesto a rischio per il minore: si osserva infatti che il valore più alto è quello relativo al trauma imputabile alla separazione dei genitori (13,9%), spiccano poi i dati riconducibili all'abuso psicologico (10,7%), all'abuso fisico (9,5%), alla patologia delle cure (9%) e alla violenza domestica (8%).

Quali sono state le agenzie coinvolte successivamente alla segnalazione telefonica?

Il valore più consistente interessa i Servizi Sociali del Comune (29,3%), cui seguono, sebbene in proporzioni minori, i Servizi Sociali della Asl (15,5%), nonché i Carabinieri con il 13,2% delle attivazioni e la Polizia, nello specifico la Squadra Mobile (12,6%).
Il Servizio Emergenza Infanzia 114 ha il mandato di intervenire sui casi di emergenza che coinvolgono bambini e adolescenti: tali situazioni necessitano non solo di una risposta immediata ma anche e soprattutto della tempestiva attivazione dei servizi territoriali.

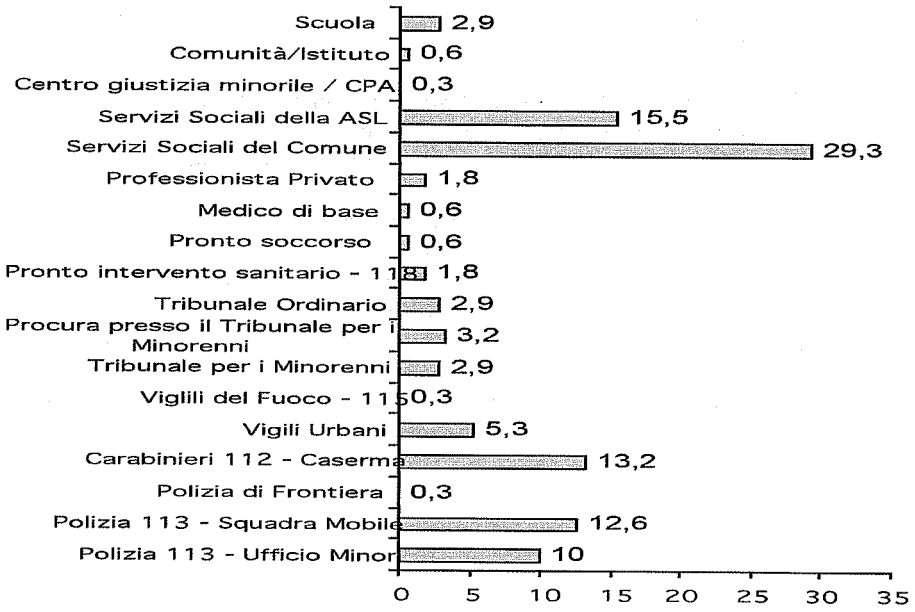
Principali problematiche marzo 2003-luglio 2005 - Valori percentuali



Considerando l'estrema complessità della rete di intervento a tutela dei minori, l'efficacia del 114 può essere garantita solo se si evita di duplicare le procedure di attivazione degli interventi in emergenza e di sovrapporsi alle competenze istituzionalmente spettanti agli organismi pubblici preposti alle diverse articolazioni della rete.

È questo un criterio di attenzione da tenere presente anche nella risposta da dare ad una richiesta di aiuto,che potrebbe interessare una situazione già nota ai servizi e, addirittura, già al centro di procedimenti giudiziari; è quindi ovvia accortezza valutare come intervenire in sinergia con le agenzie territoriali ad evitare non solo il sovrapporsi degli interventi ma anche in volontari inquinamenti di prove o di informazioni vincolate al segreto istruttorio.

Agenzie territoriali attivate. Marzo 2003-luglio 2005 - Valori percentuali



La presa in carico di un singolo caso può comportare l'intervento sinergico di più agenzie, pertanto corre l'obbligo puntualizzare che i valori percentuali presentati nel grafico sono stati rilevati mediante una variabile a risposta multipla ed il totale non corrisponderà al 100%.

La messa in rete del caso attraverso il coinvolgimento del territorio: gli accordi con le istituzioni centrali e regionali. Gli sviluppi futuri

Il Decreto Interministeriale del 14 ottobre 2002, che individua il servizio telefonico connesso al codice di pubblica emergenza "114", così recita:

il servizio non può sovrapporsi o sostituirsi ad altri servizi di emergenza e di pubblica utilità ed è svolto, per quanto necessario, in diretta collaborazione con i servizi sociali, sanitari ed ogni altra autorità, a livello centrale, o locale, il cui intervento sia necessario od utile. Il servizio si avvale di infrastrutture di rete atte a garantire affidabilità e qualità (Art. 4).

In virtù del D.M. del 6 agosto 2003, pubblicato su Gazzetta Ufficiale n. 200 del 29 agosto 2003, l'intervento territoriale e la stretta collaborazione con i servizi assumono un ruolo indiscutibilmente decisivo per la presa in carico del caso nell'immediato, nonché per la gestione dello stesso nel medio e lungo termine. È sulla base di tale premessa che Telefono Azzurro ha come obiettivo primario e fondamentale lo sviluppo di una rete interistituzionale e multidisciplinare di intervento a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza .

Il Protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno e l'impegno del 114 presso gli Uffici Territoriali del Governo

Il lavoro con la rete istituzionale locale rappresenta non solo il luogo per un confronto strutturato e continuativo tra agenzie diverse, ma anche uno spazio per costruire degli interventi efficaci. Per tale motivo il Servizio 114 intende inserirsi nella rete di collegamento e collaborazione tra gli attori sociali, pubblici e privati, preposti ad intervenire nelle situazioni di disagio attraverso la stipula di accordi a livello regionale con gli Enti locali e con le agenzie del territorio di riferimento e di protocolli di intesa a livello centrale con i Ministeri e le Istituzioni competenti.
Con questo obiettivo il 22 settembre 2004 è stato firmato al Viminale il protocollo di intesa tra il Ministero dell'Interno e S.O.S Il Telefono Azzurro ONLUS, in qualità di Ente Gestore del Servizio 114, con il quale si definiscono i rapporti di collaborazione per la gestione delle situazioni di emergenza a danno di bambini e adolescenti.
All'interno di questo accordo (art. 6), le Prefetture (Uffici Territoriali del Governo) sono chiamate a promuovere sul territorio, in collaborazione con il 114, le iniziative atte a mobilitare i soggetti pubblici e privati in grado di contribuire all'elaborazione di strategie operative volte a favorire: a) la costruzione di procedure comuni di intervento; b) la circolazione delle informazioni; c) il monitoraggio e la valutazione delle diverse forme di abuso; d) la diffusione di una cultura della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza in grado di percepire gli indicatori di rischio per un'adeguata ed efficace azione di prevenzione.
A seguito della firma del protocollo, è iniziato l'impegno congiunto tra il 114 e gli Uffici Territoriali del Governo competenti a livello provinciale. Sono iniziati i primi confronti, hanno preso vita i primi incontri, attraverso la partecipazione alle Conferenze Permanenti, tra operatori e consulenti del 114 e i referenti territoriali dei servizi socio-assistenziali, delle Forze dell'ordine e di Pubblica Sicurezza, delle Procure e dei Tribunali per i Minorenni e dei servizi della Giustizia Minorile. Telefono Azzurro procede gradualmente in questi incontri, privilegiando le realtà progressivamente coinvolte nel progetto, da quelle in cui il 114 è già attivo (Lombardia, Veneto, Lazio, Piemonte, Emilia-Romagna e Sicilia) a quelle in cui lo sarà tra breve.
In alcune realtà locali, sulla base di alcune presupposti progettuali, verranno sviluppati dei modelli sperimentali di intervento attraverso la costruzione di procedure comuni al fine di determinare prassi condivise di intervento con le agenzie del territorio, utilizzando come punto di raccordo e coordinamento le Prefetture capoluogo di regione.

Il piano di sviluppo del 114 ed il suo decentramento a livello locale: gli accordi con le Regioni

Un centro di riferimento imprescindibile per assicurare la piena funzionalità del Servizio 114 nei rapporti con le Province, i Comuni, le Aziende Sanitarie e Ospedaliere, e con tutte le strutture che svolgono i compiti di assistenza sociale e sanitaria sul territorio, è costituito dalle Regioni.
Dopo la modifica al Titolo V della Costituzione, infatti, la responsabilità delle scelte organizzative riguardanti i servizi socio-assistenziali ricade, salvo norme di indirizzo e coordinamento espresse a livello centrale, sulle Amministrazioni Regionali.
In ragione di ciò è stato ritenuto indispensabile il coinvolgimento fattivo delle stesse, uniche in grado di porre le condizioni per una ottimale integrazione tra il 114 e la Rete dei servizi sociali e sanitari radicati sul territorio, che si occupano degli interventi a favore dei minori nelle situazioni di emergenza.
Al di là degli interventi di emergenza delle Forze dell'ordine e delle competenze penali e di tutela dei minori attribuite alla Magistratura, è infatti sui presidi sanitari e sui servizi sociali che grava in maniera più consistente non solo la cura del minore nel momento critico dell'emergenza, ma anche la delicata transizione dalla situazione di emergenza alla gestione stabile e continuativa di ciascun singolo caso.
La definizione di accordi collaborativi a livello locale sono apparsi pertanto necessari al 114 per accreditarsi come soggetto della Rete e possono rappresentare, sotto questo profilo, una grande opportunità per rendere più efficiente il funzionamento integrato della Rete, attraverso l'elaborazione e la condivisione di

informazioni e conoscenze essenziali per gli interventi in situazioni di emergenza, e qualificate dalla capacità di ascolto del minore che caratterizza il servizio.
Con questo obiettivo è stata sottoscritta, sia con la Regione Lombardia che con la Regione Lazio, una Convenzione finalizzata a consentire al 114 di lavorare in Rete con le articolazioni locali e sono in corso una serie di contatti ed incontri con le altre Istituzioni regionali per illustrare il Servizio 114 e definire accordi per la sua attuazione a livello locale. Nelle due citate convenzioni, il soggetto gestore si impegna a segnalare, nel caso in cui si ravvisassero condizioni di rischio per il minore, le problematiche riscontrate ai servizi di emergenza e di pubblica utilità competenti per territorio e a predisporre report semestrali relativi alla tipologia delle problematiche espresse dai diversi utenti del territorio regionale, nonché alle eventuali risorse attivate. La Regione, dal canto suo, s'impegna ad assicurare al servizio 114, nell'ambito dei canali e degli sportelli informativi attivati dalla Regione, anche a livello locale, spazi di informazione e materiale divulgativo del Servizio, e a fornire l'indicazione dei servizi pubblici e privati e delle unità di offerta dedicate ai minori, dislocati sul territorio regionale. I significativi risultati fin qui conseguiti dal Servizio nelle sei Regioni in cui il numero di emergenza è ad oggi attivo, consentono di delineare un andamento decisamente impegnativo, specie ad assetto completato, con il servizio 114 attivo su tutte le Regioni del territorio nazionale, pur con la limitazione dell'accesso dalla sola rete fissa.
Si è ritenuto pertanto opportuno muoversi nella direzione di un rafforzamento del Servizio a livello locale attraverso l'apertura di centri territoriali del 114, che appaiono funzionali ad una migliore integrazione del servizio nell'ambito della Rete, e consentono di meglio operare tenendo conto delle specificità e delle esigenze del territorio.

La hotline del 114

Fra i compiti assegnati al Servizio Emergenza Infanzia 114, c'è quello di raccogliere le segnalazioni, da parte dei cittadini, sulla presenza in Rete o in altri mass media di contenuti illegali o dannosi per lo sviluppo psico-fisico dei bambini e adolescenti o che possa recare loro disagio. Le segnalazioni sono raccolte dagli operatori attraverso la linea telefonica oppure attraverso il sito web www.114.it. Attraverso questo sito è possibile segnalare, per chi lo desidera in forma anonima, contenuti inadeguati o illegali - dialoghi, testi, immagini - presenti in Internet e su altri media, che possono nuocere allo sviluppo psico-fisico o mettere a disagio bambini e adolescenti. Le violazioni sono riferite all'ambito dell'informazione (Internet e Media), quindi siti web, chat-line, newsgroups e materiale mediale a carattere pedopornografico, carta stampata, radio e tv. La segnalazione è raccolta da un operatore specializzato del 114 Emergenza Infanzia, il quale provvede ad inoltrarla alle autorità competenti (Garante per le Comunicazioni, Garante per la Privacy, Ordine dei Giornalisti e a ogni altro organismo deputato a monitorare, valutare e sanzionare tali contenuti). Le segnalazioni relative a siti Internet pornografici, pedopornografici o che presentano contenuti illegali o inadatti ai fanciulli vengono invece riferite alla Polizia Postale e delle Telecomunicazioni.

Come funziona la hotline del 114?

Il Servizio Emergenza Infanzia 114 trasmette la segnalazione pervenuta al servizio, sia essa in modalità telefonica o in formato elettronico, alle Autorità competenti. Nello specifico, viene attivato l'Ordine Nazionale dei Giornalisti qualora la segnalazione riguardi l'ambito dell'informazione (quotidiani, riviste, radio o televisione); il Comitato di Attuazione del Codice di Autoregolamentazione Tv e Minori qualora la segnalazione riguardi l'ambito di un programma televisivo; l'Istituto di Autodisciplina pubblicitaria qualora la segnalazione riguardi un messaggio pubblicitario,veicolato con qualsiasi mezzo; il Garante per la Protezione dei Dati Personali quando vi sia una violazione della privacy; l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni quando risulti complesso individuare l'organismo di controllo competente, come, ad esempio, quando la segnalazione riguarda gadgets allegati alle pubblicazioni per bambini, Vhs o Dvd presi a noleggio, ecc.

Le segnalazioni di materiale illecito reperito in Rete e riferito a siti Internet, newsgroup, chat-line, sono invece inoltrate alle Forze dell'ordine: nello specifico alla Polizia Postale e delle Telecomunicazioni, un organo speciale che compie un monitoraggio 24 ore su 24 della rete Internet, per contrastare e reprimere tali reati.
Per facilitare la segnalazione attraverso il sito www.114.it, l'utente è guidato passo dopo passo a fornire tutte le informazioni utili affinché le autorità competenti possano successivamente prendere i necessari provvedimenti. È molto importante, data la "fluidità" del mondo di Internet, fornire le coordinate precise del contenuto illegale che l'utente intende segnalare.
Nel mese di giugno 2005, il sito del 114 Emergenza Infanzia è stato rinnovato completamente, nella grafica e nei contenuti.
Sul sito, grazie al nuovo layout grafico giocato su un uso identificativo dei colori, da oggi sarà più facile, anche per i più piccoli, fare una segnalazione, individuando prontamente l'area da cliccare. L'utente - bambino o adolescente ma anche adulto - che voglia segnalare, è seguito passo passo nella compilazione della scheda e nel suo invio. Il sito è stato rinnovato anche nei contenuti, che sono stati suddivisi in due macrosezioni al fine di migliorare l'accessibilità alle informazioni da parte degli operatori della rete e di tutti coloro interessati alla fruizione del servizio. Forze dell'ordine, operatori dei servizi socio-sanitari, Tribunali ordinari e per i minorenni, insegnanti, operatori di associazioni del privato sociale a tutela dell'infanzia ma anche privati cittadini potranno, quindi, trovare subito nella prima sezione del sito tutte le informazioni generali sul servizio fornito dal numero 114 Emergenza Infanzia.

2. ELEMENTI INNOVATIVI NEL QUADRO DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA ED EUROPEA, LA LEGGE 6 FEBBRAIO 2006, N.38

2.1. ELEMENTI INNOVATIVI NEL QUADRO DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA ED EUROPEA

L'Italia, negli ultimi anni, ha avviato un incisivo processo di adeguamento normativo per dotarsi di strumenti di contrasto moderni ed efficaci contro le forme di abuso e sfruttamento dei minori che, purtroppo, sono cresciute esponenzialmente.
Sul piano strettamente normativo, si può affermare che il nostro Paese è sicuramente avanti rispetto a molti altri Stati membri dell'Unione, avendo ratificato con sollecitudine tutte le convenzioni ed i protocolli internazionali in materia, e ponendosi in prima linea nella lotta contro questo turpe fenomeno.
Il Governo d'altronde ha inserito fin da subito tra le sue priorità la lotta contro i reati a danno dei minori, impegnandosi con un'azione articolata a più livelli. Da un lato si è cercato di adeguare il nostro sistema normativo alle nuove declinazioni del fenomeno, nate con lo sviluppo delle moderne tecnologie, in particolar modo di Internet, che permette di diffondere materiale pedopornografico nel più completo anonimato. Dall'altro, si è puntato sulla prevenzione, operando al tempo stesso un attento monitoraggio del problema. È proprio per sostenere le spese relative al coordinamento delle attività di contrasto dello sfruttamento e dell'abuso sessuale dei minori che si è previsto, nella Legge Finanziaria, lo stanziamento di sei milioni di euro l'anno divisi in tre parti uguali per il 2006, il 2007 ed il 2008. Si tratta di un passo importantissimo che sottolinea la determinazione dell'Esecutivo a contrastare con ogni mezzo questi terribili reati.
Si sottolinea inoltre il ruolo del CICLOPE, il Comitato Interministeriale di Coordinamento della Lotta alla Pedofilia, che riunisce undici ministeri sotto la guida del Ministero per le Pari Opportunità e che nel 2002 ha elaborato il Primo Piano Nazionale di prevenzione e contrasto della pedofilia. Il Piano ha tra i suoi obiettivi quello di raccordare dati e informazioni a livello nazionale e locale sulle attività svolte per la conoscenza e la prevenzione di questo fenomeno. Frutto del Piano Nazionale sono state le nuove norme di contrasto alla pedopornografia on-line racchiuse nella legge di iniziativa governativa sulla pedofilia recentemente approvata dal Parlamento. Anche se la legislazione italiana in materia era abbastanza recente, il Governo ha ritenuto necessario proporre la nuova legge per dotare il nostro Paese di adeguati strumenti di contrasto contro le nuove forme di abuso. Il provvedimento che, in relazione al suo alto valore sociale, è stato approvato da entrambi i rami del Parlamento direttamente in Commissione in sede delibe-

rante, inasprisce le pene per chi si macchia di reati di pedofilia e pedopornografia on-line e, oltre a colpire la diffusione di materiale pedopornografico, punta sul blocco dei flussi finanziari che ruotano attorno a questi siti mediante la revoca delle convenzioni con le carte di credito, che è il mezzo più usato per i pagamenti su Internet.

La legge sancisce inoltre il divieto assoluto di rapporto con minorenni in cambio di denaro e prevede l'esclusione del patteggiamento per i reati di pedofilia e pornografia minorile, evitando così che gli autori dei reati sui minori possano avvalersi dei meccanismi premiali di riduzione della pena.

Per le persone condannate per questo tipo di crimini sono previste pene ancora più severe ed è inoltre comminata l'interdizione perpetua dall'attività nelle scuole di ogni ordine e grado e negli uffici o servizi in istituzioni o strutture prevalentemente frequentate da minori.

La nuova legge ha, inoltre, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità - l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività svolte da tutte le Amministrazioni per il contrasto alla pedofilia. A tal fine la legge ha previsto l'istituzione presso l'Osservatorio, di una Banca Dati che dovrà fungere da rete di coordinamento delle attività di rilevazione e monitoraggio del fenomeno. Ciò al fine di rendere possibile la predisposizione di misure di contrasto sempre più mirate ed efficaci.

Nel recepire i contenuti della Decisione quadro del Consiglio europeo del 22 dicembre 2003 sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia, l'obiettivo fondamentale che il legislatore si è posto con la stesura della nuova legge è stato il rafforzamento delle misure a protezione dei minori vittime di sfruttamento sessuale, modificando e integrando la normativa vigente prevista dalla legge n. 269/98.

La legge interviene sulle disposizioni preesistenti, in modo particolare per quanto riguarda la definizione del reato di pedopornografia, realizzando un passaggio dal concetto di sfruttamento a quello di utilizzazione del minore nella realizzazione del materiale pornografico. Infatti, passa dalla definizione precedente, in cui si considerava lo sfruttamento del minore al fine di realizzare il materiale pedopornografico o esibizioni pornografiche, alla definizione del reato in cui la condotta del realizzare tale materiale, utilizzando minori nelle esibizioni pornografiche o nella produzione di tale materiale, diventa elemento caratterizzante della fattispecie base stessa. In altre parole, la fattispecie è stata riformulata in termini di dolo generico, anziché di dolo specifico come nel precedente testo della legge n. 269/1998. Inoltre, nella formulazione della fattispecie si è provveduto alla sostituzione del termine "sfruttamento" di minori con il termine "utilizzazione". Pertanto, la condotta dell'utilizzo del minore nella realizzazione del materiale rappresenta l'elemento costitutivo del reato in sé, senza fare più alcun riferimento all'elemento soggettivo dell'intenzione di sfruttare il minore con lo scopo di produrre determinati prodotti.

Inoltre, la legge prevede (art. 4) l'applicazione delle disposizioni contenute agli artt. 600 ter e 600 quater del codice penale (che disciplinano le pene per i reati relativi alla pornografia minorile) anche alla "pedopornografia virtuale", vale a dire a quella pornografia che rappresenta attraverso immagini virtuali il minore degli anni 18, o di parti di questo, intendendo per immagini virtuali quelle "realizzate con tecniche d'elaborazione grafica non associate in tutto o in parte a situazioni reali, la cui qualità di rappresentazione fa apparire come vere situazioni non reali", con la disposizione della diminuzione della pena di un terzo.

La legge dedica interamente il suo Capo II all'elencazione di disposizioni normative contro la pedopornografia a mezzo Internet, predisponendo l'istituzione presso il Ministero dell'Interno del Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet (art. 14 bis), cui assegna il compito principale di raccogliere tutte le segnalazioni, provenienti da soggetti pubblici e privati e dagli organi di polizia, anche stranieri, impegnati nella lotta alla pornografia minorile, relative a siti che diffondono materiale concernente lo sfruttamento sessuale dei minori attraverso Internet e altre reti di comunicazione, nonché i gestori e gli eventuali beneficiari dei pagamenti connessi all'acquisto di tale materiale.

Sempre al fine di contrastare tale dilagante fenomeno, la legge dispone, a titolo di misure di contrasto, l'obbligo agli "internet provider" di segnalare al Centro nazionale le imprese o i soggetti che a qualunque titolo, diffondono, distribuiscono o commerciano materiale pedopornografico (art. 14 ter) ed ai "fornitori di connettività" (access provider e gestori di internet point) di utilizzare strumenti tecnici (filtri e altre innovazioni tecnologiche) atti ad impedire l'accesso ai siti che diffondono materiale pedopornografico

(art. 14 quater).
La legge mira a colpire la domanda e la possibile fruizione di questo materiale attraverso l'individuazione di apposite misure finanziarie di contrasto alla commercializzazione. Si propone di bloccare le fonti remunerative di tale canale di sfruttamento e di monitorarle, consentendo, grazie al controllo dei pagamenti effettuati on-line dai fruitori, di risalire non solo ai fruitori stessi, ma ai soggetti beneficiari finali di tali compensi, cioè esso agisce contemporaneamente sulla domanda e sugli introiti da questa derivanti. Tale misura di contrasto è realizzata attraverso l'organizzazione di un sistema d'intervento integrato, si potrebbe definire di tipo finanziario, che vede a capo il Centro nazionale per il contrasto della pornografia sulla rete Internet e coinvolge l'Ufficio italiano cambi, le banche e le Poste italiane S.p.A. per le attività d'intermediazione finanziaria da queste svolte, con l'obiettivo di colpire l'interesse economico che muove la macchina dello sfruttamento dei minori per la produzione, la diffusione e la commercializzazione del materiale pedopornografico.

2.2. UNA COMPARAZIONE DELLA NUOVA LEGGE CON ALCUNE NORMATIVE NAZIONALI EUROPEE

Queste appena elencate risultano essere, in sintesi, le disposizioni che caratterizzano la valenza innovativa della nuova legge in materia di pedofilia, caratteristica meglio apprezzabile, nel momento in cui si realizza una comparazione delle disposizioni di questo con la normativa in vigore in alcuni paesi europei.
La fattispecie prevista dalla nuova legge, che riscrive l'articolo 600-ter c.p., punisce, al primo comma dell'articolo 2 (fattispecie base), chiunque "realizza esibizioni pornografiche o produce materiale pornografico ovvero induce minori di anni 18 a partecipare ad esibizioni pornografiche". Il commercio, individuato al secondo comma, non costituisce un'aggravante, ed è punito come al primo comma, mentre la distribuzione, la divulgazione, la diffusione o la pubblicità, di materiale pornografico è punito con uno scarto edittale inferiore (1-5 anni). Lo scambio e l'offerta, purché a titolo gratuito, sono puniti con la stessa pena del mero possesso, con la reclusione fino a 3 anni, ma la multa è formalmente differente: lo scambio è punito con la multa da 1.549 a 5.164 euro (art 600 ter), la mera detenzione con la multa non inferiore a 3 milioni di vecchie lire. Come già detto il provvedimento introduce l'elemento del dolo generico e fa del coinvolgimento del minore alla realizzazione del materiale pedopornografico una connotazione essenziale della fattispecie di reato, eliminando il dolo specifico che accompagnava la precedente definizione contenuta nella legge n. 269/98. A proposito della definizione, i paesi in cui il dolo generico e il coinvolgimento del minore nella realizzazione di materiale pedopornografico sono parte della fattispecie base risultano essere: Belgio (art. 383bis c.p.); Olanda (art. 240/b c.p.) e Ungheria (§ 195/A c.p.). Si ha, invece, il riferimento al dolo specifico nelle definizioni utilizzate da: Francia (art. 227-23 c.p.); Germania (§184b c.p.); Spagna (art. 189 c.p.); Regno Unito (§§ 48-50 del New Sexual Offences Act del 2004) e Polonia (art. 202 c.p.). Si tratta, in questo secondo caso, di ordinamenti normativi in contrasto con quanto disposto dalla Decisione quadro del Consiglio europeo (2004/68/GAI), su menzionata, ed cui è necessario conformarsi entro il 26 gennaio 2006.
Tuttavia, in linea di massima, tutti i paesi presi in considerazione (Belgio, Francia, Germania, Olanda, Spagna, Regno Unito, Polonia e Ungheria) prevedono una fattispecie a contrasto della pedopornografia simile, per elementi costitutivi, a quella formulata dalla legge italiana, fissando la soglia di protezione ai 18 anni d'età. Uniche eccezioni sono rappresentate dalla Germania che la fossa a 14 anni e dalla Polonia, a 15 anni. In generale, quasi tutti i paesi colpiscono ugualmente la condotta di produzione di materiale pornografico e la realizzazione di esibizioni pornografiche, mentre il possesso è punito meno severamente. Solo la Germania e l'Olanda non distinguono tra queste tre diverse condotte configurative del reato, concependo un'unica sanzione. Nella nuova legge il commercio non comporta un aumento di pena, ed è contenuto nella fattispecie base, mentre in Germania lo scopo di lucro è compreso fra le circostanze aggravanti, e comporta un raddoppio del minimo e del massimo edittale (6 mesi-10 anni), anche nella forma dell'associazione a delinquere finalizzata al commercio di materiale pedo-pornografico.
Considerando ora gli intervalli edittali:

- l'Italia sanziona con la reclusione da 6 a 12 anni e con la multa da 25.822,00 a 25.8228,00 euro la pro-

duzione, la realizzazione, l'induzione e il commercio;
- in Belgio la forbice è 5 - 10 anni per la produzione e la distribuzione e la multa va da 500 a 10.000 franchi;
- per la produzione e la distribuzione in Francia è prevista la reclusione fino a 3 anni e una multa di 45.000,00 euro, la distribuzione attraverso reti di comunicazione che raggiungano il grande pubblico è punita fino a 5 anni di reclusione e multa fino a 75.000,00 euro;
- in Germania la reclusione per produzione, distribuzione e possesso va da 3 mesi a 5 anni;
- in Spagna si irroga la reclusione da 3 mesi a 1 anno per il mero possesso, la reclusione da 1 anno a 4 anni per la produzione e la distribuzione;
- nel Regno Unito, nell'ipotesi di conviction on indictment (previsto per i reati più gravi, si svolge alla presenza della giuria)[8] la reclusione può arrivare a 14 anni;
- in Polonia la reclusione per possesso va da 3 mesi a 4 anni, mentre per la produzione e la distribuzione va da 6 mesi ad 8 anni;
- nel caso dell'Ungheria, infine, per il mero possesso la reclusione prescritta è fino a 3 anni, mentre per la produzione e la distribuzione la forbice va da 2 ad 8 anni.

Passando poi alla confisca, la nuova legge, pur modificando l'art. 600 septies attraverso l'introduzione di un comma aggiuntivo, mantiene il rinvio di questo all'articolo 240 c.p. poiché conserva inalterate le disposizioni relative all'applicazione della confisca nel caso di delitti contro la libertà individuale contemplati nel Libro II, capo III del codice penale. A livello europeo, tra i paesi esaminati, la confisca è contemplata dall'ordinamento belga (confiscation spéciale, art 42 cp), dall'ordinamento spagnolo (art 127 c.p.) e dall'ordinamento francese, ma solo in relazione alle persone giuridiche (art. 131-39, 8°, c.p.).
Altro elemento introdotto dalla nuova legge è la responsabilità delle persone giuridiche per la pedopornografia virtuale, inserita nell'unica forma ritenuta legittima dal nostro impianto costituzionale, ovverosia nella forma della responsabilità amministrativa. Sono, infatti, previste sanzioni a carico delle società di gestione dei servizi di connessione e di gestione dei servizi di telecomunicazione tramite Internet, che vanno da un minimo di 50.000,00 ad un massimo di 500.000,00 euro. Si tratta di un ulteriore elemento di innovazione dato che non tutti i paesi esaminati hanno già provveduto all'introduzione di previsioni in tal senso oppure vi stanno provvedendo. In particolare, la Francia attende l'abrogazione del principio di specialità, previsto dall'art 121-2 c.p., riferito alla responsabilità penale delle persone giuridiche, eliminando così completamente qualunque limite alla perseguibilità degli enti giuridici. Il Belgio prevede, all'art. 5 del c.p., una clausola abbastanza vaga, laddove stabilisce un titolo di responsabilità penale a carico delle persone giuridiche per quelle infrazioni "che i fatti concreti dimostrano essere stati commessi per suo conto", cioè per conto delle persone giuridiche. Infine la Spagna, in base all'art. 129 c.p., attribuisce al giudice monocratico, o al tribunale, la facoltà di irrogare pene accessorie, quali la "chiusura dell'impresa, a carattere definitivo o temporaneo (...), la dissoluzione della società, dell'associazione o fondazione, la sospensione delle attività (...)".
Per quanto riguarda l'istituzione di un Centro nazionale di contrasto della pedopornografia diffusa a mezzo Internet, la nuova legge italiana risulta essere all'avanguardia su questo fronte, dato che tale tipo di entità, non risulta presente nella quasi totalità dei paesi esaminati ad eccezione della Francia dove è attivo l' Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), istituito presso il Ministero dell'interno, in seno alla Direzione Centrale della Polizia Giudiziaria, che si avvale di un sito per la protezione dei minori nella lotta contro la pedopornografia voluto dai Ministeri dell'Interno, della Giustizia, della Difesa, della Gioventù e della Famiglia su decisione governativa adottata in seno al Consiglio di Sicurezza del 13 novembre 2000.

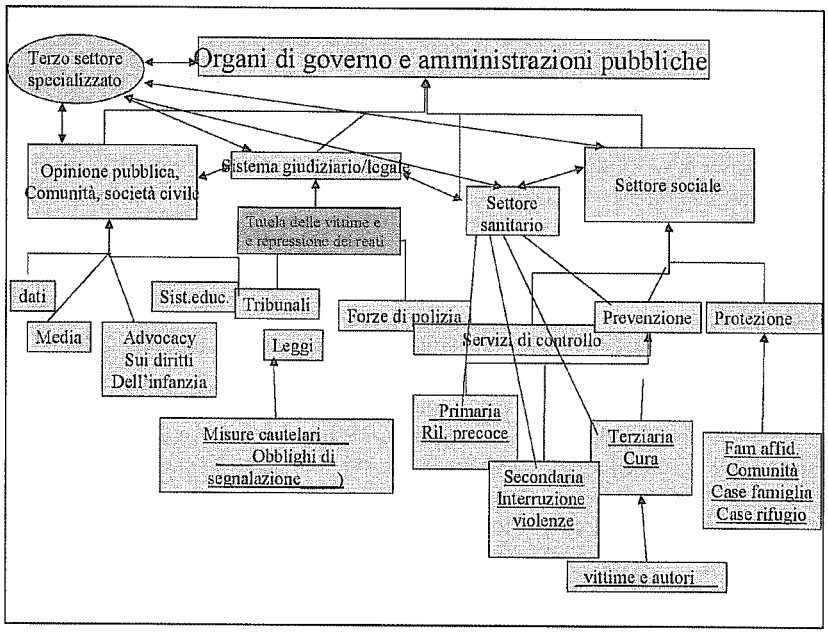
[8] Nell'ordinamento anglosassone l'imputato è perseguibile per "summary conviction", procedimento previsto per i reati meno gravi, alternativo al processo per "conviction on indictment", cioè il procedimento previsto per i reati più gravi, in cui il processo è realizzato davanti ad una giuria.

Nel Regno Unito risulta essere presente un'unità di indagine e contrasto composta dai membri del National Crime Squad, chiamata Pedophile on line investigation team (Pilot), attività cui si affianca, sempre su iniziativa della National Crime Squad, la gestione di un database, ChildBase, che raccoglie informazioni sugli abusanti e sugli aggressori.
Un Polonia, il NIFC Hotline (National Initiative for Children Hotline), istituito presso il Research and Academic Computer Network, riceve, raccoglie e valuta il materiale pedopornografico presente on-line e attiva i canali di intervento più opportuni in base a quanto disposto dalla legislazione polacca.
Gli esempi riportati sono organismi più che altro concentrati sugli aspetti investigativi e di quantificazione numerica del fenomeno, cioè più simili all'unità della Polizia di Stato italiana impegnata sulla repressione della pedopornografia on-line, piuttosto che al Centro nazionale, così per come questo viene descritto nel testo della legge. Questo Centro, oltre a raccogliere tutte le segnalazioni provenienti da soggetti pubblici e privati e dall'unità di polizia, anche straniera, impegnati nella lotta alla pornografia minorile a mezzo Internet, appare predisposto alla gestione di una rete di contrasto finanziario di tipo integrato, che coinvolge l'Ufficio italiano cambi, le banche e le Poste italiane S.p.A. per le attività di intermediazione finanziaria da questa svolte; alla segnalazione dei siti, attraverso la stesura di liste di siti pedopornografici ed a cui i fornitori di connettività alla rete Internet dovrebbero proibire l'accesso e alla raccolta delle segnalazioni degli "internet provider" relative a imprese, e soggetti che a qualunque titolo, diffondono, distribuiscono o fanno commercio, anche in via telematica, di materiale pedopornografico e comunicare a questo ogni tipo di informazione relativa ai contatti con tali imprese o soggetti.
Inoltre, dalla comparazione delle legislazioni nazionali non risulta la presenza di disposizioni specifiche relative a misure finanziarie di contrasto alla commercializzazione di materiale pedopornografico, così come esse sono state delineate nella nuova legge, rappresentanti quindi un altro elemento innovativo del contenuto della legge stessa.
Concludendo, la nuova norma recepisce in anticipo la Decisione quadro del Consiglio europeo sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile. Inoltre, eliminando il riferimento al dolo specifico, presente nella precedente formulazione del reato di pedopornografia e sostituendolo con l'elemento del dolo generico, facilita l'individuazione del reato stesso, poiché questo viene a configurarsi con il realizzarsi della condotta prevista dalla fattispecie base, vale a dire il coinvolgimento del minore nel processo di realizzazione del materiale pedopornografico, rendendo, di conseguenza, più agevole la tutela del minore stesso.
Tuttavia, dalla comparazione realizzata si comprende agevolmente che la nuova norma rappresenta, nel panorama europeo, un documento quasi unico nel suo genere in quanto va oltre le richieste formulata dalla Direttiva quadro, proponendosi come documento precursore di strategie di contrasto e di repressione della pedopornografia. In modo particolare, attraverso l'istituzione del Centro nazionale di contrasto, la legge intende potenziare i controlli sulla diffusione del materiale pedopornografico, obbligando così gli internet providers a segnalare le imprese e i soggetti che a qualunque titolo diffondono, distribuiscono o commerciano questo materiale. Il Centro nazionale di contrasto provvede, inoltre, alla creazione e all'aggiornamento di un elenco di siti che diffondono materiale pedopornografico via Internet e attraverso altre reti di comunicazione grazie alle segnalazioni degli internet providers, degli organi di polizia, anche stranieri, e dei soggetti pubblici e privati. Tale elenco rappresenterebbe il primo tentativo italiano di creare una lista di siti attestanti lo sfruttamento sessuale di minori per fini commerciali e sulla base di questo, la stessa legge obbliga i fornitori di connettività a impedire l'accesso ai siti segnalati dal Centro nazionale.
Non si tratta delle uniche misure di contrasto delineate, infatti, la legge centra il cuore del fenomeno, mirando a colpire l'interesse monetario che lo muove. Pertanto, mette a punto delle misure finanziarie che coinvolgendo gli istituti di credito e di intermediazione monetaria, attraverso i quali i pagamenti via Internet vengono effettuati, individua consumatore finale e beneficiario ultimo del corrispettivo in denaro. In tal modo, fa uscire dal totale anonimato coloro che diffondono materiale pedopornografico a fini commerciali attraverso la rete Internet e consente l'individuazione del reo, facendo di Internet un mezzo meno sicuro per tali tipi di commercio illegale.

3. LE LINEE STRATEGICHE ADOTTATE NEI SETTORI EDUCATIVO, SANITARIO, SOCIALE, DELLE COMUNICAZIONI E DELLA GIUSTIZIA

Le direttrici principali delle iniziative realizzate dal Governo si mantengono quelle individuate nella precedente ricognizione, ovverosia:

- prevenzione, in termini di promozione dei diritti dell'infanzia e di creazione di condizioni di benessere che disinneschino i fattori di rischio da cui possono insorgere condizioni di abuso e sfruttamento sessuale;
- protezione e assistenza, attraverso la messa a disposizione di risorse economiche e strumentali per il rafforzamento della rete di servizi e la realizzazione di iniziative specifiche;
- repressione dei reati, attraverso azioni di indagine e di contrasto della criminalità realizzate a livello nazionale, europeo e internazionale.



Tali linee direttrici sono ormai solchi sicuri entro i quali gli attori istituzionali, del Terzo settore e della società civile investono conoscenze e competenze professionali sempre più specializzate e d'alto livello; sperimentano nuove modalità d'intervento e nuovi servizi e danno attuazione, anche affrontando significativi ostacoli, alla normativa vigente. Il confronto con altre esperienze in corso a livello europeo e internazionale, reso possibile, come sarà illustrato successivamente, grazie alla partecipazione italiana a gruppi di lavoro sopranazionali e a riunioni intergovernative ha dimostrato, e conferma, che l'Italia occupa una posizione d'avanguardia grazie ad un moderno sistema di norme e al lavoro sul campo degli operatori e delle operatrici dei tanti settori coinvolti. Certamente, permangono difficoltà di piena attuazione delle norme, incertezze rispetto alla continuità nel tempo degli interventi e inadeguatezze nelle procedure giudiziarie e di tutela (che talvolta pongono anche il rischio di una rivittimizzazione istituzionale dei bambini e delle bambine coinvolti), di questo daremo atto nell'illustrare gli esiti della ricognizione, tuttavia è necessario anche sottolineare gli aspetti positivi e sollecitare il riconoscimento e la messa in circolazione delle buone prassi raggiunte.

3.1. LA PREVENZIONE COME INFORMAZIONE E FORMAZIONE: UN IMPEGNO PRIMARIO

In questi anni la scuola ha dato il proprio contributo a processi di coordinamento multisettoriale e interistituzionale e ha realizzato numerosi progetti di sensibilizzazione e di formazione sul problema degli abusi con il coinvolgimento degli operatori socio sanitari e del privato sociale, la maggior parte di quest'ultimi ha carattere di prevenzione primaria e sono rivolti alla generalità dei soggetti che si muovono all'interno del mondo formativo e scolastico (insegnanti, studenti e studentesse, genitori, operatori scolastici). Tali complesso di attività s'inserisce nel processo di riforma sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, avviatosi con l'approvazione della Legge 15 marzo 1997, n. 59, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa", dalla riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001) e con la più recente legge n. 53/2003 di riforma del sistema educativo.
Le tipologie d'azione che vedono protagonista il mondo della scuola sono prevalentemente:

- stipula di protocolli interistituzionali e multisettoriali;
- partecipazione alla co-gestione di organismi di raccordo interistituzionale;
- partecipazione alla creazione di strutture di monitoraggio (osservatori, gruppi di lavoro) e all'elaborazione di strumenti per la rilevazione;
- percorsi educativi con bambini, bambine e adolescenti;
- attivazione di iniziative di sensibilizzazione nei confronti di docenti e genitori al fine di far conoscere la rete dei servizi da attivare in caso di necessità;
- organizzazione di percorsi di formazione per dirigenti, insegnanti e operatori scolastici.

Rispetto al tema delle scuole a rischio l'attuale CCNL 2002-2005 del comparto scuola ha collocato in un'unica previsione normativa le situazioni territoriali in relazione al contesto socioculturale e al disagio economico e ha ricondotto in un solo quadro concettuale di riferimento gli obiettivi di lotta all'emarginazione scolastica.
Le risorse finanziarie stanziate per questi progetti ammontano complessivamente a 53.195.060,00 euro per anno. Il MIUR annualmente, dopo averne dato informazione preventiva alle OO.SS., suddivide le risorse finanziarie tra gli uffici scolastici regionali, utilizzando indicatori di carattere sociale e di disagio economico.
A livello centrale, la Direzione generale per lo studente del Dipartimento per l'Istruzione sta realizzando un portale gestionale di monitoraggio, che consentirà di accedere ad una banca dati contenente tutte le informazioni relative alle attività realizzate dalle istituzioni scolastiche, in particolare nel campo dell'educazione alla salute. La sperimentazione è stata avviata in cinque province, ma entro i prossimi mesi sarà estesa a tutto il territorio nazionale. Tale iniziativa potrà rafforzare l'opera di verifica della progettazione in corso a livello locale sui temi del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia, che il Ministero aveva gia svolto nel 2003 allo scopo di mappare esperienze e buone pratiche per la prevenzione del fenomeno. Una rassegna sistematica supporterà la crescita di consapevolezza rispetto al problema da parte della scuola, aiutando gli insegnanti a trovare le forme migliori di intervento. Il grave malessere che colpisce i minori abusati è spesso vissuto nel silenzio e gli operatori scolastici, qualsiasi sia il loro ruolo all'interno dell'istituzione, e pur praticando professionalmente l'esercizio dell'osservazione, si possono trovare, infatti, a non saper affrontare in modo adeguato le situazioni concrete e in difficoltà nello scegliere la soluzione più idonea e il comportamento da assumere.
Il Ministero dell'istruzione ha sostenuto anche la realizzazione di una ricerca di secondo livello sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, la cui finalità è stata quella di costruire un quadro di conoscenze sistematico sulle differenti problematiche che caratterizzano la condizione dei minori nella realtà contemporanea per delineare strategie adeguate a promuovere lo sviluppo di bambini e giovani in quanto persone e membri attivi della società. Nell'illustrare la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nella società italiana, una particolare attenzione è stata dedicata alle situazioni di disagio sociale (povertà, ineguaglianza, discriminazione) e agli episodi di criminalità, di bullismo e di violenza agita o subita. Il tema è presente anche nella parte volta a rappresentare la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza

nella famiglia, che affronta anche il problema della presenza di disagio psicosociale e di violenza.
Uno spazio di ascolto e di valorizzazione della partecipazione attiva degli studenti e delle studentesse alla definizione di una strategia di lotta all'abuso e allo sfruttamento, anche da parte di coetanei, potrebbe essere rappresentato dal forum nazionale delle associazioni studentesche, istituito con decreto ministeriale 11 luglio 2002, n. 79; analoga funzione consultiva e di confronto su tali temi potrebbe avere il forum nazionale delle associazioni dei genitori creato con decreto ministeriale 18 febbraio 2002, n. 14 con il fine di favorire il dialogo e lo scambio di informazioni fra il Ministero e le realtà associative dei genitori.
Ad obiettivi di prevenzione primaria e di rilevazione precoce delle situazioni d'emarginazione sociale e culturale, che possono rendere più vulnerabile un minore innanzi a richieste e comportamenti abusivi e di sfruttamento sessuale, potrebbe rispondere anche l'Ufficio per l'integrazione degli alunni stranieri creato dal Ministero per promuovere e sostenere i programmi d'integrazione realizzati in collaborazione con realtà istituzionali e del terzo settore. Nell'ultimo quinquennio la presenza di alunni e alunne stranieri è diventata, infatti, una realtà diffusa, che si è estesa dalle città medio/grandi del Centro-nord anche ai contesti urbani e rurali di piccole dimensioni. Le statistiche disponibili configurano un fenomeno in rapida evoluzione, non tanto come dato quantitativo assoluto, bensì come ritmo di crescita che da un anno all'altro registra un incremento percentuale medio pari al 22-23%[9]. L'impatto culturale, relazionale, emotivo del rapporto con questi bambini e bambine e le loro famiglie costituisce non solo una sfida rispetto all'integrazione, ma anche alla capacità di leggere le richieste d'aiuto e i segnali di disagio che questi minori possono esprimere senza che gli adulti loro vicini siano resi ciechi e sordi da pregiudizi di tipo ideologico e culturale (" è normale che i bambini vadano a lavorare presto in quelle comunità", "è normale che si usino punizioni fisiche ricorrenti, nei loro paesi si fa così", "queste ragazzine straniere sono sessualmente più precoci: è normale la loro promiscuità sessuale" sono alcuni luoghi comuni che si odono pronunciare anche all'interno della scuola).
La scuola può essere un agente di osservazione anche di una particolare forma di violazione dell'integrità fisica e psichica delle minori di nazionalità straniera: le mutilazioni genitali femminili. Problemi di salute ricorrenti, il temporaneo e improvviso allontanamento da scuola con rientro nei paesi d'origine di bambine, in particolare somale, dai cinque ai dodici anni, possono costituire campanelli d'allarme cui prestare attenzione, mentalizzando la possibilità che dietro tali manifestazioni si celino casi che vedono le bambine costrette a sottomettersi a mutilazioni rituali.
Sul fronte del Piano nazionale antipedofilia, il Ministero dell'Istruzione ha sostenuto direttamente lo sviluppo del numero 114 Emergenza Infanzia, attraverso la diffusione di una circolare diretta ai direttori degli Uffici scolastici regionali di Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio e Sicilia. Si è inteso così sensibilizzare la dirigenza regionale, e di conseguenza quella locale, all'utilizzo del 114 poiché la scuola rappresenta un osservatorio privilegiato delle tematiche trattate dal numero d'emergenza, ed è quindi uno dei contesti principali nei quali è necessario informare, costruire cultura e prevenzione per un corretto utilizzo del servizio. In particolare, si è voluto sostenere la campagna di sensibilizzazione mediante la distribuzione di materiale informativo presso le scuole e l'organizzazione d'incontri d'approfondimento con gli insegnanti.

Una Polizia di prossimità al servizio di bambini, bambine e adolescenti

Anche il Ministero dell'Interno appare costantemente impegnato nell'adozione di iniziative finalizzate alla sensibilizzazione e alla diffusione di informazioni. Nel periodo in esame una cura particolare è stata dedicata alla comunicazione via Internet. Allo scopo di migliorare e potenziare le prestazioni del sito Internet gestito dalla Polizia di Stato www.bambiniscomparsi.it (che fa parte del network dell'ICMEC - International Center for Missing and Exploited Children) è stata progettata ed attuata una rivisitazione dei contenuti e della composizione grafica del sito con l'intenzione di renderlo più fruibile, di pronta consultazione e al servizio della collettività. Sono state inserite nuove pagine web dedicate ai più piccoli, con i

[9] Il Ministero dell'istruzione ha stimato le tendenze di crescita sino al 2020 secondo due scenari: un'ipotesi più contenuta che quantifica una presenza di circa 555 mila alunni d'altra nazionalità; e un'ipotesi più ampia che arriva a stimare più di 720 mila bambini e ragazzi stranieri. Quest'ultima ipotesi prevede incrementi significativi nei prossimi 4/5 anni L'andamento dei dati più recenti sembrano confermare l'avverarsi dell'ipotesi più consistente.

"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 equipe 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 tecnologie "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 pubblico[10].

---

[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. Contradditori, 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 situazione 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, ovverosia 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 attribuire 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 del 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 inserito 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 informazione 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'adolescenza[11], 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.

[11] 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 situazione 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 provenuti 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 audiovisivi[12] .
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 autonomatici 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 consolle 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. 1591[13], 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^ 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.

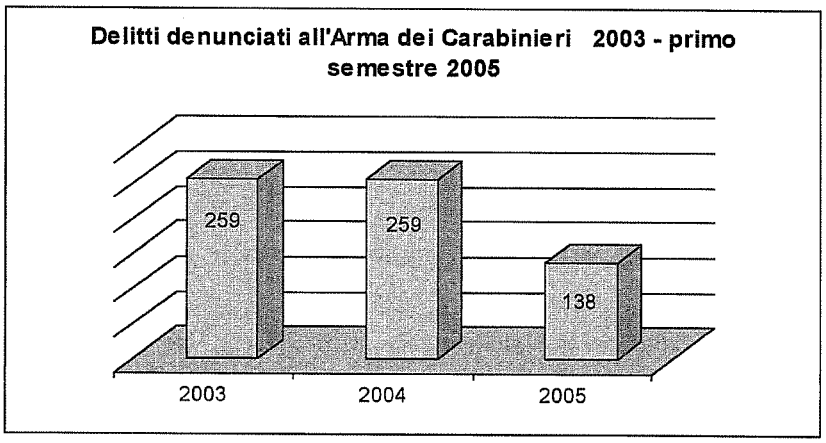
L'attività di formazione impegna il Ministero dell'Interno anche a livello nazionale, come peraltro rilevato anche in precedenti edizioni della Relazione, poiché l'aggiornamento degli operatori rappresenta un prerequisito fondamentale ai fini di una crescente efficacia delle azioni messe in campo. Nel 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.

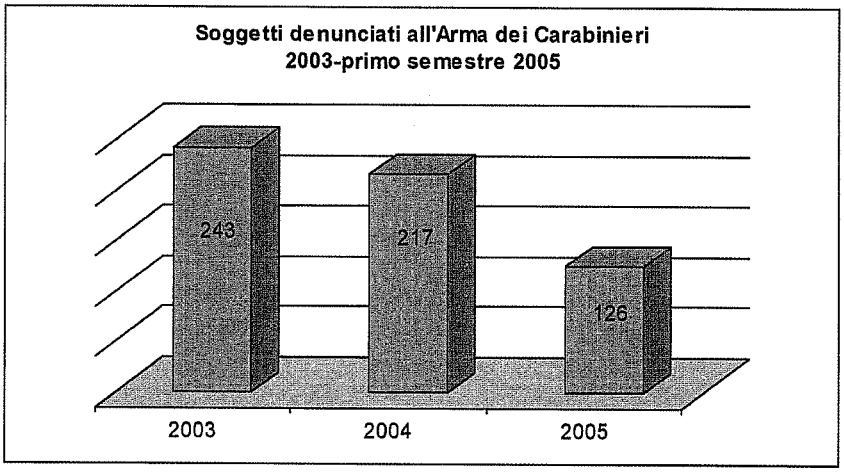
L'aggiornamento degli operatori beneficia anche della possibilità di poter riflettere sulle modificazioni del fenomeno così come esse si manifestano dall'analisi dei dati raccolti dal Dipartimento. Qui, infatti, l'esigenza di monitorare l'andamento delle fenomenologie di abuso sessuale in danno di minori - 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.



3.4.2. IL CONTRASTO ALLA PEDOPORNOGRAFIA ONLINE: L'IMPEGNO DEL SERVIZIO DELLA POLIZIA POSTALE E DELLE COMUNICAZIONI

Il Servizio della Polizia Postale e delle Comunicazioni svolge attività di indirizzo e coordinamento delle attività preventive e repressive realizzate in materia di contrasto alla pedopornografia on-line dai 19 Compartimenti territoriali dislocati su tutto il territorio nazionali.
La legge 3 agosto 1998, n. 269 (art. 14 comma 2), ha messo in grado le forze di polizia italiane di acquisire maggiori conoscenze sul fenomeno assegnando in via esclusiva alla Polizia Postale e delle Comunicazioni lo svolgimento di indagini contro la pedopornografia on-line anche con l'utilizzo di agenti impegnati sotto-copertura in azioni anticrimine.
In considerazione della sua specializzazione, il Servizio Polizia Postale ha preso parte alla stesura del Codice di Autoregolamentazione "Internet e Minori", varato l'8 Ottobre 2003 dalla Commissione per l'assetto del sistema radiotelevisivo su mandato del Ministro delle Comunicazioni, e sottoscritto il 19 Novembre 2003 dalle principali associazioni di Internet Service Provider.
Nel 2002, presso il Servizio della Polizia Postale e delle Comunicazioni è stata istituita l'Unità di Analisi dei Crimini Informatici. L'Unità, diretta da uno psicologo della Polizia di Stato, è composta da personale tecnico e investigativo competente in ambito psicologico, sociologico, giuridico e criminologico.
La sua funzione è quella di affiancare gli investigatori della Polizia postale e delle Comunicazioni nelle indagini sui crimini ad alta tecnologia, progettando nuove tecniche investigative e tracciando profili psicologici e comportamentali degli autori.
Le principali attività svolte dall'Unità sono:

- ricerche e studi sul fenomeno della criminalità informatica in collaborazione con Università, Aziende ed Istituzioni;
- sperimentazione di nuove tecniche investigative in materia di computer crime;
- progettazione di percorsi di prevenzione, formazione sulla sicurezza informatica e computer crime in collaborazione con Scuole, Università e aziende;
- divulgazione di informazioni e risultati di ricerche in contesti scientifici;
- assistenza psicologica degli investigatori che si occupano di computer crime (pedofilia).

Il Servizio della Polizia Postale e delle Comunicazioni è impegnato anche a livello internazionale in attività di coordinamento informativo e investigativo, ricerca e scambio di esperienze. A tale livello, il Servizio partecipa al COSPOL (Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police) in tema di "Cybercrime - child pornography", al quale hanno aderito delegati di alcune nazioni europee ed un referente di Europol ed uno di Interpol. COSPOL ha il compito di tradurre operativamente le direttive di cooperazione espresse dal Consiglio Europeo a Tampere nell'ottobre 1999 e, successivamente, recepite in sede E.P.C.T.F. (European Police Chiefs Task Force), organismo che, a livello europeo, riunisce i Capi della Polizia dei rispettivi Paesi.
Tali linee di cooperazione, in collaborazione con Europol, hanno focalizzato, tra gli obiettivi primari la materia della pedofilia "on line", prevedendo la costituzione di un gruppo di lavoro, a carattere permanente, preposto all'elaborazione di un piano operativo per lo scambio delle prassi operative, delle informazioni e la definizione di nuove strategie investigative. A tal fine COSPOL ha individuato una serie di aree prioritarie per l'azione del gruppo di lavoro, in ossequio agli obiettivi politici, amministrativi e legislativi dei rispettivi Paesi: gli interventi operativi, gli strumenti strategici da condividere, le attività di "intelligence" e le aspettative degli Stati membri.
Inoltre, nel 2001 il Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni aveva assunto innanzi al G8 - Gruppo di Esperti sulla Criminalità Transnazionale (Gruppo di Lione) - l'iniziativa di dare avvio alla progettazione di un database internazionale di immagini realizzate con lo sfruttamento di minori a fini sessuali e diffuse attraverso le reti di comunicazione. Il database rappresenta, infatti, un importante strumento di ausilio per gli investigatori internazionali specializzati nel contrasto dei crimini on line poiché consente loro di facilitare le investigazioni per:

1) identificare le vittime dei reati di abuso;
2) identificare gli autori dei reati;
3) identificare i luoghi di produzione delle immagini e di sfruttamento.

Il progetto italiano, denominato International Children Sexual Exploitation Data Base (I.C.S.E.-DB), condiviso con alcuni partner europei, è stato finanziato dalla Commissione Europea sia nella fase di studio di fattibilità sia nella successiva fase di implementazione, tuttora in atto ma prossima alla conclusione.
Dalle risultanze dello studio di fattibilità è ipotizzabile che il database sia allocato presso il Segretariato Generale Interpol di Lione allo scopo di garantire la massima fruibilità delle informazioni da parte di tutti gli investigatori dei Paesi aderenti all'organizzazione.
Le ricerche svolte dal Servizio Polizia Postale sono dedicate ad aspetti particolari del fenomeno della pedopornografia e allo studio dei suoi "protagonisti". Si ricordano in particolare:

- il PROGRAMMA DI RICERCA P.W.S.A. (Pedophilia Web Sites Analysis), dedicato all'analisi dei siti pedopornografici. Personale specializzato del Servizio ha effettuato, e prosegue ad effettuare, rilevamenti sulla struttura dei siti pedopornografici, sulla loro localizzazione geografica e sul materiale in essi contenuto allo scopo di determinare le "richieste" dei pedofili in tema di età dei bambini e di tipologia di materiale (foto, video ecc.). È studiata anche la provenienza geografica (presunta in base ai tratti somatici) dei bambini fotografati ed altri aspetti di interesse più propriamente clinico. L'analisi del materiale pedopornografico disponibile permette, infatti, di studiare i gusti e le richieste dei fruitori di pedopornografia e con esse le caratteristiche e l'evoluzione della loro psicopatologia;
- il PROGRAMMA DI RICERCA O.L.D.PE.PSY. (On-Line Detected Pedophilia Psychology). Lo studio, ideato e realizzato in collaborazione con il Centro di Neurologia e Psicologia medica della Polizia di Stato, si prefigge innanzitutto di realizzare un profilo socio-criminologico dei pedofili cercando di verificare in quale percentuale i fruitori di materiale pedopornografico su internet siano altresì dediti a forme di abuso minorile intrafamiliare o a pratiche di turismo sessuale. Contestualmente, si studia il linguaggio dei pedofili sulla rete (chat, newsgroup, forum, ecc.), lo si analizza per cercare di esaminare e descrivere le principali modalità di scambio di informazioni tra pedofili riguardo a come adescare, molestare minori o reperire materiale pedo-pornografico sulla rete. Oltre a ciò, il progetto prevede l'attuazione di interventi di prevenzione e supporto rispetto al rischio di burn-out rivolti al personale direttamente impiegato nelle attività di contrasto on-line.

Il Programma di ricerca O.L.D.PE.PSY., iniziato nel 2003 e ancora in corso di attuazione, è stato reso possibile dalla collaborazione tra enti operativi ed enti di ricerca:
- il Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni (U.A.C.I. - Unità di Analisi sul crimine informatico);
- la Direzione Centrale di Sanità della Polizia di Stato(C.N.P.M. - Centro di Neurologia e Psicologia Medica);
- realtà accademiche, quali l'ICAA, la S.I.P.TECH (Società Italiana di Psicotecnologie e Clinica dei Nuovi Media), l'Università di Palermo e l'Università La Sapienza di Roma).

Nel corso delle perquisizioni e dell'intervento operativo condotto dalla Polizia Postale e delle Comunicazioni sui soggetti indagati per pedofilia on-line (entrati in contatto con l'agente sotto-copertura), vengono effettuate rilevazioni cliniche e criminologiche da parte del personale specializzato del Centro di Neurologia e Psicologia Medica della Polizia di Stato. Gli atteggiamenti osservati al momento dell'intervento nel soggetto indagato e nei suoi familiari e le informazioni ottenute attraverso un breve colloquio vengono attentamente registrati ed analizzati.
Gli interrogativi che gli studiosi impegnati nel progetto O.L.D.PE.PSY. (On Line Detected Pedophilia Psychology) si sono posti sono sostanzialmente i seguenti:

- Quali contributi può fornire il comparto sanitario della Polizia di Stato (Medici e Psicologi) agli investigatori specialisti che si occupano di pedofilia on-line?
- Quali contributi può fornire un'istituzione normalmente deputata alla prevenzione e alla repressione del

crimine alla conoscenza del "fenomeno pedofilia", in ottica clinica e criminologica, a tutta la comunità scientifica?
- Che ruolo svolge la variabile internet nell'ambito del fenomeno pedofilia?
- Qual è il rischio reale che un minore possa essere molestato o adescato da un pedofilo mentre naviga su internet?
- Esistono degli strumenti di prevenzione e riduzione di questi rischi senza dover rinunciare ad uno strumento di crescita intellettuale come internet?
- Quali aspetti del modus operandi sono ricorrenti nei pedofili on-line?
- La fruizione di materiale pedopornografico è sostitutiva, parallela o incentivante dell'abuso fisico?
- Esistono degli aspetti comportamentali in alcuni minori che possono favorire le molestie?

Gli obiettivi prioritari del progetto sono:

1. l'analisi del comportamento dei soggetti attivi di scambio e diffusione di materiale pedopornografico attraverso la rete internet;
2. la prevenzione e il supporto dei potenziali rischi di disagio per il personale impiegato nell'attività di contrasto alla pedo-pornografia on-line.

All'interno del primo obiettivo operativo si distinguono diverse fasi successive di lavoro che prevedono di concludersi con i seguenti risultati:

1. la definizione di un profilo tipologico del pedofilo on-line che descriva le caratteristiche sociali, ambientali e di identità in un'ottica di analisi descrittiva. Tale profilo dovrà riuscire a rapppresentare i soggetti indagati secondo la loro appartenenza a determinate categorie tipizzanti e sociali, quali l'età, la composizione del nucleo familiare, l'attività lavorativa, la regione di residenza, l'area di residenza, la qualità delle infrastrutture e dei servizi del luogo di residenza, ecc. Ciò metterà in luce, con un'analisi di tipo descrittivo e non causale, le correlazioni fra il tipo di criminalità considerato e le caratteristiche sociali, ambientali e d'identità, tenendo conto tali dimensioni subiscono nel tempo profonde modificazioni. Tali correlazioni pertanto, pur non spiegando in modo lineare il legame fra criminalità ed ambiente, offriranno però alcuni spunti semplici e fondamentali per cogliere l'andamento e le variazioni quantitative, qualitative e temporali del reato preso in esame.
2. La creazione di un profilo comportamentale tipico del pedofilo on-line da cui desumere la struttura di personalità del pedofilo on-line. Quest'ultimo può chiarire quali siano le componenti di vulnerabilità e/o i fattori di rischio (per es. la capacità di sopportare le frustrazioni, i valori, le idee su di Sé e sull'Altro, ecc.), che spiegano la maggiore fragilità o la maggiore rigidità dei soggetti indagati a comportarsi in modo criminoso e/o deviante. Questo tipo di analisi consentirà di comprendere le ragioni alla base delle scelte individuali che, di volta in volta, quei soggetti effettuano fra le tante possibilità sociali che sono offerte loro.

Per realizzare il primo obiettivo operativo sono state create schede di raccolta dati, distribuite e compilate dagli operatori degli uffici periferici della Polizia Postale e delle Comunicazioni a partire dall'anno 2003. Sono state analizzate in una fase preliminare, schede relative a circa 1000 soggetti indagati per reati relativi alla pedo-pornografia on-line. Attualmente sono in corso di elaborazione analisi su nuovi campioni di soggetti.
Allo stato attuale, gli esiti della ricerca permettono di tracciare un primo profilo psicosociologico del pedofilo italiano on-line:

- è quasi esclusivamente di sesso maschile maschio (96%);
- nella maggior parte dei casi è celibe (67%), ma una quota significativa di pedofili online è coniugata o convivente (30%);
- la classe modale di età è quella compresa tra i 21 e i 30 anni (vi rientra il 44% dei soggetti studiati), segue la classe di età immediatamente contigua dai 31 ai 40 anni (27%);
- dal punto di vista professionale molti soggetti sono studenti, impiegati e liberi professionisti, ciò spiega

perché il titolo di studio prevalente sia medio-alto, in genere un diploma di scuola media superiore (65%);
- il fenomeno non presenta particolari concentrazioni geografiche poiché i soggetti presi in considerazione sono ben distribuiti su tutto il territorio nazionale;
- non si rilevano particolarità neanche in relazione alle dimensioni della città di residenza: il pedofilo on-line abita in città di tutte le dimensioni (eccetto in quelle con meno di 500 abitanti);
- in genere non ha precedenti penali (90%);
- tende a connettersi durante il pomeriggio e la notte, e lo fa quasi sempre da casa (93%);
- in circa il 10% dei casi ha abusato fisicamente di minori (è stato rivenuto materiale che ritraeva l'indagato mentre abusava di minori).

La ricerca ha permesso di elaborare anche un primo profilo comportamentale del pedofilo on-line, desunto dagli esiti dell'attività di contrasto:

- nell'89% dei casi ha un comportamento pedofilo "voyeuristico", centrato sulla fruizione di materiale pedopornografico (attività esclusiva), senza un contatto fisico con i minori;
- nell'8% dei casi ha un comportamento pedofilo "misto", caratterizzato da fruizione sistematica di materiale pedopornografico (attività prevalente) e da rari occasionali contatti con minori (intrafamiliari o con minori avvicinati casualmente);
- nel 2% dei casi ha un comportamento pedofilo "misto", caratterizzato da fruizione sistematica di materiale pedopornografico e comprendente frequenti e reiterati contatti fisici con minori (intrafamiliari o nel corso di incontri "cercati" con bambini conosciuti e avvicinati dal soggetto);
- nell'1% dei casi manifesta un comportamento pedofilo centrato sull'abuso fisico di minori, ricercato attraverso la prostituzione minorile e il "turismo sessuale". In tale quadro la pedopornografia rappresenta solo un fattore di contorno.

Il contatto tra studioso e pedofilo avviene molto raramente, e solitamente nell'ambito di un contesto istituzionale (spesso carcerario), dove le informazioni scientifiche acquisibili sono fortemente influenzate dalla situazione giudiziaria. Il progetto di ricerca O.L.D.PE.PSY. costituisce quindi un'occasione di studio probabilmente unica nel panorama criminologico internazionale, e questo per vari ordini di fattori:

- il primo contatto con i soggetti avviene in un contesto investigativo sotto-copertura in cui un agente si finge pedofilo ed entra in contatto con pedofili veri. I pedofili, pertanto, non sentendosi "indagati" esprimono atteggiamenti e comportamenti più "liberi" rispetto ad altri contesti. Interagendo con un altro soggetto ritenuto pedofilo (l'agente) i pedofili esprimono liberamente sentimenti e propositi, forse difficilmente analizzabili da altro interlocutore (un giudice, un clinico).
- Nell'attività undercover in cui l'agente si finge un bambino e riceve le molestie da parte del pedofilo, è possibile rilevare delle modalità di approccio e di abuso verbale normalmente acquisibili solo attraverso il racconto del bambino abusato e di conseguenza "mediati" (con evidenti perdite di informazioni e alterazioni di significato).
- La rilevanza quantitativa dei soggetti a disposizione (circa 1400 ad oggi) consente un terreno di studio estremamente ampio con la possibilità di casistiche variegate. Ovviamente il campione a disposizione, composto da utenti di internet, non è in grado di rappresentare il fenomeno pedofilia tout court, non potendo comprendere quella tipologia di abusanti di basso profilo sociale e culturale o di elevata età (over 70') che non hanno ancora accesso alle nuove tecnologie (M. Strano).

I profili proposti si basano sulle informazioni che sono state acquisite nel corso delle indagini. Allo stato attuale, in conseguenza agli sviluppi della tecnologia e alla diffusione di nuove strategie criminali e di contrasto al fenomeno, sono allo studio aggiornamenti e modifiche dei profili iniziali.
Per quanto concerne il secondo obiettivo operativo, vale a dire la prevenzione e il supporto dei potenziali rischi di disagio per il personale impiegato nell'attività di contrasto alla pedo-pornografia on-line, sono in via di realizzazione alcune specifiche attività:

1. organizzazione di focus group in tutti gli uffici territoriali della specialità, a cui viene chiamato a par-

tecipare il personale stabilmente impiegato nel contrasto alla pedopornografia on-line per raccogliere informazioni sullo stato degli operatori, il loro lavoro, elementi di criticità, proposte;
2. organizzazione di incontri formativi e informativi diretti al personale degli uffici territoriali del Servizio per la gestione dello stress e del disagio psicologico derivante dall'esposizione prolungata a materiale perturbante.

Gli incontri avranno quali tematiche principali:

- le azioni sottocopertura, introduzione a elementi di psicologia del minore e del pedofilo on-line;
- l'adozione di strategie di credibilità in fase operativa;
- gli effetti percettivi ed emotivi della visione del materiale pedopornografico;
- le strategie cognitive di protezione.

Attività interne di formazione e aggiornamento professionale

Anche il Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni, in collaborazione con la Direzione Centrale per gli Istituti di Istruzione della Polizia di Stato, effettua formazione in via ordinaria per tutto il personale degli uffici territoriali. È da tempo a regime un Corso di aggiornamento nel quale vengono illustrate le peculiarità dell'attività investigativa tipica della Polizia Postale e delle Comunicazioni.
Nello svolgimento di tale corso, una parte è dedicata alla trattazione dei reati contemplati nella legge del n. 269/98, limitatamente alle fattispecie di competenza del Servizio. I contenuti degli approfondimenti riguardano:

- aspetti tecnici connessi alla prassi delle investigazioni in materia;
- aspetti giuridici connessi alla prassi delle investigazioni in materia;
- aspetti clinici e criminologici del fenomeno della pedofilia on-line.

Lo scopo del corso è quello di realizzare un'occasione di formazione finalizzata all'integrazione delle conoscenze giuridiche e investigative, patrimonio tipico del personale di Polizia, con le nozioni psicologiche, criminologiche e tecnico-pratiche necessarie per una comprensione adeguata delle complessità del fenomeno pedopornografia on-line, in un'ottica di ottimizzazione delle risorse e potenziamento delle opportunità di successo delle indagini.
Anche il Comando Carabinieri Investigazioni Scientifiche (Ra.C.I.S.) è attivo su questo tema sia a livello di azioni operative sul territorio sia sul piano della ricerca e dello scambio di esperienze. Nel periodo in esame, ad esempio, nell'ambito del Programma AGIS, ha organizzato una conferenza internazionale su "Strumenti, procedure, standard operativi e ricerca accademica nel settore delle investigazioni su Internet con speciale riferimento alla pedopornografia", tenutasi a Roma nei giorni 23 e 24 maggio 2005. A margine di tale incontro è stato predisposto un documento finale con il quale è stato proposto all'Unione europea di procedere all'elaborazione di procedure condivise per addivenire ad uno standard di qualità uniforme per tutti i Servizi di Polizia Scientifica impegnati in questo campo.
Uniformità e coerenza delle norme e delle procedure impiegate sono due requisiti indispensabili per dare efficacia al lavoro degli operatori delle forze dell'ordine: le indagini vengono condotte quasi sempre a livello sopranazionale e le difformità esistenti tra gli stati membri si stanno rivelando "talloni di Achille" di cui beneficiano i criminali informatici.
Tra le ultime operazioni concluse, il Comando dell'Arma dei Carabinieri - Reparto - SM - Ufficio Criminalità organizzata, ha segnalato l'operazione denominata "Icebreaker", coordinata da Eurogol, che ha portato all'esecuzione di circa 200 perquisizioni in vari Paesi europei sulla base degli sviluppi di un'attività investigativa svolta dal Comando Provinciale di Roma nei confronti di soggetti appartenenti ad una comunità virtuale operante sulla rete Internet e dedita allo scambio di materiale pedopornografico.
Anche l'operazione "De Iniqua Turpitudine", condotta nel luglio 2003 nelle province di Roma, Milano, Firenze, Prato e Padova dal Comando provinciale dei Carabinieri di Roma e dagli altri territorialmente competenti, ha avuto un rilievo europeo, coinvolgendogli organi di polizia della Danimarca, l'Europol,

l'Interpol e la U.S. Customs. Nel quadro di tale operazione, i carabinieri hanno arrestato un tecnico informatico e un impiegato resisi responsabili, rispettivamente, di associazione per delinquere finalizzata alla produzione e diffusione di pornografia minorile, anche mediante l'abuso sessuale di consanguinei minori. In particolare, si è scoperto che, nel 2000, l'operatore informatico, unitamente a quattro cittadini statunitensi e ad uno svizzero, aveva costituito un'associazione, denominata "Fun Club", che ha coperto la commissione di violenze sessuali su ben 68 bambini, nella maggior parte dei casi figli, nipoti o figli di conoscenti degli indagati, nonché organizzato incontri di lotta tra minori allo scopo di realizzare fotografie e filmati pedopornografici. Lo stesso soggetto, unitamente ad altri cinque complici, aveva realizzato anche un'altra associazione denominata "Gruppo G6", responsabile della produzione di immagini pedopornografiche. L'operazione "De Iniqua Turpitudine" ricopre un'importanza particolare perché conferma un dato già denunciato dai più sensibili operatori del settore, vale a dire la compenetrazione tra forme di abuso intrafamiliare e lo sfruttamento dei bambini e delle bambine coinvolti anche in circuiti extrafamiliari per la produzione e diffusione di immagini pedopornografiche o lo sfruttamento prostituzionale.
Di rilievo europeo anche l'operazione "Eurololitas", condotta nel luglio 2004 dal comando provinciale di Asti, che, solo sul territorio italiano, ha portato al deferimento all'autorità giudiziaria di oltre mille persone responsabili di detenzione di materiale pedopornografico, di produzione di materiali pornografici mediante lo sfruttamento sessuale di minori e di diffusione di tali materiali tramite la rete Internet.
Nel campo della lotta alla pedopornografia, il Comando centrale dell'Arma ha segnalato anche altre dieci importanti operazioni di rilievo locale e nazionale, ognuna delle quali coinvolge da decine a centinaia di soggetti, ribadendo la complessità operativa del crimine ai danni di minori commesso attraverso la rete Internet e delle reti di scambio e commercializzazione dei materiali pedopornografici.
Sul fronte della prevenzione dei crimini connessi alla pedopornografia su internet, un posto particolare è certamente occupato dal Ministero delle comunicazioni e dal Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie. Tre sono gli ambiti di maggiore impegno: l'attuazione del Codice di autoregolamentazione per gli operatori del web; l'informazione agli utenti della rete Internet e il monitoraggio sull'uso della stessa da parte dei minori.
Per quanto riguarda il Codice di autoregolamentazione, l'iniziativa lanciata dalla Commissione Internet@minori, insieme al Comitato tecnico per l'uso consapevole di Internet (istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, 12 luglio 2002), rappresenta un primo passo verso la definizione di regole per rendere più sicura la circolazione sulle autostrade virtuali. Il codice, ispirato al principio della coregolamentazione, rappresenta un passo avanti poiché implica una condivisione di responsabilità attraverso un accordo tra pubblico e privato, una sorta di autoregolamentazione "regolata" la cui logica è semplice ma efficace poiché introduce anche meccanismi sanzionatori e di "premialità" definiti dagli stessi operatori del settore. Ogni soggetto ha un ruolo preciso da rispettare:

- le istituzioni fissano una serie di regole e di obiettivi politici;
- le imprese e le parti interessate elaborano in dettaglio gli strumenti per l'ottenimento di tali obiettivi.

In questa ottica, quindi, le istituzioni si limitano a partecipare al controllo dell'effettivo risultato finale. La co-regolamentazione è così uno strumento più flessibile, più adattabile e più efficace, soprattutto per quanto riguarda la protezione dei minori.
Il codice rientra in una strategia che tiene conto delle più moderne istanze di sicurezza sociale, di diffusione della fiducia e di tutela della dignità umana, ma anche della necessità di creare condizioni favorevoli allo sviluppo del settore ICT, di rilevanza centrale per la crescita economica e socioculturale del nostro Paese.
Nessun governo, tuttavia, può regolare la rete isolatamente, per questo il Ministero per l'Innovazione ha cercato un confronto con esperienze analoghe in Europa. Il codice è stato sottoposto al Programma in Comparative Media Law and Policy presso la Oxford University. Il progetto, finanziato dalla Commissione europea attraverso il Piano di Azione Safer Internet, si propone di confrontare le iniziative di autoregolamentazione e co-regolamentazione assunte dagli Stati europei per favorire maggiore una protezione in rete degli utenti, in particolare di quelli minorenni.
Sul fronte dell'informazione, uno dei frutti delle attività del Comitato Tecnico è il Manuale utente sull'uso

consapevole di Internet, nato dalla collaborazione tra il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie e i responsabili dei sistemi informativi del Ministro per l'Economia e le Finanze, con il supporto tecnico degli esperti della CONSIP S.p.A. Scopo del documento è divulgare un insieme di linee guida sull'uso consapevole delle comunicazioni elettroniche, ovvero di Internet, della posta elettronica, mailing list, chat, forum, ove con il termine consapevole si intende informato, cosciente e messo a conoscenza dei pericoli della rete.
Per il monitoraggio sull'uso della rete da parte dei minori, nel 2004 il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie e Federcomin, con la collaborazione di due istituti di ricerca (IDC e Nielsen Media Research), hanno realizzato l'Osservatorio permanente della Società dell'Informazione, che vuole di diventare il punto di riferimento rispetto al monitoraggio dello sviluppo della Società dell'Informazione in Italia[14].
L'Osservatorio, con periodicità semestrale, intende analizzare la domanda nei segmenti delle imprese, cittadini ed istituzioni, aggregando i dati intorno a due focus principali: l' utilizzo dell'ICT, come misura della competitività del Paese, e lo sviluppo dei servizi innovativi.
La ricerca condotta per la fase istitutiva dell'Osservatorio, ha rivelato che il 13 % degli utilizzatori del web è composto dai ragazzi con meno di 16 anni. È ancora molto circoscritto il numero di bambini della scuola elementare che fruiscono della rete: 1.871.171 circa hanno accesso alla rete da casa, ma solo 620 mila hanno navigato nel primo semestre del 2005 (- 11% rispetto al 1° semestre del 2004); tuttavia il tempo medio dedicato al Web e la durata media delle connessioni sono aumentati. Quasi sempre accanto a loro si affianca un adulto (genitore ed insegnante), che li assiste nella navigazione; secondo i dati raccolti, solo il 6,8% dei bambini tra i 6 gli 11 anni utilizzerebbe Internet senza l'assistenza di un adulto. Il 14% dei ragazzi tra i 14 ed i 17 anni si collega ogni giorno alla rete soprattutto per ascoltare o scaricare musica, inviare mail, giocare, ricercare informazioni su corsi di studio o lavoro, e ben il 31,5% di questi ragazzi incontra contenuti indesiderati od offensivi durante la navigazione.
Trai i siti maggiormente visitati dai minori, ci sono Disney International, MSN e La Repubblica.
I primi risultati rivelano perciò una maggiore familiarità degli adolescenti con la rete e, potenzialmente, una loro maggiore esposizione al rischio di pedopornografia.

3.4.3. L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE DELLA GIUSTIZIA MINORILE: DALLO SVILUPPO DELLA NORMATIVA ALL'IMPEGNO SUL CAMPO ACCANTO AI MINORI SIA VITTIME SIA AUTORI DI VIOLENZA SESSUALE

L'attività del Ministero della giustizia - Dipartimento della giustizia minorile sulle tematiche minorili, anche nel periodo in esame, è stata ampia e differenziata.
Nell'area delle attività normative e di indirizzo, è stato fornito il parere a numerose proposte di legge avanzate da parlamentari e ad atti governativi aventi a oggetto la tutela dei minori.
Il Ministero ha partecipato alla predisposizione del disegno di legge in materia di modifiche alla legge n. 269/98, "Disposizioni in materia di sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo internet", unitamente al Ministero delle Pari Opportunità e dell'Interno, con la partecipazione anche del Ministero delle Comunicazioni, e del Ministero per l'Innovazione e le tecnologie.
Sono stati sottoscritti numerosi accordi e protocolli d'intesa; fra i primi, vanno ricordati, in particolare, gli accordi diretti a promuovere la rieducazione del minore autore di reato oppure a tutela il minore vittima di reati.
Gli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni del Dipartimento della Giustizia Minorile partecipano a numerosi Tavoli locali di coordinamento, hanno sottoscritto protocolli d'intesa e accordi sperimentali d'intervento integrato con gli EE.LL. le ASL e organismi privati e di volontariato. Analoghi accordi e carte d'intesa sono intervenuti con le autorità giudiziarie e i servizi territoriali e socio-sanitari per la presa in carico e l'assistenza dei minori vittime violenze sessuali.
Tali iniziative hanno permesso di maturare molteplici tipologie di esperienze:
- costituzione di Comitati Provinciali per la tutela dei minori presso le Prefetture;
- costituzione di équipe multidisciplinari specialistiche per la presa in carico dei minori;
- emanazione di linee guida a livello regionale o di protocolli operativi adottati a livello locale;

[14] Si veda http://www.innovazione.gov.it/ita/normativa/pubblicazioni/osservatorio_giu05.shtml

- percorsi formativi per gli operatori
- costituzione di centri per la diagnosi e la terapia del disagio infantile e familiare.

Alcune iniziative hanno visto la partecipazione degli stessi Centri per la Giustizia Minorile da cui dipendono, a livello regionale e interregionale, gli Uffici di Servizio sociale per i minorenni. In particolare, nel periodo in esame, il Centro per la Giustizia minorile per la Calabria e la Basilicata ha partecipato alla stipula:

1) di un protocollo d'intesa promosso dalla Prefettura di Crotone per la prevenzione del fenomeno della pedofilia, della violenza e del maltrattamento sui minori, sottoscritto da tutte le istituzioni locali coinvolte (Autorità giudiziaria, EE.LL., ASL, Autorità di polizia, Istruzione);
2) di un Protocollo d'intesa promosso dall'Ufficio Territoriale di Governo di Vibo Valentia per la realizzazione di interventi integrati contro la violenza, i maltrattamenti e gli abusi sessuali in danno di minori, che vede coinvolte tutte le istituzioni locali (Autorità giudiziaria, EE.LL., ASL, Autorità di polizia, Istruzione, comitato provinciale UNICEF).

Circa la definizione di procedure di intervento concordate e condivise a livello locale, un esempio di buona pratica è il lavoro fatto dal Centro per la Giustizia Minorile per la Lombardia e la Liguria (USSM di Brescia), che ha stipulato con il Centro per il Bambino e la Famiglia dell'ASL di Bergamo un protocollo d'intesa per la realizzazione di interventi mirati rivolti ai minori autori di reati sessuali, nonché delle vittime di violenze sessuali, operando in un'ottica di sistema che prevede anche misure di aiuto e sostegno alle famiglie.

Nel regioni del Sud, è stato particolarmente attivo il Centro per la Giustizia Minorile di Palermo che, nell'ambito delle risorse previste sul Fondo della Regione Sicilia destinato agli interventi finalizzati alle attività contro l'abuso in danno dei minori, ha preso parte ad un progetto per la realizzazione di un "Centro territoriale interistituzionale di presa in carico e trattamento in favore di minori vittime di abusi e maltrattamenti, di aiuto al bambino abusato e maltrattato, trattamento terapeutico, presa in carico e accoglienza per i minori abusanti", illustrato più avanti nella relazione in riferimento alle attività svolte a livello decentrato.

A livello nazionale, anche il Dipartimento della Giustizia Minorile è impegnato nell'ampliamento e consolidamento della linea di Emergenza 114; esso, infatti, ha partecipato alla definizione del progetto d'intervento che ha coinvolto i servizi minorili di Milano, Palermo e Treviso. Qui gli uffici della giustizia minorile hanno contribuito alla determinazione delle caratteristiche funzionali del servizio con riferimento ai casi di abuso e violenza sessuale presi in carico dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni. La collaborazione con Telefono Azzurro, gestore del servizio 114, ha lo scopo di estendere l'attivazione del servizio 114 a tutti i servizi minorili. Sono a tal fine intervenute trattative ed intese per la caratterizzazione dei rapporti collaborativi da recepirsi in un futuro protocollo d'intesa.

Il bisogno di qualificare il lavoro in questo settore mediante il monitoraggio dei dati attinenti l'attività degli Uffici periferici e l'approfondimento delle conoscenze sulle caratteristiche dell'utenza minorile (autori e vittime) che tali Uffici seguono, ha spinto il Dipartimento, invero ormai da alcuni anni, a raccogliere in modo, per quanto possibile, continuativo dati quantitativi e qualitativi sul lavoro ordinario, nonché a promuovere indagini ad hoc.

Nel 2004 è stata avviata la sperimentazione di una procedura informatizzata di monitoraggio dei minori segnalati e presi in carico dagli Uffici di Servizio Sociale Minorile, che comprende anche gli interventi per i minori abusati, vittime di violenza sessuale (legge n. 66/96). Inoltre, è in corso di ultimazione uno studio sui minori "abusanti", cioè i minori autori di reati a sfondo sessuale, che entrano in contatto con le strutture della Giustizia minorile, in particolare con gli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni e con gli Istituti penali per i Minorenni. La ricerca, realizzata in attuazione del Piano esecutivo d'azione del Ministero per il periodo settembre 2003-dicembre 2004, è stata svolta con la collaborazione del Dipartimento di Psicologia dell'Università di Torino. Finalità dell'indagine è una descrizione particolareggiata del fenomeno da un punto di vista quantitativo e qualitativo, con il duplice obiettivo di esplorare le circostanze in cui si verificano dette condotte criminose (per attivare interventi di prevenzione primaria e secondaria) e di fornire specifiche indicazioni per il trattamento individualizzato. In materia di disagio minorile che si esprime con forme di devianza più o meno gravi, di sicuro interesse è anche, l'istituzione,

con decreto del Ministro datato 31 marzo 2003, dell'Osservatorio europeo per lo studio della devianza e del disagio minorile, che ha sede nel plesso carcerario minorile dell'isola di Nisida.
Riguardo all'attività di formazione e informazione, va rilevato come l'amministrazione in esame sia stata particolarmente attiva e abbia agevolato la partecipazione dei propri rappresentanti a numerosi incontri e proposte formative. Nell'ambito delle tre scuole di formazione del personale per i minorenni sono stati svolti percorsi formativi aventi a oggetto, tra gli altri:

- teorie operative e l'immagine istituzionale dell'adolescente;
- valutazione nei e dei servizi della giustizia minorile;
- giustizia riparativa: prime verifiche e nuove prospettive;
- abuso e lo sfruttamento sessuale;
- strategie e metodi sperimentali nel lavoro istituzionale con i minori;
- ipotesi di intervento in materia di minori e criminalità organizzata;
- servizi interculturali per un'utenza multiculturale;
- sottrazione internazionale di minori.

Infine, il Ministero, con l'obiettivo di valorizzare a livello nazionale prassi operative capaci di sviluppare la risposta dei servizi della giustizia minorile alle esigenze dei minori, ha pubblicato gli esiti di un lavoro di valutazione su Le buone prassi realizzate ai sensi dell'art. 4 della legge 19 luglio 1991, n. 21. Il volume, che contiene una sintesi delle attività maturate nei Comuni del Meridione, oltre a 14 schede riferite ad alcuni progetti che si sono distinti per il raggiungimento di buoni risultati nel periodo 2001-2003, meriterebbe invero una maggiore e migliore diffusione a livello nazionale aldilà degli ambiti strettamente connessi ai servizi della Giustizia minorile. Le buone prassi in esso illustrate si prestano, infatti, ad essere traslate anche in altri contesti nei quali gli obiettivi prioritari sono quelli di tutelare minori a rischio e in situazioni marginalità. Stesso dicasi anche per il il report di sintesi del progetto Giustamente: le buone prassi sperimentate nei servizi della giustizia minorile, nel quale sono presentate pratiche di lavoro contenenti importanti elementi di innovatività e di efficacia.

4. L'ATTUAZIONE DELLA NUOVA LEGGE 11 AGOSTO 2003, N. 228 "MISURE CONTRO LA TRATTA DI PERSONE", QUALE STRUMENTO DI LOTTA CONTRO LO SFRUTTAMENTO SESSUALE DEI MINORI. LA LEGISLAZIONE ITALIANA IN RAPPORTO AL QUADRO EUROPEO. I PROGETTI DI PROTEZIONE SOCIALE CHE COINVOLGONO VITTIME MINORI

Bambini e bambine, ragazzi e ragazze sono vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale che rifornisce il mercato italiano della prostituzione coatta alimentando flussi di traffico lungo rotte che in taluni casi tendono a rimanere stabili nel tempo, si pensi a quelle dall'est europeo, dall'Albania o dalla Nigeria, altre che invece innovano i flussi tradizionali, come i flussi provenienti dal sud America.
La tratta e lo sfruttamento nel circuito prostituzionale sono allo stesso tempo un problema locale e un problema transnazionale. Sono un problema locale da più punti di vista:

- da quello della domanda, perché sono flussi alimentati da una domanda specifica di prestazioni sessuali che nasce da un cliente italiano orientato verso donne, ragazze o bambine sempre più giovani;
- da quello degli interventi perché le azioni di prevenzione, repressione e assistenza investono direttamente le nostre istituzioni locali, i nostri servizi;
- da quello degli intrecci criminali, perché alcune forme di tratta si intersecano con i mercati locali della droga, pur svolgendo gli italiani solo funzioni gregarie, come si illustrerà più avanti;
- da quello della sicurezza e del controllo dell'immigrazione clandestina, poiché le situazioni di tratta organizzata sono legate a organizzazioni criminali che si alimentano del traffico di esseri umani, nonché del controllo della vendita illegale di armi e di droga.

È un problema transnazionale perché:

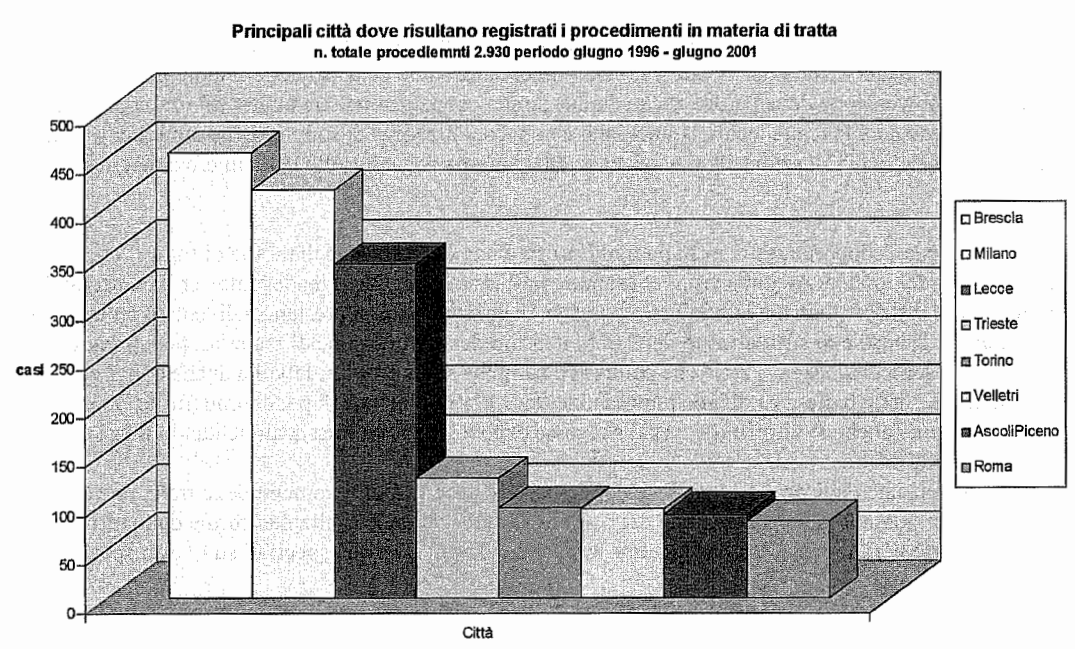
le rotte attraversano molteplici confini, e oggi si vive la contraddizione di essere parte di un'Unione Europea entro la quale siedono allo stesso tavolo paesi che sono origine dei flussi e paesi che sono mete per lo sfruttamento;

- le donne e le ragazze sono spostate in città diverse di uno stesso paese, ma anche da un paese all'altro, specialmente quando hanno un elevato valore commerciale, come nel caso delle minorenni;
- perché la prevenzione deve partire anche da una stretta cooperazione con i paesi di origine, nei quali è necessario sostenere le realtà locali, istituzionali e non, con iniziative di supporto alle famiglie, formazione professionale, individuazione di aree occupazionali alternative, controllo della micro e macro criminalità.

Il mercato della pedopornografia in Italia e in Europa è una delle cause della tratta di minori provenienti da altre parti del mondo. Alcuni paesi, per esempio la Russia hanno leggi inadeguate per il controllo della produzione e distribuzione di materiali pornografici, di conseguenza, si prestano a diventare un luogo privilegiato per l'abuso e lo sfruttamento dei bambini ai fini della produzione di materiali pedopornografici. In Russia vi sono evidenze sul fatto che bambini e bambine sono spostati, talvolta anche con il consenso della famiglia, dalle regioni rurali alle più grandi città per la produzione di pedopornografia. Questi bambini inoltre sono anche le vittime dei turisti del sesso che viaggiano in Russia alimentando flussi che provengono anche dal nostro paese.
È quindi essenziale dedicare un'attenzione continuativa e specifica al fenomeno della tratta che coinvolge soggetti minorenni in considerazione dei complessi intrecci con le molteplici forme dello sfruttamento sessuale, c'è però un ostacolo da superare: la carenza di dati e analisi specifici su questo spaccato del fenomeno.

4.1. ANALISI DELLE CARATTERISTICHE QUALITATIVE DEL FENOMENO DELLA TRATTA DI BAMBINI E BAMBINE IN ITALIA

A seguito dell'entrata in vigore della Convezione di Palermo del 2000 e dei Protocolli a questa annessi è stato realizzato tra i Ministeri della Giustizia e delle Pari opportunità, la Direzione Nazionale Antimafia e Transcrime dell'Università di Trento un accordo per un'analisi del fenomeno quale risultava dai procedimenti penali in corso, al fine di individuare le rotte della tratta, chi sono le vittime di questa e i trafficanti, le aree geografiche italiane dove si registra la maggior presenza del fenomeno, l'efficacia e l'adeguatezza degli strumenti normativi ed investigativi esistenti e le caratteristiche, qualità e criticità della collaborazione internazionale. La ricerca si è svolta principalmente sui c.d. "procedimenti in corso", cioè quelli riguardanti i reati connessi alla tratta e/o al traffico oggetto di indagini, rinviati a giudizio, o per cui fosse già stata emessa una sentenza di condanna nel periodo giugno 1996-giugno 2001.
L'analisi è stata realizzata mediante una c.d. "scheda sonda" elaborata dalla Direzione nazionale antimafia e inviata alla 160 Procure della Repubblica, per realizzare una mappatura dei procedimenti in corso e delle caratteristiche di queste, a cui hanno fatto seguito, ad opera di Transcrime, le interviste ai P.M. delle 15 Procure maggiormente coinvolte.
I risultati della ricerca sono stati pubblicati nel novembre 2003 e da tale valutazione emerge che i procedimenti in atto per i reati di tratta di persone e traffico di migranti erano 9.004, di questi 2.930 riguardavano la tratta di persone a scopo di sfruttamento e 6.074 il traffico di migranti. È subito evidente la preponderanza numerica dei casi per traffico di migranti, tuttavia, va ricordato che le prime intercettazioni per immigrazione clandestina sono fatte dalle Procure di frontiera e, date le caratteristiche del fenomeno della tratta, il fatto che alla frontiera il procedimento sia attivato come traffico di migranti non significa che questo, poi, non si trasformerà in sfruttamento quando le vittime giungeranno a destinazione.
Per quanto riguarda i 2.930 procedimenti in materia di tratta, in questi risultavano imputate 7.582 persone e i procedimenti sono registrati principalmente a Brescia con 456 procedimenti, a Milano 418, a Lecce 342, a Trieste 123, a Torino 92, a Roma 79, a Ascoli Piceno 86 e a Velletri 91, così come mostra il grafico qui di seguito riportato.



I reati contestati, elencati in ordine decrescente di importanza, erano quelli legati ai reati di prostituzione, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, violenza carnale, sequestro di persona, riduzione in schiavitù e associazione a delinquere.

Da un'analisi delle nazionalità dei soggetti indagati risulta che la tratta di persone in Italia è a quasi totale appannaggio dei gruppi criminali stranieri e ad essa non si dedicano che in modo marginale i gruppi criminali organizzati italiani. Tra gli indagati si registra la presenza di italiani non in quanto gestori del fenomeno, ma in qualità di fornitori di servizi di supporto. In altre parole, sul territorio nazionale la tratta è interamente gestita da gruppi criminali stranieri e gli indagati italiani nei procedimenti per tratta sono soggetti che singolarmente, spesso senza coinvolgere l'organizzazione nella sua interezza, operano in funzione gregaria fornendo servizi in qualità d'albergatori, tassisti e gestori di club. Nel periodo di analisi considerato dalla ricerca, il numero complessivo delle persone indagate, imputate e condannate risultava essere di 7.582 di cui 1.216 donne. Di questi, il 32% composto da italiani (2.440), mentre le nazionali straniere più rappresentative sono quella albanese (2.262), cinese (507), rumena (343) e nigeriana (338). In modo particolare, per quanto riguarda il caso dei nigeriani, va rilevato che vi è un'elevata percentuale di donne sul totale degli imputati, oltre il 57%, a rammentare che allo sfruttamento partecipano in maniera massiccia le c.d. "maman", contrariamente a quanto accade nel caso dei flussi di tratta proveniente da altri paesi ove tale presenza non è così consistente. Il ruolo assunto dalle donne nell'ambito della tratta di altre donne e nello sfruttamento della prostituzione di queste, rappresenta una realtà in crescita. Si tratta, di un fenomeno che riguarda tutte le etnie, seppure con diversa intensità, e che coinvolge una molteplicità di donne in ruoli di carnefice nei confronti d'altre donne, nel ruolo di vittime. Nel caso delle nigeriane, si riscontra che le donne ricoprono ruoli rilevanti all'interno del gruppo criminale, con delega di funzioni,. Tale passaggio di genere avviene spesso a causa della necessità dell'uomo d'essere meno visibile nella sorveglianza e nell'accompagnamento delle vittime nei luoghi di lavoro. Tali attività, di sorveglianza e accompagnamento, sono infatti particolarmente esposte al controllo delle forze dell'ordine. L'utilizzo di donne consente a queste di operare, confondendosi con le vittime, quindi in maniera meno evidente agli

occhi delle forze dell'ordine, di cui possono eludere i controlli. Le attività ricoperte da donne nella catena della tratta riguardano essenzialmente, nell'ordine: la riscossione degli incassi, il controllo delle persone trafficate, il reclutamento, la fornitura d'alloggio, l'accompagnamento delle vittime, il trasporto e la fornitura di documentazione falsi, attività quest'ultima che resta, in prevalenza, ancora prerogativa dei colleghi maschi. Inizialmente, la presenza femminile in attività particolarmente rilevanti era tipica della prostituzione d'origine nigeriana, adesso inizia ad estendersi anche ad altri gruppi, quali, ad esempio, quelli provenienti dall'Est europeo.

Sempre a proposito del caso nigeriano, la Procura con il maggior numero d'imputati nigeriani risultano essere Torino, gli imputati albanesi sono numericamente più presenti a Lecce, Bari, Alessandria, Milano e Brescia, mentre gli imputati cinesi sono concentrati soprattutto a Bari, Prato, Milano e Brescia.

Sempre dall'analisi emerge che nel procedimento per tratta è possibile distinguere, nel nostro paese, lo sfruttamento sessuale, prevalentemente esercitato nelle metropoli o nelle zone limitrofe e nelle città ricche e industrializzate del nord. Il fenomeno è particolarmente evidente a Palermo, Roma, Velletri, Chiavari, Savona, Cuneo, Alessandria, Torino, Milano, Brescia Vicenza e Padova ed è presente anche in centri più piccoli lungo la costa e nelle zone più turistiche come Pescara, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata, Perugia, Arezzo, Pesaro e Ravenna. Si riscontra il fenomeno anche in città di frontiera come Lecce, Foggia Trieste e Gorizia. Mentre, la presenza del fenomeno, anche in piccole città è dovuta alla connotazione itinerante dello sfruttamento sessuale delle vittime di tratta. Infatti, soprattutto nel caso di tratta di minorenni per sfruttamento sessuale, al fine di sottrarre le vittime all'individuazione sul territorio, queste sono continuamente spostate da una città all'altra in modo da impedire la loro individuazione ed evitare il contatto di queste, in qualunque maniera, con il contesto sociale in cui si trovano. Tale mobilità caratterizza un po' tutto il fenomeno della tratta a fini di sfruttamento sessuale che si verifica in Italia, ad eccezione però dello sfruttamento delle nigeriane, che ha una connotazione più stanziale, probabilmente a causa della commistione tra l'assoggettamento alla tratta e ai noti riti juju, con cui si consacra il debito contratto dalla donna per migrare, apponendo su questo un obbligo religioso da rispettare. Ciò rende le nigeriane meno propense alla collaborazione con le forze dell'ordine e meno aperte all'emancipazione dai loro trafficanti, se le si confronta con il comportamento delle vittime di tratta provenienti da altri paesi.

Dai dati della ricerca di Transcrime, nei procedimenti presi in esame le persone offese, vale a dire oggetto di tratta, risultano essere 2.741 di cui 2.217 donne. Di queste il 24% provengono dall'Albania (654), seguono le donne originarie della Romania (303), della Nigeria (230) e dell'Ucraina (153). I procedimenti con persone offese di nazionalità rumena sono prevalentemente presenti nel centro nord dell'Italia a Brescia e Padova, quelli con vittime albanesi sono prevalenti nel centro sud.

Emerge inoltre, che il reclutamento delle vittime e il loro sfruttamento varia a seconda del paese di provenienza di queste. Ad esempio, nel caso delle nigeriane la compravendita si realizza per contatto diretto attraverso la cooptazione di donne già vittime e sfruttate che, pagato il loro debito nei confronti degli sfruttatori, divengono a loro volta parte dell'organizzazione criminale. Le albanesi sono, invece, sottoposte al controllo di un membro del gruppo criminale attraverso la violenza, il rapimento o la promessa di un lavoro o di un matrimonio, mentre le vittime provenienti dall'Europa dell'est sono contattate direttamente attraverso gestori di locali notturni, agenzie di moda e conoscenze d'amici con un diretto invio in Italia.

Lo sfruttamento della prostituzione avviene principalmente nei locali notturni, in appartamenti e in strada. Quella realizzata nei locali notturni è definita prostituzione di qualità e coinvolge soprattutto ragazze dell'Europa dell'est. La seconda, quella consumata in appartamenti, è quella più diffusa nel centro Italia e anch'essa coinvolge donne dell'est dell'Europa, mentre la terza, quella di strada, rappresenta il profilo più basso della prostituzione e coinvolge nigeriane e albanesi.

Infine, si riscontra che anche il periodo dello sfruttamento varia al variare della provenienza, le albanesi sono costrette a prostituirsi quasi a vita e le nigeriane finché non estinguono il loro debito, con la maman. A differenza delle donne d'altra etnia, le ragazze dell'Est subiscono una vera e propria selezione in base alla bellezza, alle capacità sessuali e all'età. Queste sono particolarmente giovani e la loro solvibilità non è considerata un problema perché, avendo tali caratteristiche, salderanno sicuramente il debito con la loro attività.

La situazione qui descritta è quella registrata alla fine del 2003 da Transcrime, a cui non ha fatto seguito un'analisi altrettanto dettagliata sulle caratteristiche e la connotazione dei procedimenti attuatisi a segui-

to dell'entrata in vigore della legge 228 dell'11 agosto 2003 in materia d'azioni contro la tratta delle persone, sulla quale i dati ufficiali sono, oggi, raccolti dalla Direzione Nazionale Antimafia.

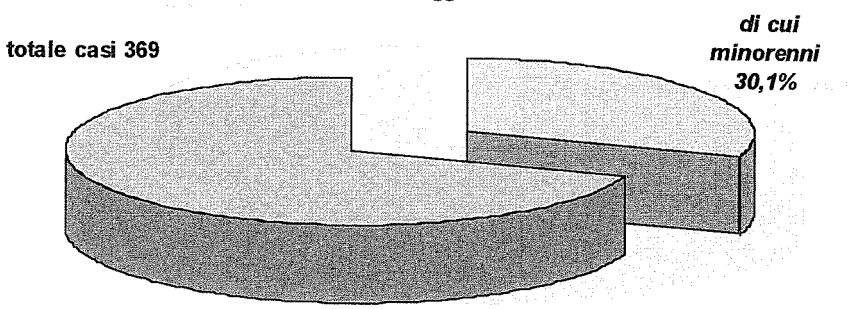
4.1.1. I DATI SULL'APPLICAZIONE DELLA LEGGE 11 AGOSTO 2003, N. 228, "MISURE CONTRO LA TRATTA DI PERSONE"

I dati ufficiali inerenti le fattispecie di reato relative alla legge 11 agosto 2003, n. 228 "Misure contro la tratta di persone", che ha modificato tra le altre cose gli artt. 600, 601, 602 e 416 del codice penale, vengono raccolti, elaborati e diffusi dalla Direzione Nazionale Antimafia, avendo quest'ultima anche il compito di coordinare, in ambito nazionale, le indagini relative al fenomeno della criminalità organizzata. I dati riguardano i casi accertati nelle indagini e considerano, oltre al numero di procedimenti, il numero delle vittime e delle persone indagate. Ma si tratta ancora di questi dati che, come si vedrà più avanti, esprimono solo una piccola parte dei valori che effettivamente interessano il fenomeno della tratta di persone.
È impossibile ad oggi produrre statistiche attendibili, o quantomeno accettabili, che aiutino a censire un fenomeno così complesso e articolato. La letteratura in merito fa affidamento, oltre che alla fonte ufficiale citata, ad indagini ad hoc che certamente forniscono i tratti più significativi del fenomeno "tratta di persone" ma che non riescono, a quantificarlo in modo esatto. Per di più, l'assenza di una metodologia condivisa dei metodi di ricerca, rende i risultati ottenuti difficilmente paragonabili tra loro.
Inoltre, alcuni tratti caratteristici dei "trafficanti" e dei "trafficati" contribuiscono in modo significativo a rendere l'analisi dei dati ufficiali non esaustiva; tra questi ne vengono citati prevalentemente alcuni:

- la marcata eterogeneità dei "trafficati", che coinvolge, aspetto questo molto interessante, tutti i Paesi del mondo se si considerano questi come Paesi di origine dei "trafficati", di transito o di destinazione;
- la particolare evoluzione dei flussi, dovuta alla velocità con cui i "trafficanti" cambiano o abbandonano le rotte, rende particolarmente difficile anche l'identificazione territoriale del fenomeno;
- la stretta corrispondenza tra "trafficati" e in particolar modo "trafficati minori" e alcuni fenomeni come la prostituzione minorile e la pedopornografia, fa si che purtroppo un minore può, nel corso della sua vita, essere vittima di più reati in tempi, luoghi e modi diversi;
- la differenziazione delle fattispecie penali disciplinate dagli artt. 600, 601 e 602, permette la possibilità di ipotesi di concorso di reato in capo al medesimo autore.

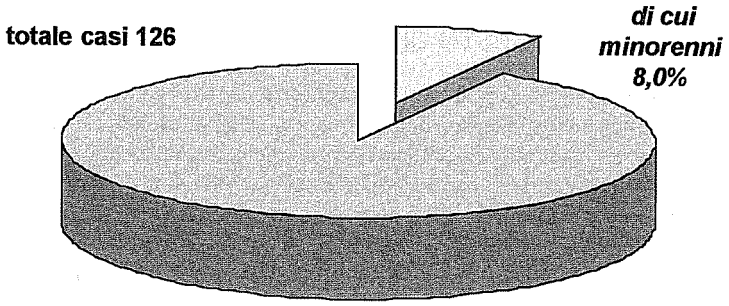
Dall'entrata in vigore della legge n. 228/2003, i dati disponibili sono quelli compresi nel periodo che va dal 7 settembre 2003 al 31 maggio 2005. La particolarità del periodo di riferimento e la relativa novità rappresentata dalla normativa vigente non permettono di realizzare analisi approfondite del fenomeno. Ad esempio, non esiste una serie temporale che permetta di leggere il dato nel tempo e non esiste la possibilità di definire tassi e indicatori specifici in mancanza di una popolazione di riferimento. Per questi motivi l'analisi si limiterà adesso all'osservazione del fenomeno meramente quantitativo, concentrando l'attenzione sugli aspetti significativi che distinguono le diverse tipologie di reato.
Nei ventuno mesi per i quali si hanno a disposizione i dati (7 settembre 2003-31 maggio 2005) si registrano sul territorio nazionale 320 procedimenti penali avviati per la violazione dell'articolo 600 c.p., "Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù"; in circa 1 caso su 10 si tratta di procedimenti avviati contro autori ignoti. Ai 320 procedimenti avviati corrispondono: 947 persone indagate (in pratica ad ogni procedimento si associano in media 3 persone indagate) e 369 vittime di cui 111 minorenni. L'incidenza percentuale delle vittime minorenni risulta essere molto importante (circa il 30%) anche in relazione ai valori percentuali che caratterizzano le altre tipologie di reato analizzate di seguito.
I casi di violazione dell'art. 600 c.p. interessano soprattutto la Procura di Roma con 133 procedimenti avviati a fronte di 279 indagati e 135 vittime di cui 68 minorenni. In pratica ogni 10 minorenni registrati in Italia come vittime per la fattispecie di reato relativa all'articolo 600 c.p., 6 vengono accertati dalla Procura di Roma.

Vittime e vittime minorenni per i reati relativi all'art. 600 c.p., "Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù" settembre 2003 - maggio 2005



Sempre nello stesso periodo, si registrano sul territorio nazionale 86 procedimenti penali avviati per violazione dell'articolo 601 c.p. ,"Tratta di persone", dei quali 9 sono rivolti verso autori ignoti. Agli 86 procedimenti avviati corrispondono: 339 persone indagate (ad ogni procedimento corrispondono in media circa 4 persone indagate) e 126 vittime di cui 10 minorenni. A differenza di quanto emerso per l'art. 600 c.p., in questo caso i minori coinvolti rappresentano una componente meno significativa, pari a circa l'8% dei casi. Anche per questa tipologia di reato la Procura di Roma è quella con il più alto numero di procedimenti avviati, di indagati e di vittime.

Vittime e vittime minorenni per i reati all'art. 601 c.p., "Tratta di persone" settembre 2003 - maggio 2005



Per quanto riguarda la violazione dell'articolo 602 c.p., "Acquisto e alienazione di schiavi", sul territorio nazionale si registrano 35 procedimenti penali avviati per la suddetta violazione, dei quali 5 sono rivolti verso autori ignoti. Ai 35 procedimenti avviati corrispondono: 151 persone indagate (ad ogni procedimento corrispondono circa in media 4 indagati), 20 vittime di cui 4 minorenni. Anche in questo caso, come emerso per l'articolo 601 c.p., l'incidenza percentuale delle vittime minorenni è meno significativa rispetto a quanto emerso per il reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù.
La procura di Roma è la sede che registra il numero più alto di procedimenti avviati (esattamente la metà del totale dei procedimenti in atto sul territorio nazionale) e numero di vittime, ma al contrario di quanto registrato per gli articoli 600 c.p. e 601 c.p., il numero maggiore d'indagati appartiene alla Procura di Salerno.

Il numero di procedimenti avviati per la violazione dell'articolo 416 c.p. sul territorio nazionale è stato pari a 27 casi, numero molto inferiore rispetto a quanto registrato per la violazione delle altre tipologie di reato sopra analizzate. Dei 27 procedimenti avviati, solo 1 è rivolto verso autori ignoti, mentre le persone indagate sono state 109 (in media corrispondono circa 4 indagati per ogni procedimento).
Pur non potendo applicare le stesse supposizioni e gli stessi metodi di stima utilizzati nella ricerca di Transcrime ai dati relativi ad un periodo notevolmente più recente di quello sul quale le stime si basano, risulta chiaro che anche per i dati successivi all'entrata in vigore della legge 228/2003 il valore reale dei "trafficanti" ma e soprattutto il dato reale dei "trafficati" e dei "minori trafficati" è largamente sottostimato dalle statistiche ufficiali e deve necessariamente essere rivisto al rialzo. Ma questa operazione potrà essere realizzata solo grazie al continuo monitoraggio del fenomeno supportato da specifiche ricerche.

4.2. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 11 AGOSTO 2003, N. 228

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 228/03, la concentrazione delle competenze investigative sui delitti afferenti alla tratta presso la Direzione Nazionale Antimafia (DNA), ha fatto si che questa venisse ad acquisire un ruolo centrale nelle ambito degli interventi di implementazione della legge in esame e nella persecuzione concreta del reato. In modo particolare, dall'agosto 2003 al giugno 2005, la DNA ha posto in essere diverse attività destinate alla raccolta di informazione in relazione ai procedimenti attivati nelle oltre 160 Procure della Repubblica e per creare canali rapidi e sistematici di comunicazione tra la DNA e le Procure Generali della Repubblica, nonché tra la stessa DNA e le 26 Direzioni Distrettuali Antimafia.
Il valore aggiunto della legge n. 228/2003 risiede sostanzialmente nell'aver attuato un bilanciamento fra l'aspetto repressivo e quello sociale degli interventi in materia di tratta. In modo particolare, a proposito del primo essa estende tutta la legislazione antimafia al traffico di persone, rendendo così possibile l'utilizzo di tutti gli strumenti investigativi previsti in quelle norme, con il conseguente accentramento delle competenze in materia investigativa presso la DNA, con l'unica eccezione delle indagini connesse al traffico di clandestini, che continuano ad essere di competenza della Procura delle Repubblica e quindi delle Procure ordinarie. In tal modo, secondo gli addetti ai lavori, non è stata colta l'occasione di tenere unite, le indagini su due fenomeni che sono sì distinti, ma contemporaneamente strettamente collegati. Di conseguenza, al fine di non disperdere le informazioni acquisite, il Procuratore Nazionale Antimafia ha diramato una direttiva con la quale ha invitato gli uffici ad uno scambio continuo d'informazioni. Inoltre, considerati i collegamenti emersi nelle indagini in materia di tratta di persone, in relazione ai delitti connes-

si all'immigrazione clandestina, il 25 maggio 2004 ha inviato ai Procuratori Generali della Repubblica presso le Corti d'Appello una circolare nella quale si richiedeva una valutazione sull'opportunità di indire una riunione di confronto al fine di analizzare le criticità operative riscontrate e valutare le modalità per rendere più sistematica la cooperazione e lo scambio di informazioni. A seguito di tale invito, il 5 luglio 2004 la Procura Generale della Repubblica di Catania ha stipulato un protocollo d'intesa con i Procuratori del Distretto catanese e con la DNA, accordo a cui hanno fatto seguito quelli conclusi dalle procure generali di Bologna, Cagliari, Campobasso, Firenze, L'Aquila, Lecce, Napoli, Potenza e Reggio Calabria.

Sempre con l'intento di garantire la completezza e la tempestività delle indagini attraverso lo scambio d'informazioni tra le procure ordinarie competenti in tema di immigrazione clandestina e le procure distrettuali, nonché per uniformare le metodologie e le tecniche di acquisizione delle informazioni,a garanzia del buon andamento ed esito delle attività investigative, il 10 gennaio 2005 la DNA ha inviato una nuova circolare ai Procuratori Generali della Repubblica presso le Corti d'Appello, nella quale si segnalavano le principali attività che la polizia giudiziaria deve porre in essere sulla base di buone pratiche validate nell'esperienza sul campo e rivelatesi utili ed efficaci.

In particolare, nella circolare si richiede di procedere alla fotocopiatura d'ogni appunto, somma di denaro e documento rinvenuto in possesso degli extracomunitari illegalmente immigrati; di assumere come persone informate dei fatti, con il supporto di un interprete, gli immigrati illegali che fanno ingresso in Italia, avvisando tempestivamente l'Ufficio stranieri della Questura locale; di intensificare i controlli di extracomunitari presenti in prossimità di stazioni ferroviarie, fermate di autobus di linea per collegamenti nazionali ed internazionali o altri mezzi di trasporto; di informare rapidamente il P.M. di turno sulle notizie acquisite in relazione a sbarchi o ingresso di clandestini e di procedere alla individuazione e designazione di ufficiali di polizia giudiziaria, in qualità di referenti per indagini relative al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Come effetto dell'entrata in vigore della nuova legge, va segnalata l'attività di promozione e l'instaurarsi di meccanismi di coordinamento e scambio d'informazioni e buone pratiche tra le 26 Direzioni Distrettuali Antimafia. Si tratta, di un'azione intrapresa dalla Direzione nazionale antimafia con l'organizzazione di un primo incontro nazionale, tenutosi il 26 febbraio 2004, durante il quale sono stati esaminati i profili interni del fenomeno della tratta e da cui è emersa essenzialmente la necessità di fornire informazioni dettagliate sui procedimenti attivati, sulle modalità di intervento, sulle buone pratiche riscontrate e sulle criticità a cui si fa fronte nell'operare, con l'obbiettivo di porre in essere unità d'intervento specializzare e linee guida operative comuni.

Infine, con l'obiettivo di creare dei canali di cooperazione e comunicazione anche con il terzo settore, nell'aprile 2005 la Direzione Nazionale Antimafia ha organizzato un incontro cui hanno preso parte i responsabili d'organizzazioni no profit particolarmente impegnate nel settore. Le tematiche più dibattute sono state quelle riguardanti la criticità della dimostrazione della riduzione in schiavitù, soprattutto nel caso dei minori e la necessità di una più approfondita professionalità dei P.M. che svolgono le indagini in questa materia.

Al contrario, dalle informazioni pervenute non si riporta la presenza d'alcun tipo di contatto e azione di cooperazione e comunicazione attuata con la Procure presenti presso i Tribunali per i minorenni e con i Tribunali stessi.

Buone pratiche nell'attività giudiziaria

- Coordinamento delle indagini tra le diverse Procure e tra queste e la DNA
- Collaborazione tra le Procure e, spesso, la Polizia di Frontiera
- La Procura di Trieste ha emesso una direttiva per interrogare come testimoni il maggior numero possibile di clandestini prima di rispedirli alla frontiera: in questo modo la polizia giudiziaria ha ottenuto preziose informazioni
- Collaborazione con le ONG
- La Procura di Lecce sottolinea il ruolo di queste organizzazioni che hanno favorito anche la determinazione delle vittime a collaborare
- Alcune Procure hanno suddiviso il lavoro per aree geografiche giacche gli ostacolia collaborare sono diversi secondo i Paesi di origine: per le albanesi il timore di violenza fisiche; per le nigeriane le maledizioni del voodoo

(così come formulate dalla Direzione Nazionale Antimafia)

La cooperazione sopranazionale nella lotta alla tratta

Sin qui, sono stati illustrati gli impegni della DNA nello sviluppo dei canali di comunicazione e cooperazione relativi agli aspetti interni del fenomeno. Tuttavia, la tratta ha una forte connotazione transnazionale e necessita d'interventi che superino i limiti del territorio nazionale. La Direzione Nazionale Antimafia ha quindi dedicato una sempre maggiore attenzione alla stipula d'intese bilaterali con i paesi d'origine e di transito delle vittime della tratta, sulla base della profonda convinzione che il fulcro attorno al quale ruota la prevenzione è il più ampio scambio d'informazioni possibile. Ciò facilita il controllo degli spostamenti dei gruppi criminali attraverso l'invio di documenti, più o meno attendibili, relativi ad arresti, fermi e intercettazione dei componenti di tali gruppi criminali operanti nel settore. In questo periodo,sono attivi accordi con la Russia, l'Ucraina, il Kazakistan, la Repubblica ceca, la Repubblica slovacca, la Polonia, la Romania, la Bulgaria, Malta, la Lituania,l'Estonia e la Lettonia.

Buone pratiche e criticità nell'ambito della cooperazione internazionale

- Vi sono Paesi chiusi e Paesi collaborativi. Tra i primi: Nigeria, Cina (spesso non si tenta neppure di chiedere la collaborazione perché i tentativi sarebbero sproporzionati al possibile materiale raccolto), Gambia e Senegal.
- Paesi che si avviano alla collaborazione: Paesi dell'Est Europa, Slovenia
- Paesi con esperienze alternative positive e negative: Albania, Turchia (la collaborazione con l'Albania è stata molto favorita da un Accordo tra la DNA e quella Procura Generale)
- Collaborazione con Interpol ed Eurogol: entrambi hanno fornito un importante contributo nello sviluppo delle indagini internazionali

(così come formulate dalla Direzione Nazionale Antimafia)

5.3. LA LEGISLAZIONE ITALIANA IN RAPPORTO AL QUADRO EUROPEO

5.3.1. PRINCIPALI CARATTERISTICHE E NOVITÀ INTRODOTTE DALLA L. 228/2003, ANCHE ALLA LUCE DELLA LEGISLAZIONE EUROPEA IN VIGORE

Con la legge n. 228/2003 l'Italia è andata a colmare un vuoto legislativo sul fenomeno della tratta d'esseri umani, divenuto negli ultimi anni particolarmente preoccupante. Si tratta della conversione in legge del DDL n. 1584 del 3 luglio 2003, presentato dal Ministro per le Pari opportunità, di concerto con i Ministri della Giustizia, dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze.

La legge ha avviato un processo d'adeguamento della legislazione nazionale ai principi fissati negli atti internazionali ed europei, dando attuazione, con largo anticipo, alle disposizioni adottate in materia dal Consiglio dell'Unione Europea: valga per tutti la Decisione quadro sulla tratta del 19 luglio 2002[15] che determina i requisiti minimi in materia per le leggi penali vigenti nei Paesi membri ed cui fa riferimento la Risoluzione del 20 ottobre 2003 sulle attività contro la tratta d'esseri umani[16], adottata dal Consiglio Europeo, su iniziativa della presidenza italiana. Inoltre, in questa trova attuazione la raccomandazione del Consiglio di procedere all'introduzione di sanzioni sufficientemente severe contro soggetti, siano essi persone fisiche o persone giuridiche, coinvolti nel traffico d'esseri umani e nella loro riduzione in schiavitù o servitù. La legge, in tal senso, prevede un aggravamento della pena (da un terzo alla metà) se le condotte sopra menzionate sono poste in essere in danno di minore degli anni diciotto, oppure sono finalizzate allo sfruttamento della prostituzione o al prelievo di organi. In tal modo, si riconosce alla condizione del minorenne vittima di tratta un'attenzione particolare, in linea con quanto disposto dalla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo (1989) e in combinato con il Protocollo a questa addizionale in materia di vendita di bambini, prostituzione minorile e pornografia rappresentante bambini (2000). L'Italia ha provveduto alla ratifica di entrambi questi documenti, rispettivamente con la legge del 27 maggio 1991, n. 176 e la legge dell'11 marzo 2002, n. 46. Si tratta di due documenti che propongono, entrambi, un approccio alla tratta di minorenni strettamente correlato alla promozione ed al rispetto dei diritti e del benessere del bambino. Il fenomeno della tratta per sua connotazione nelle sue diverse forme e nei vari passaggi che lo caratterizzano, viola un'ampia gamma di diritti in essi enucleati, che riguardano il diritto alla vita (art. 6.1), il diritto alla sopravivenza e allo sviluppo (art. 6.2), il diritto a non essere separato dai propri genitori (artt. 9 e 10) (art. 19.1), il diritto alla partecipazione (art. 12) e il diritto alla protezione in generale dalle discriminazioni (art. 2.2), dalla violenza fisica e psicologica, dalle forme di sfruttamento economico (art. 32) e dallo sfruttamento sessuale (art. 34). Di conseguenza, la Convenzione ONU propone interventi e politiche a favore dei minori vittime di tratta attraverso, sia nei paesi d'origine sia nei paesi di destinazione, la garanzia della massima protezione del benessere del minore e dei suoi interessi. Cruciale importanza è riconosciuta all'analisi e alla gestione dei singoli casi, in termini di prevenzione, protezione e reintegrazione e sulla base dei principi e standard individuati dalla Convenzione e dal suo Protocollo, operanti come una griglia di riferimento per tutte le politiche e tutti gli interventi possibili.

In altre parole, la Convezione propone un modello strategico e di intervento cui trarre ispirazione per azioni di livello sia sopranazionale sia nazionale, basato sulla tutela dei diritti del bambini e non tanto sulla criminalizzazione del fenomeno; di conseguenza, la tratta viene affrontata come una grave violazione dei diritti e dei bisogni del bambino, così come espressi all'art. 35 della Convenzione ONU. Questo articolo non fornisce una definizione di tratta o di vendita di minorenni, tuttavia, in esso si sottolinea chiaramente la responsabilità degli Stati a porre in essere gli strumenti nazionali, bilaterali e multilaterali necessari al fine di prevenire ogni tipo di abuso connesso alla tratta dei bambini. Il Protocollo addizionale alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo rafforza ed integra le disposizioni contenute nella Convenzione stessa, fornendo la definizione di vendita di bambini, prostituzione e pornografia minorile. L'art. 3 del succitato Protocollo richiede agli Stati ratificanti di introdurre nei propri ordinamenti nazionali delle disposizione specifiche che criminalizzino le tre fattispecie di reato in questione, senza alcuna limitazione in relazione alla connotazione nazionale o transnazionale della condotta e alla perpetrazione di questa ad opera di un gruppo criminale organizzato oppure su base individuale, quando l'offerta, la consegna o l'accettazione, attraverso l'uso di qualsiasi mezzo fraudolento, di un minorenne sia realizzata con il presupposto di sfruttarlo sessualmente, di prelevarne gli organi o di sfruttarne l'attività lavorativa.

---

[15] Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani, pubblicata in GUCE L 224 del 21 agosto 2002.

[16] Pubblicata in GUCE C 260 del 29 ottobre 2003.

A tali documenti adottati dalla comunità internazionale, vanno aggiunti i Protocolli opzionali sulla tratta di persone e sul traffico di clandestini che integrano la Convenzione delle Nazione unite di Palermo del 2000, contro la criminalità organizzata transnazionale. La legge n. 228/2003, nella sostanza, introduce nel nostro ordinamento i principi e le disposizioni contenute nel Protocollo in materia di tratta d'esseri umani ed in particolare di donne e bambini annesso alla Convenzione di Palermo, non ancora ufficialmente ratificato dall'Italia poiché il disegno di legge di formale ratifica della Convenzione stessa, e dei protocolli a questa annessi, è ancora pendente in Parlamento (atto Senato 2351-A).
In modo particolare, va qui ricordato che i due Protocolli, appena menzionati, integrano la Convenzione di Palermo stessa e sono interpretati unitamente a questa (art. 1). Tale disposizione da concreta formulazione dell'unicità sostanziale tra i Protocolli e la Convenzione, facendone discendere sul piano del diritto sostanziale e processuale due importanti conseguenze:

1. i delitti previsti dai Protocolli rientrano tra quelli compiuti dalla criminalità organizzata transnazionale e dalla ratifica di questi consegue l'obbligo degli Stati firmatari di adottare disposizioni normative che criminalizzino questo tipo di attività illecite;
2. e le norme processuali necessarie per indagare sui fatti illeciti oggetto dei Protocolli, debbono essere quelle predisposte per la criminalità organizzata, in tal modo, gli strumenti investigativi indicati nella Convenzione di Palermo - intercettazioni telefoniche, azioni sotto copertura -, potranno essere impiegate nelle attività investigative sulla tratta di persone e sul trasporto di clandestini.

Dal punto di vista processuale l'introduzione di queste previsioni legislative risulta essere particolarmente necessaria per quei Paesi i cui ordinamenti nazionali non prevedono questi particolari strumenti investigativi nella lotta alla criminalità organizzata.
Sono queste considerazioni che stanno alla base della formulazione della legge n. 228/03 stessa, che estende l'intera legislazione antimafia alla tratta di persone, con l'inserimento dei delitti di tratta di persone nell'ambito dell'art. 51.3 bis c.p.p., che pone l'Italia in una posizione d'avanguardia tra tutti i Paesi europei.
Due sono i principali aspetti che caratterizzano la legge in esame, da un lato, come già detto, essa estende al fenomeno della tratta l'intera legislazione antimafia, dall'altra, si bilancia correttamente l'aspetto repressivo con quello sociale e di protezione delle vittime stesse.
Per quanto riguarda l'aspetto repressivo, la legge fornisce i mezzi per dare attuazione alla risposta dello Stato sotto il profilo della repressione penale, introducendo nel nostro ordinamento importanti disposizioni volte a modificare talune figure di reato già presenti nel nostro codice (artt. 600, 601 e 602), e ad inserire una nuova ipotesi di reato d'associazione a delinquere (art. 416 comma 6 c.p.), anche in riferimento alla tratta di persone.
La nuova enunciazione dell'art. 600 c.p. prevede la punibilità del delitto di riduzione in schiavitù e di servitù (art. 1 della legge 228/2003), con la pena della reclusione da otto a venti anni per chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali, ovvero all'accattonaggio o, comunque, a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento. In modo particolare, tale riduzione o mantenimento nella condizione di servitù si configura, stando sempre alla nuova formulazione della norma, quando il relativo comportamento è attuato mediante la violenza, minaccia, inganno, abuso d'autorità o approfittando di una situazione d'inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità della vittima, o anche mediante promessa o dazione di somme di denaro o d'altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona.
Invece, l'articolo 2 predispone una modifica integrale dell'art. 601 c.p., fornendo una definizione più aggiornata di tratta di persone, capace di catturare tutte le sfaccettature del fenomeno, così come riscontrate nella realtà italiana, caratterizzata da una forte connessione della tratta con i reati di abuso e sfruttamento sessuale di donne e minori nelle maglie della prostituzione coatta.
Così come formulata la definizione di tratta di persone prevede due ipotesi: da una parte, che la vittima si trovi già in stato di schiavitù e servitù e diviene oggetto di tratta all'estero o all'interno del territorio nazionale; e, dall'altra, la vittima da persona libera è introdotta nello Stato, al fine di ridurla in schiavitù o servitù. Casi di questa doppia ipotesi si riscontrano, in particolare, in procedimenti avvenuti a Perugia e a Venezia. Tale formulazione del delitto di tratta abbraccia tutte le possibili manifestazioni delle attività criminose, che in precedenza potevano essere contestate solo separatamente, come il favoreggiamento

della prostituzione, la violenza carnale e il sequestro di persona, e che possono sempre concorrere con il reato principale in questa fattispecie, la tratta di persone.
L'art. 5 estende le sanzioni previste ai delitti di tratta anche alla responsabilità delle persone giuridiche, accogliendo così pienamente la raccomandazione della Decisione quadro del Consiglio europeo del 19 luglio 2002, e in sintonia con l'art. 10 della Convenzione di Palermo che richiede l'adozione di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, anche di carattere non penale nei confronti delle persone giuridiche. A tale, proposito va posto l'accento sul fatto che nella legge in esame manca un se pur indiretto riferimento al riciclaggio di denaro proveniente dal delitto di tratta, ipotesi invece contemplata nel DDL governativo di ratifica della Convenzione di Palermo, in corso di esame.
Inoltre, in modo da poter fronteggiare meglio il fenomeno, la legge estende il ritardo dell'arresto e del sequestro per fini investigativi e l'attività sotto copertura anche alle indagini sulla tratta. Per quanto riguarda il ritardo dell'arresto relativo alle ipotesi contemplate dall'art. 600bis, ter, quater, quinquies - in altre parole alla prostituzione e allo pornografia minorile - la legge ha unificato la legislazione repressiva verso tutte le forme di sfruttamento della persona. Mentre, l'art. 10 fa riferimento al DL del 18 ottobre 2001 in materia di terrorismo, estendendo ai delitti di tratta le attività sotto copertura. Si tratta, di una disposizione, però, infelicemente formulata, dato che, per come è elaborata, le operazioni indicate dovrebbero essere effettuate solo ed esclusivamente dagli ufficiali di polizia giudiziari specializzati in azioni di contrasto al terrorismo. Tuttavia, la disposizione contenuta al comma 2 dell'art. 10 della legge 228 viene interpretata estensivamente, richiamando le norme per la repressione dei delitti sessuali e a tutela dei minori e attribuendo agli ufficiali di polizia giudiziaria che operano in questo ambito la facoltà di avvalersi di azioni sotto copertura. Tale interpretazione estensiva, sopperisce ad una carenza formulativa della nuova legge, che in attesa di una modifica, già all'esame della commissione Parlamentare antimafia, consente l'implementazione più ampia della disposizione, che altrimenti risulterebbe come "inutiliter data". Le attività che rientrano in quelle esperibili sotto copertura riguardano l'acquisto, la ricezione e la sostituzione di denaro, di armi di documenti e di stupefacenti, escludendo l'acquisto simulato di esseri umani da parte di una simulata organizzazione criminale, contrariamente a quanto proposto nella prima formulazione del DDL. Inoltre, nell'estendere ai reati di tratta la normativa vigente in materia di reati di mafia, l'art. 11 da attuazione, anche in materia di tratta d'esseri umani, alle norme per i collaboratori di giustizia per i fatti di mafia.
Per di più, sempre in linea con l'approccio fornito dal Protocollo di Palermo, la legge n. 228/03, affronta anche le questioni sottese alla prevenzione e alla protezione delle vittime. Per quanto riguarda le misure di prevenzione, l'art. 14 prevede, al fine di dare efficacia all'azione di prevenzione nei confronti dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e dei reati legati al traffico di persone, che il Ministro degli Affari esteri elabori politiche di cooperazione nei confronti dei Paesi d'origine delle vittime e provveda ad organizzare, d'intesa con il Ministro per le Pari opportunità, incontri internazionali e campagne di informazione e sensibilizzazione. Al fine di dare un concreto e tempestivo aiuto alla vittima, la legge dispone all'art. 12 e all'art. 13, la creazione del Fondo per le misure antitratta e lo Speciale programma d'assistenza per le vittime. Il Fondo, finalizzato al reinserimento sociale della vittima, dovrebbe essere alimentato dalla confisca, di beni e proventi della tratta, disposta a conclusione dei procedimenti giudiziari. Il programma speciale d'assistenza per le vittime mira a garantire loro un primo ed immediato supporto, fornendo un vitto adeguato, un alloggio "protetto" e l'assistenza sanitaria più appropriata. Il regolamento attuativo che definisce lo speciale programma d'assistenza, adottato dal Ministro per le pari opportunità il 9 settembre 2005, prevede che i programmi d'assistenza previsti dalla legge sulla tratta di persone siano attuati da Regioni, Enti Locali e soggetti privati convenzionati[17], i quali devono sottoporre ad una Commissione ad hoc, istituita presso il Ministero per le Pari Opportunità, progetti trimestrali di assistenza, prorogabili per altri 3 mesi. I progetti così selezionati saranno finanziati per l'80% dallo stato e per il restante 20% dalle regioni o dagli enti locali.
Questi strumenti, in combinazione con l'art. 18 del T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo n. 286/98), bilanciano l'aspetto repressivo proprio delle precedenti disposizioni con quello preventivo e sociale. L'art. 18 fornisce la possibilità di concedere alla vittima che si distacca dai trafficanti, anche senza collaborare con la giustizia, un permesso di soggiorno temporaneo per motivi umanitari (di 6 mesi) che, stando a quanto afferma

[17] Si tratta di tutti quei soggetti privati iscritti nell'apposito registro delle associazioni che svolgono attività in favore degli immigrati

la Direzione nazionale antimafia, rappresenta un utile strumento per facilitare e incrementare le collaborazioni con la giustizia da parte delle vittime nelle attività d'investigazione e di persecuzione dei propri trafficanti. Tali programmi d'assistenza per le vittime di tratta saranno meglio analizzati in seguito, tuttavia preme qui sottolineare che l'art. 18 rappresenta un motivo di vanto per l'Italia, dato che altri Stati europei (ad esempio il Belgio) e la stessa Unione Europea (Direttiva del 29 aprile 2004) prevedono solo permessi di soggiorno temporaneo subordinati alla cooperazione della vittima con la giustizia.

4.3.2. UNA PANORAMICA DELLA LEGISLAZIONE EUROPEA

Per meglio comprendere la portata innovativa della normativa italiana in materia di tratta di persone e il valore aggiunto di questa, sia sul piano della repressione del fenomeno che su quello della protezione delle vittime è interessante fare una riflessione su quanto accade a livello europeo.

Unione europea

L'Unione europea sin dalla metà degli anni '90 è impegnata attivamente nell'elaborazione di una linea d'azione esaustiva e multidisciplinare che coinvolga i paesi di origine, transito e destinazione al fine di prevenire e reprimere la tratta degli esseri umani. Al momento tale linea d'azione sembra essere, sulla base dell'operato del Gruppo di Esperti dell'Unione europea in materia di tratta di esseri umani, incentrata sulla prevenzione del fenomeno, la protezione, il sostegno delle vittime e l'efficacia dei procedimenti penali contro i mercanti di esseri umani. La strategia dell'Unione in materia prende le mosse dall'esplicito riferimento alla tratta degli esseri umani e ai reati contro i bambini, contenuto nel Trattato sull'Unione su cui poggiano le comunicazioni presentate dalla Commissione nel 1996, 1998 e 2000. Tuttavia, solo a seguito del Consiglio di Tampere nell'ottobre 1999 e dell'adozione della Carta europea dei diritti fondamentali nel 2000, che vieta esplicitamente la tratta di persone, la legislazione comunitaria si è evoluta più concretamente con l'obiettivo di migliorare le procedure penali e agevolare la protezione delle vittime. Attualmente, le principali disposizioni normative in materia di tratta di esseri umani e questioni a questa afferenti sono:

- Decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 relativa alla lotta contro la tratta degli essere umani[18];
- Risoluzione, 20 ottobre 2003, Iniziative contro la tratta di esseri umani, in particolare delle donne[19];
- Decisione quadro del Consiglio del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile[20];
- Direttiva del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al titolo di soggiorno rilasciato a cittadini di paesi terzi che sono vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale, che cooperino con le autorità competenti[21].

La Decisione quadro sulla tratta di esseri umani, contribuisce alla prevenzione e contrasto del fenomeno, affermando la necessità di combattere il reato di tratta degli esseri umani, non solo attraverso l'azione individuale di ogni Stato membro, ma anche attraverso un approccio globale. Essa individua:

---

[18] Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani, pubblicata in GUCE L 224 del 21 agosto 2002.

[19] Risoluzione, 20 ottobre 2003, Iniziative contro la tratta di esseri umani, in particolare delle donne, pubblicata in GUCE C 260 del 29 ottobre 2003.

[20] Decisione quadro del 22 dicembre 2003, 2004/68/GAI relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, pubblicata in GUCE L 13 del 20 gennaio 2004. Il testo integrale della decisione è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

[21] Direttiva 2004/81/CE, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, pubblicata in GUCE L 261 del 6 agosto 2004.

- gli elementi costitutivi della legislazione penale che dovrebbero essere comuni a tutti gli Stati membri, tra cui sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive; le tipologie di reato da perseguire; i criteri base per l'applicazione delle sanzioni penali;
- i soggetti responsabili, tra cui le persone giuridiche; la giurisdizione per l'esercizio dell'azione penale;
- le forme di protezione e assistenza delle vittime.

Inoltre, nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, il Consiglio dell'Unione europea emana le disposizioni minime per raggiungere questi obiettivi e invita gli Stati membri a adottare le norme necessarie per conformarsi alla decisione del Consiglio entro il 1° agosto 2004.
La Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani, in particolare le donne, adottata durante la presidenza italiana, il 20 ottobre 2003, conferma l'impegno dell'Italia a livello europeo nell'attività di contrasto a tale fenomeno. La Risoluzione, richiamando i principali documenti internazionali ed europei in materia di tratta, ribadisce l'importanza di agire contro tale fenomeno e in particolare la necessità di tutelare le vittime. Invita, in particolare, a ratificare e ad attuare il Protocollo di Palermo addizionale alla Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata e tutti gli altri strumenti e convenzioni internazionali contro la tratta, a valutare la possibilità di individuare relatori nazionali sul fenomeno e ad accrescere le risorse a disposizione dei programmi di assistenza, protezione e recupero delle vittime, in particolare donne e bambini.
La Decisione quadro del 22 dicembre 2003 mira a integrare gli strumenti adottati a tale proposito dal Consiglio negli ultimi anni[22] ed a far sì che gli Stati adottino misure atte a punire le condotte di coloro che intenzionalmente costringono o inducono un bambino alla prostituzione e alla produzione di spettacoli a carattere pornografico traendone profitto, partecipano ad attività sessuali con un bambino, facendo uso della forza, pagando un corrispettivo per la prestazione sessuale del minore e/o abusando di una posizione di fiducia o di influenza nei confronti di questo, producono, distribuiscono, diffondono e trasmettono materiale pedopornografico, offrono o mettono a disposizione, acquistano o possiedono tale materiale. La decisione individua, inoltre, le pene e le circostanze aggravanti e prevede che l'azione penale relativa a reati complementari sia procedibile d'ufficio ovvero non debba dipendere da una denuncia o accusa formulata dal soggetto vittima del reato.
Infine, la direttiva del 29 aprile 2004 prevede il riconoscimento di un titolo di soggiorno da rilasciare a cittadini di paesi terzi vittime della tratta o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale, che decidano di cooperare con le autorità preposte alla lotta contro questi reati.
Il titolo di soggiorno in questione ha durata limitata e mira a promuovere e incitare la cooperazione dei beneficiari di questo con le autorità competenti nella lotta alla tratta e all'immigrazione illegale. A tale scopo, la direttiva dispone l'individuazione dei criteri di rilascio di tale permesso di soggiorno e un periodo di riflessione che consenta ai beneficiari di riprendersi, sottrarsi dall'influenza degli autori dei reati e decidere consapevolmente se cooperare con le autorità competenti. La cooperazione con l'autorità giudiziaria rappresenta condizione essenziale per il rilascio di tale permesso di soggiorno. La direttiva non individua la durata minima di tale periodo di riflessione - lasciando ampia discrezionalità agli Stati membri - e non include nel suo ambito operativo i minorenni coinvolti nei reati in questione rimettendo sempre agli Stati membri la possibilità, in deroga, di ampliare la portata applicativa di questa. Nel caso tale ampliamento sia disposto, raccomanda l'adattamento del procedimento all'età e al grado di maturità del minore, il prolungamento della durata del periodo di riflessione e l'accesso al sistema scolastico.

---

[22] Tra i quali l'azione comune 96/700/GAI, del 29 novembre 1996, che stabilisce un programma di incentivazione e di scambi destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, l'azione comune 96/748/GAI, del 16 dicembre 1996, che estende il mandato conferito all'Unità droghe di Europol, l'azione comune 98/428/GAI, del 29 giugno 1998, sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea, l'azione comune 96/277/GAI, del 22 aprile 1996, relativa a un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri dell'Unione europea e l'azione comune 98/427/GAI, del 29 giugno 1998, sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale, nonché altri atti adottati dal Consiglio europeo e dal Consiglio, quali la decisione n. 276/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 gennaio 1999, che adotta un piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali, e la decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, relativa a un programma di azione comunitaria nelle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (programma Daphne).

Il Gruppo di esperti dell'Unione europea in materia di tratta di esseri umani

Un consistente impulso alla strategia dell'Unione europea in materia di tratta è oggi realizzato ad opera del Gruppo di Esperti dell'Unione europea istituito dalla Commissione europea[23] a seguito delle Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, dell'8 maggio 2003[24], successivamente dell'adozione della Dichiarazione di Bruxelles . Il Gruppo, attraverso la stesura di relazioni tematiche, così come richiesto dalla Dichiarazione di Bruxelles[25], svolge una funzione di consulenza e assistenza alla Commissione nella preparazione di iniziative politiche[26]. Sulla base delle informazioni prodotte dal Gruppo d'esperti la Commissione adotterà una comunicazione entro la fine del 2005 con l'obiettivo di formulare nuove proposte riguardanti questo settore politico.

Tra le attività d'impulso svolte dal Gruppo di esperti merita di essere menzionato il parere del 24 settembre 2004 relativo alla Convenzione del Consiglio d'Europa in materia di azioni di contrasto alla tratta di esseri umani. Nel parere viene sottolineata l'importanza dell'istituzione di un organo di monitoraggio sull'implementazione della Convenzione stessa con poteri di ricerca, inchiesta e d'accesso alle informazioni più disparate, sulla base delle quali formulare raccomandazioni in relazione all'operato dei singoli Stati membri.

Infine, si ricorda che il 22 dicembre 2004, il Gruppo di esperti ha presentato alla Commissione europea il rapporto sulla tratta di esseri umani in Europa, dando adempimento alla richiesta formulata in tal senso dalla Commissione europea con decisione 2003/209/C, adottata il 27 agosto 2003. Il rapporto è il risultato di un anno di lavoro e mira attraverso la formulazione d'osservazioni e proposte d'intervento ad individuare le modalità più opportune al fine di rafforzare gli interventi, i programmi e le azioni già esistenti.

Considerando la Dichiarazione di Bruxelles come una piattaforma di partenza per la lotta alla tratta di esseri umani, il rapporto segue la struttura di questa, dividendo il suo contenuto su tre macro-aree: prevenzione, assistenza delle vittime, persecuzione e repressione del fenomeno, cui si aggiunge la trattazione di una serie di tematiche trasversali come, ad esempio, la necessità di un approccio basato sui diritti umani, l'importanza di interventi specifici contro la tratta di bambini e l'importanza di interventi integrati e multidisciplinari.

Due sono le raccomandazioni centrali formulate nel rapporto: la prima è legata alla necessità di perfezionare un approccio basato sui diritti umani e i diritti dei minori; la seconda alla necessità di sviluppare un approccio multidisciplinare e integrato, che data la complessità del fenomeno, vada a concretizzarsi nello sviluppo d'attività di cooperazione e coordinazione degli interventi. L'Italia ha preso attivamente parte alla stesura di tale rapporto presentato un Position paper alla Bozza del rapporto del Gruppo di esperti sulla tratta di esseri umani, presentato e discusso in occasione del workshop consultivo nell'ambito del Forum dell'Unione europea in materia di prevenzione e crimine organizzato, tenutosi a Bruxelles il 26 ottobre 2004 .

---

[23] Decisione della Commissione del 25 marzo 2003 che istituisce un gruppo consultivo denominato «Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani», pubblicata GUCE L 79, del 26 marzo 2003.

[24] Pubblicata in GUCE C 137 del 12 giugno 2003.

[25] Adottata a conclusione della Conferenza europea sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani: una sfida globale per il XXI secolo del 18 e 20 settembre 2002, finanziata dalla Commissione europea nell'ambito del programma STOP II, che ha lo scopo di sovvenzionare iniziative di prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale di bambini, la Conferenza è stata preparata dall'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni (IOM), in stretta cooperazione con il Parlamento europeo e la Commissione europea e con il supporto di quei governi particolarmente interessati al problema e che hanno ospitato le riunioni preparatorie all'evento.

[26] In particolare, elabora raccomandazioni su standard e buone pratiche per prevenire ed eliminare il traffico d'esseri umani, pone in essere politiche di intervento cooperative e multidisciplinari e delinea una politica europea contro il traffico di esseri umani che affronta ogni anello della catena del traffico, inclusi i paesi di origine, transito e destinazione, i reclutatori, i trasportatori, gli sfruttatori, gli intermediari, i clienti ed i beneficiari di tali commerci.

Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa già dai primi anni '90 dedica un'attenzione particolare al fenomeno della tratta di persone. Risale al 1991 la prima raccomandazione (91)11 del Comitato dei Ministri in materia di sfruttamento sessuale, di pornografia, prostituzione e di tratta a danno di minori e giovani adulti e cui negli anni sono seguiti diversi documenti su temi, quali le attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e l'individuazione di linee guida in materia d'azioni antitratta, principalmente destinate alla protezione di donne e bambini, ritenuti i gruppi più vulnerabili allo sfruttamento nella catena della tratta[2] . Tale interesse ha trovato ulteriore conferma con l'adozione, il 3 maggio 2005, della Convenzione europea in materia di azioni antitratta, con la quale si è voluto porre in essere, sulla scia di quanto disposto dal Protocollo di Palermo del 2000, un bilanciamento tra le questioni concernenti, da una parte, la protezione dei diritti umani delle vittime e, dall'altra, la persecuzione dei reati e dei perpetratori di questi.
Altre disposizioni normative adottate dal Consiglio d'Europa nel periodo di riferimento di questa relazione (giugno 2003-giugno 2005) in questa materia sono:

- Risoluzione 1337 (2003) in materia di migrazione connessa alla tratta di donne e prostituzione[30].
- Raccomandazione 1610 (2003) sull'immigrazione connessa alla tratta di donne e sulla prostituzione[31];
- Raccomandazione 1611 (2003) sul traffico d'organi in Europa[32]
- Raccomandazione 1663 (2004) sulla schiavitù domestica: lavoro servo, au pairs e mogli su ordinazione[33].
- Raccomandazione (2004)7 sul traffico d'organi[34].

---

[27] Per la descrizione del contenuto del Position paper elaborato del Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali si rimanda alla sezione relativa alle iniziative intraprese dall'Italia in sede europea ed internazionale di questa stessa pubblicazione.
Recommendation No. R (91) 11 of the Committee of Ministers to member states concerning sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in children and young adults (adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1991 at the 461st meeting of the Ministers' Deputies).
Tra i vari documenti adottati dal Consiglio d'Europa si ricorda: Rec (91) 11 of the Committee of Ministers to member states concerning sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in children and young adults (adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1991 at the 461st meeting of the Ministers' Deputies); Rec (97)13 of the Committee of Ministers to member states concerning intimidation of witnesses and the rights of defence (adopted by the Committee of Ministers on 10 September 1997, at the 600th Meeting of the Ministers' Deputies); Rec(2000) 11 of the Committee of Ministers to member states on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation (adopted by the Committee of Ministers on 19 May 2000, at the 710th meeting of the Mi Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe; Rec (91) 11 of the Committee of Ministers to member states concerning sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in children and young adults (adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1991 at the 461st meeting of the Ministers' Deputies); Rec (97)13 of the Committee of Ministers to member states concerning intimidation of witnesses and the rights of defence (adopted by the Committee of Ministers on 10 September 1997, at the 600th Meeting of the Ministers' Deputies); Rec (2000) 11 of the Committee of Ministers to member states on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation (adopted by the Committee of Ministers on 19 May 2000, at the 710th meeting of the Ministers' Deputies); Rec 1325 (1997) on traffic in women and forced prostitution in Council of Europe member states; Rec 1450 (2000) on violence against women in Europe; Rec 1467 (2000) on clandestine immigration and the fight against traffickers; Rec 1523 (2001) on domestic slavery; Rec 1526 (2001) on a campaign against trafficking in minors to put a stop to the east European route: the example of Moldova; Res 1307 (2002) on sexual exploitation of children: zero tolerance; Rec 1545 (2002) on a campaign against trafficking in women; Rec(2001)11 of the Committee of Ministers to member states concerning guiding principles on the fight against organised crime (adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2001, at the 765th meeting of the Ministers' Deputies); Rec (2001)16 of the Committee of Ministers on the protection of children against sexual exploitation (adopted by the Committee of Ministers on 31 October 2001 at the 771st meeting of the Ministers' Deputies); Rec(2001)18 of the Committee of Ministers to member states on subsidiary protection (adopted by the Committee of Ministers on 27 November 2001 at the 774th meeting of the Ministers' Deputies); Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to member states on the protection of women against violence (adopted by the Committee of Ministers on 30 April at the 794th meeting of the Ministers' Deputies).
[30] Resolution 1337 (2003), Migration connected with trafficking in women and prostitution, provisional edition, text adopted by the Assembly on 25 June 2003 (21st Sitting).
[31] Recommendation 1610 (2003)1 Migration connected with trafficking in women and prostitution.
[32] Recommendation 1611 (2003), Trafficking in organs in Europe, provisional edition, text adopted by the Assembly on 25 June 2003 (21st Sitting).
[33] Recommendation 1663 (2004) on domestic slavery: servitude, au pairs and mail-order brides.
[34] Recommendation Rec (2004)7, 19 May 2004, Organ trafficking.

La Risoluzione 1337 (2003) in materia connessioni intercorrenti tra il fenomeno migratorio e la tratta di donne e lo sfruttamento della prostituzione adottata il 25 giugno 2003 dall'Assemblea parlamentare, enfatizza la preoccupazione del Consiglio d'Europa per le crescenti connessioni tra questi fenomeni e la tratta di donne. Quindi, esorta l'adozione di politiche migratorie che permettano l'immigrazione legale in base ad accordi bilaterali per brevi periodi di lavoro, maggiori controlli su agenzie matrimoniali, di collocamento, l'adozione ed emissione per le vittime della tratta di permessi di soggiorno per motivi umanitari e lo sviluppare più efficaci politiche d'accesso al mercato del lavoro per le immigrate. In particolare, l'Assemblea propone l'istituzione di un ente nazionale di monitoraggio sulla tratta d'esseri umani e sostiene l'elaborazione da parte del Consiglio d'Europa, di una convenzione sulla tratta d'esseri umani.
La raccomandazione 1610 (2003) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, sempre adottata il 25 giugno 2003 - facendo anche riferimento alla risoluzione 1337 (2003), sopra richiamata - sottolinea che il fenomeno della tratta di donne, dello sfruttamento della prostituzione e dei movimenti migratori per essere efficacemente contrastato necessita di un'azione comune. Di conseguenza, auspica l'adozione di una convenzione sulla tratta d'esseri umani da parte del Consiglio d'Europa e invita il Comitato dei ministri ad elaborare una proposta di convenzione con il coinvolgimento dell'Assemblea parlamentare. Inoltre, vi si auspica che la convenzione imponga l'introduzione nelle normative nazionali di un'esplicita proibizione della tratta di esseri umani,l'armonizzazione delle pene applicabili ai trafficanti e l'adozione di misure legali che permettano la perseguibilità di questi facilitando l'estradizione e l'applicazione del principio aut ledere aut iudicare in tutte quelle situazioni riguardanti la tratta di esseri umani, così da garantire la giusta condanna per i criminali.
La Raccomandazione 1611 (2003) in materia di traffico d'organi, adottata anch'essa il 25 giugno 2003, ribadisce che la pratica del trapianto d'organi a seguito del rapido sviluppo della medicina e della tecnologia è diventata una routine nei trattamenti medici, tuttavia le liste d'attesa per il trapianto d'organi sembrano essere particolarmente lunghe e si stima che il 15-30% dei pazienti muoiano durante l'attesa a causa della penuria di donatori, si prevede che l'attesa per un trapianto raggiungerà i dieci anni nel 2010. Di ciò trae vantaggio il crimine organizzato che, approfittando dell'opportunità lucrativa fornita dal divario presente tra domanda e offerta, ha sviluppato una rete di traffico d'organi che in Europa coinvolge minori provenienti dall'Europa dell'Est. L'Assemblea parlamentare si rammarica dell'assenza di una specifica disciplina in materia all'interno delle legislazioni nazionali dei singoli Paesi membri, esorta i cosiddetti "Paesi donatori" (donor countries) a intraprendere campagne di informazione e sensibilizzazione, a identificare i procacciatori illegali d'organi e a perfezionare la normativa in materia e sollecita, al contempo, i cosiddetti "Paesi richiedenti" (demand countries) a intensificare i sistemi di controllo sui trapianti d'organi e a rafforzare o predisporre disposizioni normative appropriate in materia, al fine di rendere la pratica del trapianto il più trasparente possibile.
La Raccomandazione 1663(2004) adottata il 22 giugno 2004 dall'Assemblea parlamentare si occupa della riduzione in schiavitù e di pratiche a questa affini, soffermandosi sui casi della servitù domestica, degli scambi "alla pari" e delle "mogli su ordinazione". Vi si ricorda, inoltre, che in Europa la schiavitù continua a essere largamente diffusa nonostante sia stata abolita più di 150 anni fa: migliaia di persone ogni anno si trovano ridotte in schiavitù, trattate come oggetti, umiliate e abusate sotto continue minacce psicologiche e fisiche. L'Assemblea parlamentare invita gli Stati membri ad adottare, così come in Italia, una legislazione specifica in materia di tratta degli esseri umani e ad ampliare e integrare la criminalizzazione della riduzione in "schiavitù" con il concetto di "servitù", accordando una particolare attenzione alla protezione e cura delle vittime. Per quanto riguarda i minori, si raccomanda l'elaborazione di codici di condotta e l'individuazione di una serie di standard a cui le agenzie che realizzano il collocamento "alla pari" debbano attenersi, imponendo indagini e accertamenti preventivi sulle famiglie presso cui i cosiddetti "ragazzi alla pari" vengano collocati.
La Raccomandazione (2004)7 del Comitato dei ministri, adottata il 19 maggio 2005, affronta nuovamente la problematica del traffico d'organi, evidenziando in modo particolarmente allarmato il fatto che la scarsa disponibilità d'organi e tessuti umani induce, coloro che ne necessitano, a ricorrere a vie illegali ed eticamente scorrette, in cui le organizzazioni criminali coinvolte nella tratta degli esseri umani trovano un ampio margine di manovra. La raccomandazione mira a proteggere la dignità e l'identità d'ogni individuo e a garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali sul trapianto d'organi e tessuti umani. Sottolinea l'importanza della cosiddetta "traceability of the human organs and tissues" e cioè la possibi-

lità di poter risalire al precedente proprietario dell'organo e dei tessuti umani che sono oggetto del trapianto e alle modalità con cui questi sono stati rimossi. Inoltre, si criminalizzano tutte le forme di remunerazione del donatore vivente, ad eccezione del caso in cui tale pagamento non abbia uno scopo compensativo di spese, perdite di denaro dovute alla rimozione oppure di un ingiustificato danno risultante dalla rimozione stessa. Il Comitato invita gli Stati membri ad adottare la legislazione necessaria conto la tratta di esseri umani connessa al traffico di organi e auspica l'introduzione di una normativa nazionale più puntuale, che venga a occuparsi di tutte le fasi del processo dalla rimozione al trapianto. In particolare, si richiede l'implementazione di sistemi nazionali riconosciuti che garantiscano l'accesso paritario a tale servizio, che oltre a raccogliere in un apposito registro una serie di informazioni relative al materiale da trapiantare e ai motivi del trapianto, verifichi che questi siano destinati solo a persone elencate in un'ufficiale lista d'attesa nazionale.

La strategia operativa del Consiglio d'Europa è divenuta senza alcun dubbio più incisiva dopo l'approvazione della Convenzione europea sulla tratta di esseri umani. La proposta di preparare una Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta degli esseri umani fu approvata dal Comitato dei ministri durante la sua 838° riunione del 30 aprile 2003, e nella stessa occasione fu, inoltre, istituito sotto l'autorità del Comitato dei Ministri, il Comitato and hoc per la lotta alla tratta di esseri umani (CAHTEH[35]) con i principale compito, tra gli altri, di redigere la Convenzione europea sulla lotta alla tratta di esseri umani.

I lavori preparatori presero il via nel settembre 2003 e si svilupparono in otto riunione del CAHTEH, la bozza di Convenzione fu adottata durante la riunione del dicembre 2004 e fu trasmessa al Comitato dei Ministri per essere poi sottoposto all'Assemblea parlamentare. In gennaio 2005 l'Assemblea parlamentare emise il proprio parere sulla bozza di Convenzione[36]e il CAHTEH prese in considerazione gli emendamenti proposti dall'Assemblea parlamentare nel corso della sua ultima ed ottava riunione realizzata dal 22 al 25 febbraio 2005, cui ha preso parte anche una rappresentanza del Governo italiano, durante la quale ha finalizzato la versione definitiva della Convenzione adottata dal Consiglio d'Europa durante la riunione del Comitato dei ministri del 3 e 4 maggio 2005[37].

La Convenzione dedica una particolare attenzione ai diritti delle vittime di tratta, con un approccio basato sulla parità di genere, alla prevenzione, investigazione, persecuzione e cooperazione internazionale. In particolare, mira alla prevenzione, alla protezione dei diritti umani delle vittime di tratta, alla promozione della cooperazione internazionale e, al fine di dare piena attuazione alle disposizioni in essa contenuta, prevede l'istituzione di uno organo di monitoraggio sull'implementazione della convenzione stessa (art. 1). Questa trova applicazione alla tratta di persone in ogni sua forma, prescindendo dalla presenza d'organizzazioni criminali e dall'attraversamento delle frontiere nazionali (artt. 2 e 4) e anche dalla presenza ab origine dei presupposti di sfruttamento. Un' enfasi particolare è dedicata alla protezione e promozione dei diritti della vittima e ai principi che vanno implementati senza alcuna forma di discriminazione (art.3). Per quanto riguarda il sistema di monitoraggio, la convenzione istituisce il Group of Esperts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA), un sistema di monitoraggio indipendente, destinato a vigilare sull'implementazione delle previsioni contenute in questo documento. Il GRETA si compone di 10-15 esperti, che durano in carica quattro anni e sono nominati a titolo personale, ma devono essere rappresentativi delle varie aree geografiche che compongono il Consiglio d'Europa.

---

[35] Ad hoc Committee on action against trafficking in human beings sito web: www.coe.int.

[36] Opinion No. 253 (2005), 26 January 2005.

[37] Per ulteriori informazioni si consulti il sito web: http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/

4.4. I PROGETTI DI PROTEZIONE SOCIALE CHE COINVOLGONO VITTIME MINORI

4.4.1. UNA PANORAMICA SULLE CARATTERISTICA PIÙ RILEVANTE DEL PERMESSO DI SOGGIORNO EX ART. 18 D.LGS 286/98

La legge n. 228/03 in materia di protezione, accoglienze e recupero delle vittime di tratta fa esplicito rinvio all'art. 18 del T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero - decreto legislativo n. 286/98 -, che prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari o di protezione sociale. Le principali peculiarità di tale permesso di soggiorno sono rappresentate dall'essere fortemente centrato sulla tutela dei diritti delle vittime attraverso la previsione, per la prima volta, di disposizioni di carattere umanitario e dalla presenza di un forte elemento innovativo attraverso la determinazione di un doppio percorso, quello giudiziario e quello sociale, in cui il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale non è in alcun modo subordinato alla presentazione di una denuncia da parte della vittima, né alla collaborazione di questa ad altro titolo con le autorità giudiziarie.
Così come è strutturato, tale permesso di soggiorno consente alla vittima di recuperare un certo equilibrio personale e sociale, tale da consentirgli di acquisire una maggior consapevolezza dei propri diritti e una maggiore fiducia nella giustizia italiana e nelle autorità a questa preposta, facilitando così la successiva collaborazione di questa con la giustizia.
Al contrario di quanto accade in altri paesi europei (ad esempio il Belgio) e a livello europeo con l'adozione della Direttiva 2004/81/CE del Consiglio d'Europa del 29 aprile 2004 (relativa al titolo di soggiorno rilasciato ai cittadini di paesi terzi vittime di tratta) si costata che l'art. 18 ha una finalità prevalentemente sociale e mira a consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale.
In altre parole non ha quell'ottica di tipo "giuridico-amministrativo che caratterizza la Direttiva del Consiglio appena menzionata e che si rinviene in paesi come l'Olanda e il Belgio, dove si è posta in essere una normativa puntuale e rigorosa sul controllo di frontiera, che sanziona penalmente il fenomeno della tratta e dello sfruttamento sessuale o lavorativo a questa connesso, ma senza dedicare alcuna attenzione alla protezione dei diritti delle vittime[38].

4.4.2. L'ANALISI DEI PROGETTI DI PROTEZIONE SOCIALE FINANZIATI EX ART. 18 D.LGS N. 286/98

Le pratiche operative nell'area della prevenzione e della protezione sperimentate in Italia si sviluppano lungo quattro/fasi funzioni: rilevazione, protezione, accertamento, assistenza.
Nell'area tipica degli interventi di contrasto alla tratta, faccio esplicito riferimento al circuito prostituzionale, i principali modelli che stanno alla base delle pratiche sociali sono:

- Prevenzione sanitaria
- Lavoro di strada e riduzione del danno
- Accoglienza e presa in carico
- Zoning
- Controllo sociale e repressione.

[38] In questi paesi i permessi di soggiorno sono rilasciati solo a seguito della collaborazione della vittima con le autorità giudiziarie.

Le modalità ricorrenti di lavoro diretto con le vittime sono invece:
- l'unità di strada, équipe mobili che intervengono nei luoghi di prostituzione, quasi esclusivamente in strada;
- i drop in center, o sportelli a bassa soglia, che svolgono una funzione di filtro tra la strada, i servizi interni ed esterni e i percorsi di uscita;
- gli interventi di accoglienza e di accompagnamento verso l'autonomia, microstrutture residenziali, case di fuga, case di accoglienza intermedia, famiglie case gestite in autonomia;
- le attività di orientamento, formazione, inserimento sociolavorativo.

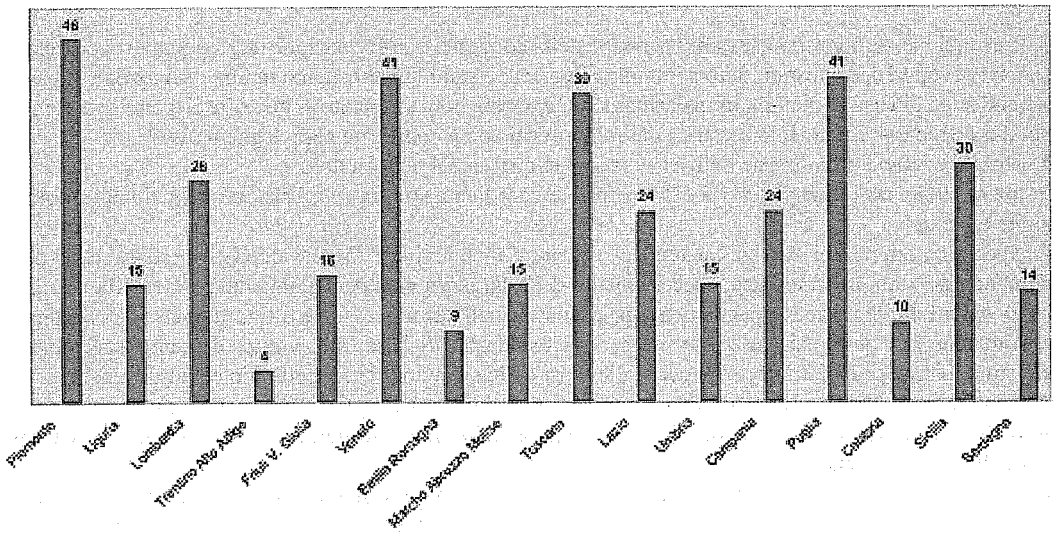
Ma tali esperienze non esauriscono l'universo degli interventi nel settore dello sfruttamento. A questo è necessario aggiungere ciò che esiste nell'ambito delle politiche di tutela dei minori dal maltrattamento e dall'abuso sessuale, sviluppatesi lungo quattro principali linee di azione:

1. Prevenzione, attraverso la sensibilizzazione della comunità e la formazione degli operatori per l'acquisizione di saperi specialistici, tutto sommato massiccio è stato l'investimento in una formazione di base e specialistica diffusa in materia di maltrattamento e abuso, non altrettanto si può dire rispetto ai temi connessi a forme di sfruttamento sessuale dei minori così come codificate nella legge n. 69/98.
2. Mobilitazione e promozione delle risorse istituzionali e del terzo settore
3. Integrazione tra i diversi servizi del territorio e coordinamento tra i vari sistemi istituzionali di protezione e tutela
4. Specializzazione dei servizi esistenti e creazione di nuovi per la rilevazione, l'accoglimento della domanda di aiuto, la protezione, l'accertamento della violenza denunciata, la valutazione della ricuperabilità della famiglia, l'accompagnamento psicosociale nell'iter processuale e il trattamento. Si pensi alla costituzione di équipe specializzate nei servizi territoriali di base; all'apertura di centri specialistici; all'istituzione di gruppi di raccordo per la diagnosi delle situazioni di sospetto violenza su minore.

Nell'attuale ordinamento le vittime minorenni della tratta a fini di sfruttamento sessuale hanno beneficiato degli interventi finanziati ex art. 18 D.lgs n. 286/98.
Le vittime di tratta devono affrontare difficoltà, talvolta drammaticamente insormontabili, per riuscire a recuperare un'accettabile percezione di sé e a reinserirsi nel tessuto sociale. Le vittime devono imparare a gestire la paura di essere nuovamente vittimizzate e che l'organizzazione criminale faccia del male a loro familiari, devono riuscire a rielaborare il loro vissuto, devono ridisegnare il loro progetto migratorio, ricostruire la fiducia in se stesse e negli altri, creare e accettare una nuova rete di relazioni affettive, ritessere i rapporti con la famiglia di origine oppure, laddove la famiglia è stata connivente, accettare la risoluzione di questi rapporti e confrontarsi con una nuova dimensione lavorativa meno redditizia di quella promessa dagli sfruttatori. L'Italia dà una concreta risposta ai bisogni delle vittime con l'introduzione della disciplina di cui all'art. 18 DLGS 286/98 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e del suo Regolamento attuativo (decreto del presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286). Sulla base di quanto disposto dall'art. 18, il Dipartimento per le pari opportunità, dal 2000 al 2005, ha bandito n. 6 Avvisi, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, per la presentazione di progetti di protezione e assistenza delle vittime e ne ha co-finanziati n. 371, dando applicazione ai programmi di assistenza ed integrazione sociale nei quali vittime possono essere inserite sulla base a quanto disposto dall'art. 18 T.U..
I programmi realizzati sono stati particolarmente complessi e articolati in base alle delicate e variegate esigenze delle vittime di tratta, in ogni caso questi si collocano essenzialmente in tre aree di servizio sociale: sanitario, psicologico e legale soprattutto per la regolarizzazione giuridica della propria posizione.
I progetti di protezione sociale hanno una durata media di un anno e hanno l'obiettivo di portare la vittima, adulta o minorenne, al miglior grado possibile d'autonomia, attraverso un percorso c.d. socio-lavorativo. A seguito dell'esperienza accumulata, gli addetti ai lavori, registrano un miglioramento non solo

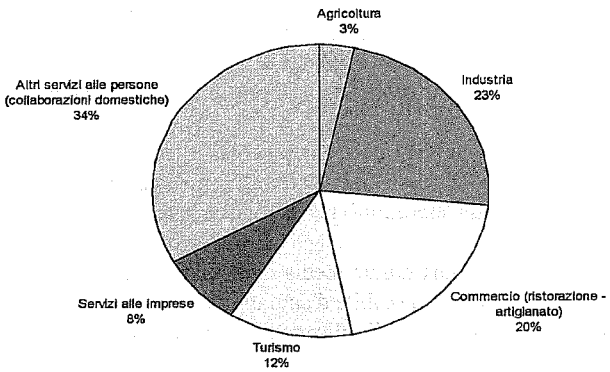
quantitativo, ma anche qualitativo dei progetti di contrasto alla tratta grazie all'accrescimento delle competenze del personale coinvolto e della qualità dei risultati raggiunti. Inoltre, si riscontra che i programmi di protezione e integrazione delle vittime sono uno strumento valido ai fini dell'allontanamento delle stesse dalle maglie della prostituzione coatta: la cooperazione delle organizzazioni non governative, degli attori sociali e delle Forze dell'ordine hanno contribuito al recupero delle vittime, al reinserimento sociale e a sostenere la collaborazione di questa con la giustizia.
Come dalla figura qui sotto riportata, sul totale dei 371 progetti co-finanziati le regioni, che risultano essere più attive sul fronte degli interventi in materia di protezione sociale ex art. 18 risultano essere: il Piemonte con 46 progetti, il Veneto e la Puglia con 41, la Toscana con 39 e a seguire la Sicilia con 30 progetti.

Distribuzione regionale dei Progetti di protezione sociale - Art. 18 D.lgs 286/98
(Tot. n. 371 progetti - 6 Avvisi dal 1999 al 2005)



Durante il periodo che va dal marzo del 2000 al marzo del 2004, si registrano 29.097 vittime contattate e accompagnate ai vari servizi sociali (sanitari, psicologici e legali) di queste 7.359 risultano inserite nei progetti di protezione sociale, 5.865 sono state avviate a percorsi di formazione, alfabetizzazione o fruiscono di borse di studio/lavoro, mentre 3.734 risultano avviate a percorsi di inserimento lavorativo.
In modo particolare per quanto riguarda l'inserimento lavorativo, dal grafico che segue si evince che il 34% degli inserimenti lavorativi riguardano le collaborazioni domestiche ed i servizi alla persona, cui fa seguito l'inserimento nell'industria con il 23% e l'inserimento nel settore del commercio ed in particolare nel settore agricolo e artigianale con il 20%.

ripartizione percentuale per inserimento lavorativo (periodo 2000-2004)



Per quanto riguarda la nazionalità di provenienza delle vittime inserite nei programmi si riscontra pressoché costante la presenza delle nigeriane e di donne provenienti dall'Europa dell'Est. Negli ultimi anni si è invece verificata una diminuzione di albanesi e un aumento della presenza di rumene, moldave e ucraine.

Per quanto riguarda i dati relativi alla presenza di minori si riscontra un consistente, se non quasi esclusivo, sfruttamento di questi nel contesto della prostituzione coatta. Le condizioni in cui questi vertono sono durissime, spesso tali da non consentirgli di uscirne fuori e di emanciparsi dalla condizione servile di cui difficilmente riescono a prendere coscienza. Dal marzo 2000 al febbraio 2002 la nazionalità prevalente, cui appartengono i minori vittima di tratta ai fini prostituzione, risulta essere quella albanese, a seguire quella rumena, quella moldava e quella nigeriana, con alcune minorenni provenienti dall'ex Jugoslavia, dall'Ucraina, dalla Bulgaria, dalla Tunisia, dall'Ungheria, dalla Colombia e dalla Russia. Nel periodo che va dal febbraio 2002 e il marzo 2003, si è registrata una netta diminuzione di minori albanesi, cui ha corrisposto un consistente incremento nel numero di minori provenienti dalla Romania, dal Marocco (in prevalenza minori maschi) e dall'America del Sud .

Per quanto riguarda l'età, tra il 2003 e il 2004 è stato registrato un abbassamento dell'età media, cui corrisponde un aumento della presenza di minorenni, che passano a rappresentare dal 4% al 6% dei soggetti accolti nel 2004.

Tra i minori inseriti nei progetti sociali si registra anche una discreta presenza di minori stranieri non accompagnati, per lo più di sesso maschile e di età di poco inferiore ai 18 anni. Si tratta di minori privi di una figura parentale o di un adulto di riferimento, provenienti principalmente dall'Europa dell'est (Romania, Albania, Moldavia, Serbia e Montenegro) e dall'Africa del Nord (Marocco, Tunisia e Palestina). Nel loro caso la prostituzione minorile maschile, contrariamente a quella delle coetanee donne, risulta essere meno coercitiva ed ha più una connotazione autonoma e alternata a forme di sfruttamento lavorativo e/o all'accattonaggio. Questi in ogni caso richiedono una regolarizzazione della propria posizione giuridica più attraverso i permessi di soggiorno per minore età, che per protezione sociale ex art. 18. Secondo le ultime stime fornite dal Comitato per i minori stranieri presso il ministero del lavoro e delle politiche sociali, al 15 aprile 2005 sono circa 5.573 i minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, di cui 4.462 maschi e 1.111 femmine.

Infine, va qui segnalato che all'art. 18 del T.U. non contiene delle disposizioni specifiche in relazione a fondi e attività dedicate esclusivamente ai minori vittime di tratta, di conseguenza i progetti posti in essere esclusivamente a favore di questi sono il frutto di iniziative autonome degli operatori come: il Gruppo Abele, l'Associazione Lule, la Comunità Papa Giovanni XXIII, l'Associazione On the road, la Cooperativa sociale Parsec, la Regione Emilia Romagna e la Casa dei diritti sociali Focus.

Le maggiori criticità operative in questo settore sono costituite da:

- l'elevata mobilità delle vittime di minore età sul territorio nazionale;
- l'esercizio in luoghi chiusi delle attività di prostituzione, che rendono particolarmente complicata individuazione di questi minorenni;
- la soggezione psico-fisica più forte all'interno del gruppo-famiglia di strada, meglio organizzato e più difficile da penetrare.

Inoltre, sempre nel caso dei minori, questi elaborano più difficilmente la possibilità di staccarsi dal gruppo-famiglia di strada e di riformulare il proprio progetto migratorio. In tal senso, dall'esperienza fatta dagli operatori del settore, una buona tecnica d'aggancio sembra essere l'utilizzo del peer educator durante gli interventi di strada. Facilitare il contatto con coetanei della stessa nazionalità diversi risulta essere una pratica efficace per convincere il minore alla fuoriuscita dalla prostituzione e alla emancipazione individuale.

Sempre in attuazione del disposto dell'art. 18 TU, va ricordata l'attuazione del Numero verde antitratta, un'azione di sistema avviata alla fine del luglio 2000, oggi finanziata dal Ministero per le Pari opportunità con fondi nazionali di cui all'art. 18 (DLGS 286/98). Il servizio è attivo 24 ore su 24 e si compone di una postazione nazionale e di 14 postazioni locali. Il Numero verde riceve richieste di informazioni e di aiuto direttamente dall'utenza, vaglia e seleziona le chiamate ritenute attendibili e avvia le procedure per mettere in contatto le vittime con le postazioni locali e successivamente con gli operatori dei progetti. Dal

luglio 2000 a marzo 2003 il Numero verde ha ricevuto 520.936 chiamate e ne ha gestite 194.350. Le chiamate da parte di vittime minorenni infraquattordicenni sono state pari all'1% dei contatti avuti fra gennaio e marzo 2003. È invece più alta la percentuale dei minori tra i 14 i 17 anni, pari al 7% del totale dei chiamanti. Rispetto all'età, non è da escludersi che il picco nella fascia 19-25 (35% del totale) nasconda in verità anche ragazze minorenni che dichiarano una maggiore età perché è stato imposto loro dagli sfruttatori.

Infine, un'altra importante iniziativa, compiuta sempre in attuazione dell'art. 18 T.U. e facendo ricorso agli stanziamenti da questo predisposti, è stata l'azione di sistema finanziata dal Dipartimento per le Pari Opportunità e attuata dal Ministero dell'interno con la collaborazione dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Si tratta di un'azione per il rimpatrio volontario assistito di donne e minori vittime di traffico, che volontariamente vogliono ritornare nel loro Paese d'origine. L'azione fornisce i mezzi per il rimpatrio e provvede alla reintegrazione sociale della vittima attraverso l'attivazione di programmi di reinserimento. L'azione iniziata nel 2001 si è conclusa nel settembre 2004 portando a compimento 180 rimpatri assistiti, di cui 19 di minorenni di nazionalità rumena, in misura inferiore di nazionalità albanese, slovacca e moldava.

PAGINA BIANCA

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 sistematica 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 nominazione 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. 285/97[1], 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 minorile 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 rappresento dal minore dettaglio di informazioni nelle schede restituite dalle Regioni dl 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 territorio[2]. 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 predispone 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 monitoraggio[3].

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 compartecipazione 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 minori[4]. 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 équipe 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 sfruttamento 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[5]; 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 accoglienza[6] 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'équipe pluridisciplinare[7] prende in carico, dal punto di vista

[5] Tribunale per i Minorenni, Servizi Sociali Territoriali, Servizi di Neuropsichiatria Infantile, Pronto Soccorsi 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 urgenza[8]. L'impiego di risorse economiche si è rilevato cruciale per sbloccare una situazione di empasse 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 i 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 de lavoro 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, Emili 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 zonali 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 mass-mediatici.
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 locali[9].

[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 "Mimì" 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

più approfondita elaborazione, ma l'intera esperienza ha già portato alla costituzione di un Osservatorio dedicato alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. Nella Provincia di Lecco, invece, è stata condotta una ricerca per individuare specifici fattori di rischio e indicatori di abuso, anche attraverso lo studio dei comportamenti sessualizzati dei bambini, con lo scopo di offrire agli insegnanti uno strumento capace di orientare la loro attenzione su alcune aree sintomatologiche rilevabili nel contesto scolastico.
Anche la Regione Puglia ha sostenuto una vasta attività di aggiornamento professionale in materia di accoglienza del minore, che s'inserisce nel percorso per la qualificazione degli interventi a sostegno e tutela del minore e delle attività di aggiornamento degli operatori territoriali.
Il percorso di conoscenza e approfondimento normativo ha permesso agli operatori di confrontarsi sulle tematiche e gli aspetti metodologici legati agli interventi di accoglienza di minori e di sostegno delle famiglie in difficoltà.
Le iniziative di aggiornamento, realizzate a cavallo negli anni 2003 - 2005, hanno cercato di rispondere ad alcune esigenze di carattere generale quali:

- l'approfondimento e la condivisione di conoscenze e competenze in relazione alle specifiche tematiche trattate;
- il perfezionamento e la diffusione di metodologie e strumenti operativi;
- la diffusione di un linguaggio comune sui temi legati all'accoglienza e al sostegno familiare.

L'area del contrasto e della prevenzione dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia è stata individuata dalla Regione Puglia tra le priorità di intervento, in considerazione delle dimensioni che il fenomeno assume anche nella regione.
Gli interventi nell'area del maltrattamento, abuso e sfruttamento di minori si presentano indirizzati al raggiungimento dei seguenti obiettivi, così come è configurato nella legge regionale pugliese n. 17/2003:

- prevenzione primaria;
- presa in carico efficace ed integrata dei casi conclamati e delle situazioni sospette (prevenzione secondaria e terziaria);
- formazione e informazione.

In particolare il recente Piano Regionale delle Politiche Sociali (Del. G. R. n. 1104 del 4 agosto 2004) determina come azioni prioritarie:

- la sensibilizzazione e la formazione specifica degli operatori responsabili della tutela e della protezione dei minori;
- lo studio delle dimensioni del fenomeno e il censimento dell'offerta di servizi specialistici;
- l'istituzione di centri antiviolenza e il consolidamento di quelli esistenti.

Sempre nel Sud, la Regione Molise è impegnata nella preparazione di un piano di lavoro sui temi del maltrattamento e degli abusi all'infanzia, che prevede la realizzazione di un percorso formativo di base e la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato all'elaborazione di linee guida regionali per la rilevazione e la presa in carico dei minori in situazione di rischio e vittime di violenze.
Il progetto, che si colloca in un quadro di iniziative già in atto in merito ai temi dell'informazione e della comunicazione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, intende favorire la diffusione di una comune sensibilità intorno al tema dei diritti dei bambini e degli adolescenti che vivono nella comunità locale, nonché promuovere la mentalizzazione del maltrattamento e dell'abuso sessuale da parte degli operatori per contrastare, da un lato, meccanismi difensivi di negazione e minimizzazione dei fenomeni, dall'altro atteggiamenti di complicità e di tolleranza.
Obiettivi del piano sono:

- offrire agli operatori e alle operatrici coinvolti l'opportunità di approfondire la conoscenza di alcuni elementi di base inerenti sia le caratteristiche del fenomeno sia gli interventi di rilevazione e protezione
- avviare una riflessione multiprofessionale e interistituzionale sul tema, che aiuti a individuare gli aspet-

ti di integrazione e alcuni snodi procedurali particolarmente problematici.

Ha un'ampia articolazione, ed un'elevata complessità poiché si pone in modo trasversale sui tre livelli della prevenzione primaria, secondaria e terziaria, il progetto della Regione Veneto Progetto pilota regionale di prevenzione, contrasto e presa in carico delle situazioni di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale di minori (d.g.r. n.4031/30-12-02). Il progetto, infatti, comprende:

- azioni di sensibilizzazione-formazione, con diffusione di cartelloni, opuscoli, che pubblicizzino i numeri telefonici, i siti internet, i riferimenti territoriali, le chat line costituite dai servizi sociali; informazione e formazione degli educatori sulle metodologie di diagnosi e prima cura dei casi di abuso - maltrattamento; apertura sito internet come foro di scambio, diffusione notizie, programmi, sviluppo del dialogo e della discussione sul fenomeno, incontro anonimo con esperti; chat line per giovani e adulti, volte ad incentivare l'incontro e lo scambio generazionale; numero verde per operatori e forze dell'ordine;
- attivazione centri specialistici a livello territoriale;
- formazione operatori servizi sociali e sanitari;
- linee guida, procedure e protocolli, approvazione di linee guida operative regionali volte ad uniformare in tutto il territorio le procedure inerenti la metodologia degli interventi, nei casi di abuso, maltrattamenti, pedofilia;
- banca dati regionale su minori maltrattati e abusati, costituita presso l'Osservatorio regionale per l'Infanzia e Adolescenza, permetterà di valutare in tempo reale la situazione, individuare connessioni con altre situazioni ed emergenze evidenziate da altre Banche Dati regionali.

In questo progetto è stata importante la collaborazione con l'Ufficio del Pubblico tutore dei minori della Regione Veneto, che ha condiviso e supportato la Regione, tra le altre cose, curando la pubblicazione del volume "La presa in carico, la segnalazione e la vigilanza per la protezione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nelle situazioni di rischio e di pregiudizio in Veneto". La pubblicazione è il risultato di un percorso di confronto e condivisione sviluppato da un Gruppo di studio istituzionale appositamente attivato presso e per iniziativa dell'Ufficio del Pubblico tutore dei minori con decreto n. 997/2003 del Segretariato della sanità e del sociale. Il Gruppo era composto dal Presidente del Tribunale per i minorenni di Venezia, dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia, dal Pubblico tutore dei minore, dal Direttore della Direzione regionale per i servizi sociali della Regione Veneto, dal Direttore dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza e da un rappresentante dell'Anci Veneto. Oggetto dell'attività è stato quello di definire i ruoli e le responsabilità dei diversi soggetti istituzionali coinvolti negli interventi di tutela dei minori in famiglia e fuori famiglia, nonché le tappe, le opportunità e i limiti del percorso di protezione e tutela. Nel suo lavoro, il Gruppo di studio si è avvalso della collaborazione di un Gruppo tecnico, formato da esperti e operatori dei servizi pubblici e del privato sociale, nonché dell'associazionismo professionale di settore. Nel volume è raccolto il frutto del lavoro svolto,ovverosia la puntualizzazione dei compiti di presa in carico e vigilanza, che ricadono sui vari soggetti coinvolti nella protezione e nella tutela di bambini e bambine, anche alla luce della particolarità veneta, cioè della presenza nel sistema della figura del Pubblico tutore dei minori, istituito con la legge regionale n. 42/88.
Con la pubblicazione delle linee guida, il percorso avviato non è da considerarsi terminato. Come ricordato dallo stesso Pubblico tutore dei minori e dall'Assessore alle Politiche sociali, nel contesto del Piano formativo regionale, l'Ufficio del Pubblico tutore dei minori e la Direzione regionale per i servizi sociali, con altre istituzioni che hanno collaborato all'iniziativa, intendono promuovere una costante verifica con gli operatori dei servizi pubblici e del privato sociale al fine di poter discutere e raccogliere osservazioni e nuove pratiche che permettano di monitorare l'adeguatezza delle linee guida e integrarle con ulteriori materiali di lavoro.
In alcune realtà regionali è stata la collaborazione con la Scuola nella realizzazione di attività di prevenzione e informazione, che ha permesso di dare maggiore stabilità a progetti di sostegno, formazione e informazione, è questo il caso della Regione Lazio, dove, nel biennio in esame, è stata stipulata una convenzione tra la Regione e la Direzione regionale scolastica per il Lazio al fine di attivare centri di ascol-

to scolastici in favore dei minori in situazioni di grave disagio.
Al tema del turismo sessuale sono dedicate due iniziative promosse, una dalla Regione Toscana e un'altra dalla Regione Emilia Romagna.
La prima si è collocata tra i promotori della campagna STOP SEXUAL TOURISM, che ha come obiettivi:

- documentare, sensibilizzare e denunciare la gravità del fenomeno del turismo sessuale in Brasile, coinvolgendo il più largo numero di organizzazioni, enti e istituzioni;
- coinvolgere gli operatori "sani" dell'industria turistica e promuovere un turismo locale responsabile etico e sostenibile attraverso la valorizzazione delle risorse locali;
- operare in collaborazione con le organizzazioni, le chiese e le istituzioni brasiliane nella costruzione di progetti di aiuto, educazione e sviluppo.

La scelta di intervenire in Brasile come prima azione della Campagna è stata motivata dall'esistenza in questo paese di una rete di movimenti sociali, chiese, Organizzazioni non Governative e istituzioni che da anni stanno cercando attivamente, anche davanti ad un quadro di enormi difficoltà, di affrontare sul territorio questo tipo di fenomeno. Ogni anno circa 500.000 turisti stranieri (europei e non) si recano in Brasile in cerca di sesso a buon mercato. Gli italiani (fra le 70.000 e le 80.000 presenze annue) sono fra i principali utenti di questo sistema illecito.
Una delle mete più frequentate è la città di Fortaleza, nel Nord Est del Brasile. Fra dicembre 2004 e gennaio 2005 in questa città si è costatato un incremento del 13,5% delle presenze turistiche interne ed estere rispetto all'anno precedente. Gran parte di questa crescita è stata garantita dall'incremento delle presenze straniere salite del 40%. Portoghesi, italiani, tedeschi e statunitensi sono i principali protagonisti di questo boom. Se si analizza l'offerta turistica di Fortaleza, si scopre che la città da anni è cresciuta attraverso l'offerta di sesso a buon mercato, voli a basso prezzo, alberghi economici, pacchetti turistici "tutto compreso". Questo fenomeno era già emerso dalla Commissione Parlamentare del Governo statale e dalle ricerche di numerosi Istituti e Ong Brasiliane.
Le attività della campagna realizzate sinora sono state: la realizzazione e diffusione di materiali informativi (manifesta, dépliant, adesivi, filmati), l'organizzazione di incontri pubblici in Italia e in Brasile e l'avvio di micro progetti per la creazione di circuiti turistici etici e sostenibili.
In Emilia Romagna è stata lanciata l'iniziativa Agenzia Amica, che nasce in seno alla Legge regionale n. 7, del 31 marzo 2003, relativa alla "Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici", con la quale sono state introdotte una serie di norme disciplinanti l'attività delle agenzie di viaggio e turismo presenti sul territorio regionale, nella prospettiva di garantire ai clienti un alto livello d'organizzazione, di sicurezza dei servizi offerti e di rispetto del "turismo etico". Proprio in relazione a quest'ultimo punto, è stata prevista, per le agenzie che intendano iscriversi all'elenco tenuto dalla Regione, l'adesione ad un codice deontologico-etico che impegna a servirsi di imprese "che non impiegano i bambini di età inferiore ai 14 anni e con un salario minimo riconosciuto che non configuri una situazione di sfruttamento", e che obbliga a segnalare al cliente il "fenomeno dell'offerta sessuale minorile a pagamento" nel paese di destinazione.

1.1.7. LA PROGETTAZIONE EUROPEA

In quest'area la ricognizione ha rivelato una scarsa capacità delle amministrazioni regionali di utilizzare le risorse offerte dai principali programmi europei, mancando così di intercettare fondi e risorse fondamentali per la realizzazione d'interventi ad hoc.
Poche Regioni presentano progetti ai bandi europei, pochissime come capofila, esprimendo così una carenza di progettualità e d'attitudine a competere a livello europeo.
La Regione autonoma Valle d'Aosta ha partecipato, nell'ambito del programma Daphne, al progetto "Transnational local support programme to prevent violence against and abuse of children in families", ente capofila municipalità di Vienna. Obiettivo del progetto è la prevenzione della violenza e dell'abuso nei confronti dei bambini. Il lavoro svolto ha permesso di elaborare un accurato programma di supporto

e di formazione dei futuri genitori e dei genitori di bambini molto piccoli, attraverso la creazione di équipes multiprofessionali d'esperti, provenienti da Austria, Finlandia, Italia e Svezia, che dovranno istituire gruppi di formazione pratica. Il progetto era mirato alla prevenzione di base, a partire dalla constatazione che la nascita di un bambino implica una serie di cambiamenti che obbligano ogni membro della famiglia a ridefinire il proprio ruolo: l'attività progettuale ha così voluto offrire agli operatori adeguati strumenti di comprensione di fattori di rischio potenziali, combattendo alla radice la nascita di possibili abusi e maltrattamenti.
Si è cioè applicato il metodo della prevenzione di base, la cui mancanza, nei paesi interessati dal progetto (fra cui l'Italia), assieme alla scarsa progettualità a lungo termine, costituiscono limiti all'attività di prevenzione e di contrasto del fenomeno.
Il progetto è stato centrato su di una prima fase di formazione rivolta agli esperti coinvolti (formazione comune, formazione locale, programma di scambio prassi e documentazione scientifica), ed una seconda fase riguardante le famiglie ed i futuri genitori.
In Emilia Romagna è stato attuato il progetto West - Women East Smuggling & Trafficking, una ricerca finanziata nell'ambito dell'iniziativa comunitaria CADSES e promossa dalla Regione Emilia Romagna insieme a Lombardia, Veneto e Marche, alla Provincia Autonoma di Trento, al Comune di Perugia, al Ministro del Lavoro e degli Affari sociali d'Albania e a realtà del privato sociale, quali, la Caritas di Udine, l'Associazione On the Road e l' Associazione Mountain Unlimited.
La ricerca ha permesso di evidenziare le principali linee evolutive del fenomeno prostituivo legato alla tratta di donne e minori dai paesi dell'Est Europa[10].
Principali aspetti dell'indagine e della metodologia seguita:

- analisi quantitativa e qualitativa, attraverso interviste individuali, osservazione partecipante, mappatura dei luoghi e dei locali, raccolta e analisi materiale (in part. Annunci pubblicitari e articoli di giornale);
- individuazione dei fattori di persistenza e di sviluppo del fenomeno;
- caratteristiche e modalità operative dei gruppi criminali organizzati (meccanismi di reclutamento vittime trattate, accordi, rotte transnazionali, modalità di ingresso e soggiorno, diffusione territoriale, livelli e tipologie di sfruttamento);
- valutazione dell'impatto di una legge che colpisca la prostituzione di strada.

Pur essendo una ricerca incentrata sul tema della tratta di persone, principalmente donne, alcuni momenti della ricerca allargano lo sguardo allo sfruttamento dei minori, sia esso legato alla prostituzione o ad altre forme di sfruttamento economico. Dai dati raccolti si evince come le modalità di sfruttamento sessuale sono in parte differenti: la persona minorenne lavora solo di notte, raramente su strada, più spesso attraverso appuntamenti telefonici, filtrati da persona maggiorenne, per evitare eventuali controlli di polizia, o tramite internet.
La percentuale di minorenni avviate alla prostituzione sta esponenzialmente aumentando, soprattutto sulle rotte provenienti da Moldavia e Romania.
La ricerca ha analizzato le fasi del reclutamento, del trasporto, i passaggi da un gruppo criminale all'altro, l'ingresso in Italia e le differenti possibilità di sfruttamento (prostituzione di strada, in appartamento, nei locali notturni, via Internet), nonché le tendenze evolutive del fenomeno, le conseguenze dell'attività repressiva e delle recenti normative adottate.
È importante rilevare come nelle conclusioni si sia sottolineato che la mancanza di una specifica analisi sui minori vittime di tratta e avviati alla prostituzione, fenomeno connotato da peculiarità intrinseche e riconducibili solo in parte al trafficking di adulti, abbia rappresentato un limite per la ricerca perché a livello nazionale sono scarsi dati validi relativi alla tratta e allo sfruttamento sessuale che coinvolgono i minori.

[10] Secondo l'ultima indagine condotta da Save the Children, i minori trattati rappresentano il 30% delle vittime di tratta a livello mondiale. In Italia, tra il 2001 ed il 2002, la prostituzione straniera ha coinvolto in Italia tra le 10000 e le 13000 unità, con un'incidenza di minori di circa il 5% (Progetto ENACT).

Anche Piemonte, Umbria e Marche hanno segnalato di aver aderito a progetti europei, prevalentemente nell'ambito del Programma Daphne, ed è presumibile che siano anche altre le amministrazioni regionali che in questi anni sono state coinvolte a vario titolo a questo livello di progettazione, tuttavia la scarsità di informazioni fornite sembra quasi indicare una specie di sottovalutazione della rilevanza di tali attività che, in effetti, rimangono sempre esperienze note solo ai diretti fruitori, in assenza di una banca dati nazionali che agevoli la circolazione delle informazioni e la valorizzazione delle buone prassi sperimentate.

1.2 LE ESPERIENZE DELLE CITTÀ RISERVATARIE

L'attività delle Città riservatarie, in attuazione della legge 269, risente di alcune incertezze strategiche proprie delle politiche cittadine, causate da un'ancora insufficiente comprensione del ruolo di protezione e di tutela del minore, che le amministrazioni comunali sono tenute ad assumere in questo specifico settore.

Indici di questo "stato dell'arte" sono la scarsità di materiale esistente e la difficoltà di concepire la politica di prevenzione e di contrasto dei fenomeni di sfruttamento sessuale, abuso sessuale, tratta di minori a fini di sfruttamento sessuale, unitamente alle attività di tutela e di assistenza delle vittime di tali reati, come strumenti trasversali di potenziamento delle generali competenze e attività delle amministrazioni comunali.

Molto spesso l'azione politica delle municipalità vede l'intervento di contrasto al fenomeno, qui preso in considerazione, con i tratti sia della specialità, indiscutibile ed inevitabile, sia della straordinarietà, questa sì, negativa e limitante.

Illustrando più avanti i progetti e le azioni principali individuate, si vuole qui dire come la mancanza di un'attenta visione e di un'efficace programmazione, la carenza di una cultura diffusa e di una sensibilità ed attenzione alla protezione del minore vittima di abuso o di sfruttamento sessuale, comportino, frequentemente, la perdita di efficacia e di impatto potenziale del singolo progetto, del corso di formazione, dell'azione di sensibilizzazione, proprio perché isolati e non espressivi di un coordinato disegno di intervento.

L'azione di governo locale, che sviluppi la propria politica sociale sulle tematiche considerate dalla legge n. 269/98, deve passare dall'attuale fase di intervento "sperimentale", ad una fase comprensiva di approfondimento del fenomeno (ricerca multidisciplinare), sviluppo di servizi territoriali (formazione degli operatori educativi, sociali e sanitari, attività di prevenzione), cooperazione con soggetti istituzionali e non (procure, centri di giustizia minorile, associazioni di volontariato), creazione di networks con enti locali e autorità centrali.

Se si analizzano le iniziative promosse da alcune delle cd "città riservatarie", possiamo rilevare come alcuni casi già evidenzino questa tendenza, ma pur sempre di tendenza si tratta, verso un approccio di sistema, coniugante l'attivazione di una rete territoriale di servizi, la formazione degli esperti, la sensibilizzazione della società civile, la circolazione delle conoscenze e delle esperienze, ed altro ancora.

Un ruolo di primo piano, nel giungere a questi risultati, potrebbe assumerlo una figura ad hoc come il Tutor Minorile giuridico.

Questo ufficio, creato dal Comune di Taranto, partecipa al sistema di servizi interessanti i minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale, assieme alla Casa rifugio, al Centro di Consulenza ed allo Sportello Informativo di accoglienza e orientamento.

Inoltre il Tutor, istituito presso la Direzione Servizi Sociali, collabora anche in area penale, affiancandosi al Nucleo Centrale Affido.

Il progetto "Progetto di rete per la prevenzione ed il trattamento dell'abuso dell'infanzia", promosso dal comune di Napoli in collaborazione con il Consultorio Toniolo e l'ASL Napoli 1, promuove e integra gli interventi psicosociali, sanitari e giudiziari di cui necessita un minore vittima di maltrattamenti e abuso, con interventi di sostegno alle famiglie, l'attivazione della rete territoriale di servizi e risorse, la formazione del personale operante e l'attivazione di una linea telefonica di sostegno agli operatori (TOM - Telefono Operatori Minori).

Da segnalare che l'intervento del comune di Napoli prevede anche azioni di recupero rivolte alle famiglie, ma non viene fatta menzione alcuna circa campagne di informazione o attività di ricerca in materia.

Diversamente, il "Gruppo di lavoro sull'abuso sessuale e il maltrattamento all'infanzia nell'Aso materno infantile Ospedale Infantile Regina Margherita - S. Anna di Torino" ha condotto una ricerca sul tema, presentando i risultati agli operatori specializzati.
La ricerca è anche frutto dell'importanza e del livello di eccellenza raggiunto dal polo pediatrico Regina Margherita - S. Anna, punto di riferimento nazionale, patrimonio di esperienza per la patologia pediatrica di particolare complessità e gravità diagnostico-terapeutica, legata anche alle situazioni di abuso sessuale e maltrattamento.
Accanto a questo, il comune di Torino ha sviluppato un "Progetto sperimentale per affidamenti familiari difficili con sostegni professionali".
Fra i richiamati affidamenti familiari difficili rientrano anche i minori vittime di passati abusi e maltrattamenti, che si trovino in strutture residenziali, ed i minori valutati dall'UVM con disturbi relazionali e/o patologie psichiatriche dovute a gravi esperienze traumatizzanti di abbandono, maltrattamento e abuso sessuale.
L'esperienza che maggiormente si segnala, per il suo approccio integrato e comprensivo di aspetti chiave come prevenzione, informazione, ricerca, formazione, è certamente quella del comune di Firenze.
È stato infatti creato un organismo di coordinamento delle politiche e degli interventi in materia di maltrattamento, abuso e sfruttamento di bambini e adolescenti, a cui è conferita una funzione di coordinamento, sovrintendendo ogni intervento di protezione e di sostegno a favore delle vittime.
Già consolidato è poi il "Servizi di contrasto alla violenza per minori, donne-madri e adulti abusati in età minorile", frutto della collaborazione fra la municipalità di Firenze e l'associazione Artemisia.
Oltre ad essere specializzato nei servizi di accoglienza, consulenza, terapia individuale e di gruppo, persegue anche l'obiettivo di diffondere informazioni e sensibilizzare la società civile, in un'ottica di maggiore presa di coscienza del fenomeno e di prevenzione generale e diffusa.
Ed è proprio quest'ultimo uno degli aspetti più importanti nell'azione di prevenzione, di contrasto del fenomeno e di cura dei minori vittime: la sensibilizzazione, la diffusione di informazioni e la realizzazione di campagne, in vista di una generalizzata consapevolezza e di una sviluppata prevenzione di base.
Si può indicare in questo senso il progetto "Articolo 19" del Comune di Roma, ove, oltre alla realizzazione di azioni di prevenzione e contrasto al maltrattamento e all'abuso sull'infanzia (azioni di sistema volte a mettere in rete le risorse del territorio, formare gli operatori, valorizzare e rendere visibile le migliori esperienze), si pone l'accento sulle attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, delle famiglie e degli insegnanti.
Un altro aspetto, laddove esperibile, da tenere in considerazione può essere quello dell'affidamento a strutture specialistiche di determinati servizi a favore dei bambini: il comune di Bologna ha stipulato una convenzione con il Centro Specialistico Multiprofessionale Provinciale per la prevenzione e il contrasto di azioni di maltrattamento e di abuso sessuale sui minori.
Manca nella politica dei Comuni una vera attività di ricerca e di studio del fenomeno, probabilmente in parte colmata dall'azione, più vasta, delle Regioni.
Tuttavia queste ricerche non sempre toccano o evidenziano le criticità locali e le peculiarità, se esistenti, del fenomeno nel più ristretto ambito territoriale.
La semplice raccolta, a livello locale, di dati quantitativi sui minori vittime di abuso sessuale e sfruttamento sessuale non pare sufficiente.
Si segnala infine una sempre maggiore sensibilità dei Comuni verso le opportunità offerte dalle principali linee di finanziamento europee.
Come capofila o come partner, numerosi Comuni partecipano ai progetti finanziati dal programma Daphne II e dal programma Urban, mentre il Comune di Genova, unico caso rilevato, finanzia direttamente un progetto di cooperazione internazionale contro lo sfruttamento del lavoro infantile, realizzato da Mani Tese in 151 villaggi indiani del Karur.

1.3. LA PROGETTAZIONE TERRITORIALE: ANALISI DEI PROGETTI RIFERITI ALLA LEGGE 28 AGOSTO 1997, N. 285 "DISPOSIZIONI PER LA PROMOZIONE DI DIRITTI E DI OPPORTUNITÀ PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA"

Una delle chiavi di volta dell'architettura istituzionale nella quale si è mossa l'azione delle Regioni e degli enti locali è rappresentata dalla legge 28 agosto 1997, n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza". In materia di abuso e sfruttamento, la legge fa esplicito riferimento alla creazione e al potenziamento di servizi finalizzati al sostegno della relazione genitore-figli, al contrasto della povertà e della violenza, nonché alla realizzazione di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo assistenziali. Inoltre, il comma h dell'art.4 indica tra gli strumenti idonei al perseguimento di tali finalità, gli "interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori".
Il secondo triennio di attuazione della legge (fondi contabili 2000/2001/2002, ma l'attuazione dei progetti si estende anche oltre l'anno 2004) presenta alcune peculiarità determinate dalla maggiore esperienza progettuale e dal passaggio a regime di servizi di base per alcune attività avviate inizialmente come progetti sperimentali. Questo processo, però, interessa molto poco il settore dei servizi contro il maltrattamento, l'abuso e lo sfruttamento sessuale di minori per i quali si registra, al contrario, una tendenza del tutto opposta: in alcune realtà territoriali gli enti non hanno riconfermato i progetti promossi con la prima annualità, oppure ci sono stati forti ritardi nell'erogazione delle nuove risorse finanziarie, tali da obbligare gli operatori a sospendere sia le nuove prese in carico sia gli interventi di assistenza, consulenza e terapia in corso.
Dal punto di vista quantitativo, le informazioni fornite dalle Regioni e registrate nella Banca dati "Legge 285 Seconda Triennalità", gestita dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, consentono di tratteggiare alcune caratteristiche strutturali della nuova progettazione, qualificabili come interventi preventivi generali rispetto al disagio e al rischio di violenza, nonché misure specifiche su gruppi a rischio.
I progetti realizzati ex lege n. 285/97 per la seconda triennalità, che come sottolineato in precedenza investe anche il periodo oggetto di ricognizione della presente Relazione, sono archiviati nella Banca dati in modo continuativo perciò i dati forniti di seguito sono informazioni storicizzate al giugno 2005 e passibili di ulteriori modificazioni incrementali. Se queste sono le premesse metodologiche, dal punto di vista qualitativo i progetti comunicati dalle Regioni si suddividono sulle seguenti linee di progetto, che richiamano l'articolato della legge:

a. 943 progetti prevedono la realizzazione di azioni di sostegno al minore ed ai componenti della famiglia al fine di realizzare un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale, anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento;
b. 157 progetti prevedono la realizzazione di interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori;
c. 282 progetti sono dedicati alla creazione di servizi di mediazione familiare e di consulenza per famiglie e minori al fine del superamento delle difficoltà relazionali;
d. 1719 progetti mirano allo sviluppo di servizi volti a promuovere e a valorizzare la partecipazione dei minori a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze aggregative, nonché occasioni di riflessione su temi rilevanti per la convivenza civile e lo sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare;
e. 205 progetti sono volti all'attuazione di misure orientate alla promozione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza presso tutta la cittadinanza ed in particolare nei confronti degli addetti a servizi di pubblica utilità;
f. 191 progetti sono dedicati alla promozione della partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità locale.

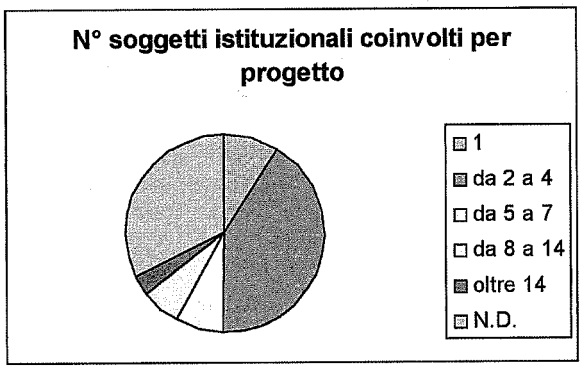
Dall'analisi dei dati si vede come la legge sia stata utilizzata in modo preponderante per lo sviluppo di servizi e iniziative volte a sostenere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti, cui seguono, in ordine di importanza, le azioni tese a promuovere la genitorialità e a rimuovere e contenere l'influenza di fattori di rischio invidiale, familiare e sociale.
Nel passaggio dal primo al secondo triennio il numero di progetti dedicati ai temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuale è più che raddoppiato, passando da 66 a 157. Essi hanno catalizzato circa 17.142.210,13 di euro, un valore sicuramente sottostimato a causa di informazioni mancanti e dell'integrazione, in taluni progetti, di cofinanziamenti provenienti da fonti finanziarie diverse.
In tavola 1 si osserva una ripartizione territoriale dei progetti catalogati in Banca dati: si tratta però di informazioni parziali rispetto all'effettivo impegno delle Regioni che, come risulta dalla ricognizione effettuata, hanno avviato una ben più ampia gamma di interventi finanziati con risorse proprie oppure provenienti da altri capitoli della spesa sociale e sociosanitaria.

Distribuzione territoriale dei progetti

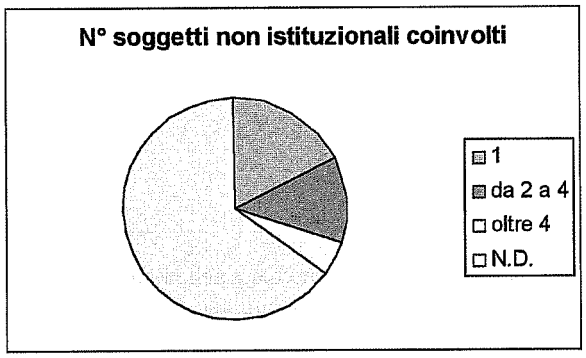
Regioni e province autonome

Piemonte	21
Valle d'Aosta	2
Lombardia	8
Veneto	13
Trento	1
Bolzano	1
Friuli Venezia Giulia	2
Liguria	5
Emilia Romagna	8
Toscana	5
Umbria	3
Marche	1
Lazio	12
Abruzzo	1
Molise	4
Campania	60
Puglia	4
Basilicata	0
Calabria	3
Sicilia	3
Sardegna	0
Totale	**157**

Un'accresciuta capacità propositiva si è osservata in particolare nelle Regioni del Sud dove il primo triennio trascorse senza che tutte le realtà territoriali fossero in grado di cogliere l'opportunità offerta dalle nuove risorse finanziarie messe a disposizione sia per le Regioni sia per le Città riservatarie.
Le esperienze in atto esprimono anche una maggiore consapevolezza da parte dei Comuni della necessità di agire in modo interistituzionale (fig. 1): circa il 43% dei progetti vede i Comuni collaborare con altri 2 o 4 differenti soggetti istituzionali m prevalentemente Aziende USL, Amministrazioni provinciali, Uffici scolastici regionali e Distretti scolastici, Centri per la giustizia minorile.



Anche il Terzo settore e altre forme associative della società civile hanno assunto ormai un ruolo di partner, ma restano spesso confinati alla fase attuativa dei progetti; gli enti locali manifestano una persistente difficoltà nel valorizzare il ruolo di questi attori sociali aldilà della funzione di erogatori di prestazioni esternalizzate, un limite reso evidente anche dai dati disponibili nei quali l'assenza di informazioni non è solo un errore di compilazione o di confusione nel passaggio dei dati, ma anche la scarsa chiarezza sulla collocazione che tali soggetti possono e devono avere nel processo progettuale e decisionale.



I risultati della ricognizione e l'analisi dei dati sui progetti 285, in parte, confortano nel constatare che sta diventando sempre più un punto di consapevolezza condiviso il riconoscimento che il radicamento nel territorio e la tessitura di relazioni significative a livello di servizi, di individui e di famiglie costituisce un fattore strategico per il buon esito dell'intervento e dell'evoluzione stessa degli esiti del trauma a breve e a lungo termine.

1.4. RIFLESSIONI CONCLUSIVE. LE PROVE DI RICOMPOSIZIONE NEL SOCIALE

I progetti e i servizi su maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale hanno un carattere processuale che deve cercare di adattarsi ad un contesto in continua evoluzione in termini di caratteristiche del fenomeno, maggiore o minore visibilità dello stesso, rapporti con altri enti e istituzioni e rimodulazione dell'organizzazione dei servizi. Il carattere processuale è anche conseguenza dell'agire in condizioni di incertezza che qualifica il lavoro degli operatori che si occupano di tutela all'infanzia, un'incertezza determinata dal fatto che alcuni esiti sono decisi da altri, si pensi al ruolo dei Tribunali, e dal lavorare con una materia "mobile e multiforme" adulti e bambini, specialmente quest'ultimi in continua evoluzione e quindi portatori di bisogni che si modificano da un'età all'altra.

La processualità, infine, è il derivato anche dell'utilità di muoversi all'interno di una prospettiva di promozione dei diritti e di prevenzione, una prospettiva che però ha un costo altissimo in termini professionali ed umani, organizzativi e gestionali, in quanto richiede di "mettersi in gioco", di accettare crisi, esiti non prevedibili e imprevisti. Condurre progetti in questo modo genera l'esigenza di impegnare energie (cognitive, emotive, fisiche) per trovare strategie adeguate ad accompagnare un minore e i familiari di riferimento, ma anche gli abusanti e i maltrattanti, lungo l' incerto percorso di cambiamento e di rielaborazione del trauma.

Qual è, quindi, lo scenario complessivo su cui si muovono gli operatori e quali sono le caratteristiche che vanno assumendo gli assetti organizzativi dei servizi sociali territoriali impegnati nella tutela dei minori?

In primo luogo, va tenuto presente che i servizi dedicati alla tutela dei minori si trovano al centro di un crocevia particolarmente denso e delicato dove si incontrano (e si scontrano) istanze e rappresentazioni culturali profonde e fondanti quali l'idea di infanzia, i ruoli della famiglia, la difesa dei diritti dei soggetti deboli, i ruoli dei servizi e il concetto di Welfare, il ruolo dello Stato. In questa sfera si intersecano i tre sistemi della famiglia dei servizi e il sistema della giustizia; tutto ciò che accade in questi tre macro sistemi gioca un ruolo nell'influenzare l'organizzazione dei servizi di tutela e ogni lato di questo ipotetico triangolo è oggi sottoposto a mutamenti sia culturali che normativi; si tratta quindi di servizi caratterizzati da un alto grado di permeabilità e che si confrontano sempre con elevati livelli di complessità.

Nell'area dei servizi e delle politiche sociali, le riorganizzazioni normative di un settore (la riforma degli Enti locali, il federalismo, la riforma del sistema sanitario e dei servizi sociali, le riforme del diritto minorile o del codice penale, le normative regionali, le leggi a tutela della maternità e dell'infanzia, ecc.) hanno un effetto 'sistemico' sugli altri settori.

Sul versante istituzionale ed organizzativo e delle modalità di 'produzione', i servizi si confrontano con ampi e profondi mutamenti.

Uno di questi riguarda i cambiamenti negli enti gestori dei servizi e nella tendenza a separare i servizi dell'area sociale dai servizi dell'area sanitaria, riattribuendo i primi alla gestione dei Comuni, in genere in forma associata, secondo i dettami della l. 328/00, e i secondi alle ASL o a altri gestori privati (in particolare in alcune regioni in cui si sta maggiormente diffondendo l'esternalizzazione dei servizi e di trasformazione delle ASL da gestori a programmatori, 'acquirenti' e controllori di servizi).

I servizi gestiti nell'ambito delle ASL hanno risentito di una tendenza alla sanitarizzazione che trascina con sé una connotazione di 'specializzazione'. Se da un lato questo soddisfa l'esigenza di interventi puntuali e competenti, tale approccio non sempre si concilia con una prospettiva che vede gli interventi di tutela collocarsi su un continuum in cui è cruciale l'intreccio e l'interazione tra interventi sociali, educativi e psicologici, psichiatrici o sanitari.

I servizi gestiti dai Comuni possono favorire la visione d'insieme sul bambino e la famiglia e il coordinamento degli interventi locali, ma il livello comunale impedisce il dimensionamento adeguato di quegli interventi che si caratterizzano come 'specialistici', per casi particolarmente gravi o complessi, che si presentano in numero limitato in uno specifico territorio.

La separazione delle competenze socio sanitarie riduce anche le connessioni con le professioni e i servizi afferenti all'Asl come i medici di comunità, i Sert, la psichiatria, e rende più difficili i contatti con gli ospedali e i pronti soccorso.

Il tema della separazione/integrazione degli interventi sociali e sanitari è in cerca di una definizione: ne

sono testimonianza le svariate esperienze in cui localmente si cerca di costruire dei ponti e delle connessioni possibili tra i due settori, realizzando "prove di ricomposizione".

2. IL CONTRIBUTO DEL TERZO SETTORE

Sembra possibile oggi confermare che la presenza della società civile, a fianco delle Amministrazioni centrali, regionali e degli enti locali, caratterizza sia la generale azione in favore dell'infanzia e dell'adolescenza sia gli sforzi in atto nella lotta contro abuso e sfruttamento sessuale e a livello locale e nazionale e, in particolare, internazionale.
Nel corso degli anni la società civile ha conquistato sempre di più un elevato livello di riconoscimento in questo campo, grazie ad una più diffusa cultura del lavoro di rete tra molteplici attori.
In effetti, specialmente nei settori sociale ed educativo, la progettazione partecipata tra differenti soggetti istituzionali e della società civile è ormai considerata alla stregua di un indicatore dell'efficacia delle politiche.
Se la società civile intesa in senso lato (dai singoli individui, ai gruppi informali alle strutture organizzate) ricopre un ruolo di primo piano laddove sono in giuoco valori e rappresentazioni culturali dei fenomeni in oggetto, le realtà non pubbliche che interagiscono maggiormente con il sistema dei servizi e delle istituzioni sono quelle che afferiscono al cosiddetto Terzo settore. Con questo termine si indicano oggi tutti quegli organismi collettivi in cui è organizzata la società civile, pur diversi per forma giuridica, che operano senza finalità speculative quali ad esempio la cooperazione sociale, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, le associazioni di volontariato, gli enti privati di interesse pubblico, l'associazionismo a fini sociali, le organizzazioni no profit, il privato sociale, gli enti morali, ONLUS ecc.
Già nella precedente edizione della Relazione è stato sottolineato il ruolo propositivo e ancillare svolto da tali organismi in tutte le fasi del percorso di aiuto e tutela di un minore vittima di abuso e sfruttamento: dalla rilevazione, alla valutazione, alla protezione alla presa in carico terapeutica.
Fu allora osservato, e l'aggiornamento effettuato lo conferma, che esiste una maggiore specializzazione di funzioni all'interno del Terzo settore che si occupa di maltrattamenti e abuso sessuale (molto più forte anche numericamente), rispetto a quanto oggi si può constatare nell'area degli enti che si occupano di prostituzione minorile, nonostante gli indubbi sviluppi avvenuti in termini di prassi e di formazione professionale degli operatori.

La rassegna che segue non intende in alcun modo avere pretese di esaustività e completezza rispetto ad un complesso mondo di associazioni ed enti impegnato nella lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale, sia in Italia sia all'estero. Tuttavia sembra interessante delineare almeno le coordinate generali del ricco patrimonio di esperienze e di sapere che circola, e meriterebbe di essere vieppiù valorizzato, all'interno del mondo del Terzo settore, certamente, come tutte le realtà complesse, raffigurato da luci e ombre, altrettanto complesse.

PREVENZIONE PRIMARIA

L'azione del Terzo settore e degli organismi della società civile tende a collocarsi prioritariamente a livello di prevenzione primaria allorché svolgono una funzione di advocacy dei diritti dell'infanzia (si pensi a Save the children oppure a Ecpat), di rafforzamento del processo di diffusione di una cultura nuova delle relazioni tra adulti e bambini, bambine e adolescenti, nonché offerta di opportunità di formazione sui contenuti della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo (si pensi al lavoro di Unicef) e sui principali temi che contraddistinguono la condizione di bambini e bambine, oggi in Italia e nel mondo. All'ampliamento delle conoscenze sono tese anche le iniziative di studio e di ricerca di realtà, quali il Coordinamento italiano dei centri e servizi su maltrattamento e abuso all'infanzia (CISMAI) oppure Movimento Bambino. Anche il Forum nazionale delle Famiglie svolge un'opera essenziale di sensibilizzazione sui temi della famiglia e della genitorialità, in un'ottica di solidarietà e di aiuto ai nuclei in difficoltà contro il rischio di stigmatizzazioni e di emarginazione sociale.
Si colloca in questa prospettiva anche il lavoro del Forum delle organizzazioni del Terzo settore e di coor-

dinamenti settoriali, quali il Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza e il Coordinamento nazionale delle comunità per minori la cui azione di informazione costituisce un prezioso contributo all'emersione di nuovi e cogenti problemi che affliggono l'infanzia e all'accrescimento delle competenze professionali degli operatori che vi aderiscono.
Nell'attuazione di iniziative di prevenzione primaria, intesa come rilevazione tempestiva dei primi segnali di disagio, sono impegnate un ampio numero di organizzazioni e associazioni, si ricordi prima fra tutte Telefono Azzurro che gestisce una propria hotline e quella pubblica, la linea telefonica Emergenza Infanzia 114. ci sono oggi anche alcune esperienze di servizi online di segnalazione dei reati informatici gestiti da organizzazioni no profit, quali, tra gli altri, l'Associazione Meter o dall'Associazione David .it

LA PREVENZIONE SECONDARIA E TERZIARIA

La presenza del Terzo settore nella gestione di servizi di aiuto, riduzione del danno, di accoglienza e di consulenza specialistici, è un dato ormai acquisito che fa parte della tradizione storica dell'Italia.
Qui è impossibile nominare solo qualche esperienza perché il panorama è davvero ricco e in continua evoluzione nella sua definizione giuridica, in virtù dei processi di riforma del settore che vogliono portare chiarezza nella distinzione tra chi opera senza fini di lucro ma con corrispettivi economici per il lavoro svolto, pur permanendo il requisito dell'utilità sociale, e coloro che, invece, prestano un'opera del tutto volontaria, secondo la logica del dono sociale nel quale l'interazione avviene ad un livello di piena reciprocità tra chi assiste e chi è assistito.
Nell'area degli interventi di contrasto e di assistenza tendono a prevalere realtà miste, che associano a operatori retribuiti anche gruppi di operatori volontari con funzioni o specialistiche o di supporto al lavoro dell'organizzazione.
A questo livello i servizi e le iniziative gestiti da realtà del Terzo settore sono orientati a:

- individuare i segnali, distinguere il rischio dal danno, attivare i percorsi necessari per la valutazione della situazione e per la eventuale protezione del bambino
- svolgere una funzione di consulenza e supporto ad alti operatori di servizi pubblici e privati preoccupati per minori seguiti;
- promuovere le risorse locali nell'ambito di progetti di cooperazione allo sviluppo seguiti;
- fornire interventi specialistici di terzo livello a integrazione delle prestazioni erogate dal servizio pubblico;
- integrare le risorse di accoglienza e supporto psicoeducativo.

I progetti gestiti sono:

- Comunità e strutture di pronta accoglienza per minori vittime di maltrattamento e/o abuso sessuale
- Comunità per donne e minori vittime di maltrattamento e abuso
- Centro di ascolto del disagio/Centro per la famiglia
- Servizio di prevenzione, valutazione e trattamento contro l'abuso e il maltrattamento all'infanzia
- Interventi di aiuto specifici per adolescenti
- Servizi di assistenza e consulenza per donne e minori vittime di violenza
- Assistenza domiciliare (home visiting)
- Centri diurni per minori in situazione di disagio e a rischio di violenza
- Struttura di accoglienza per minori avviate alla prostituzione
- Interventi integrati rivolti alla prostituzione di strada
- Iniziative per l'integrazione sociale di minori stranieri in situazioni di pregiudizio.

I RAPPORTI CON IL CONTESTO: PUNTI DI FORZA E NODI CRITICI

In accordo con il principio di sussidiarietà orizzontale, le realtà del Terzo settore lavorano in collaborazione con i Comuni, con i tribunali per i minorenni e con altri enti locali. Talvolta si tratta di collaborazioni formalizzate tramite convenzioni, protocolli o accordi, in altri casi il dialogo avviene in modo più informale all'interno di forum o di tavoli di consultazione.

Le connessioni, tra gli attori istituzionali e non, che si muovono sul terreno della tutela e protezione dei minori vittima di violenza, sono sovente sistemi di integrazione cosiddetti a legame debole, cioè i nodi generano relazioni ma esprimono anche forti tendenze all'autonomia e all'indipendenza. Si tratta quindi di maglie che possono essere anche molto fragili e produrre smarrimento negli operatori che possono perdere di vista il significato del loro lavoro in rapporto al sistema.

Ciò è quanto rischia di avvenire in questo momento a causa dei cambiamenti in atto nel sistema dei servizi sociosanitari territoriali, che stanno ponendo in fibrillazione i legami tra servizi pubblici e Terzo settore poiché ridefiniscono il posizionamento di quest'ultimo nella sfera degli interventi di prevenzione, protezione, valutazione e trattamento dei bambini e bambine vittime di maltrattamenti e abusi.

La legge 328/00, che è stata il motore degli scenari in corso, e il DPCM attuativo del 30 marzo 2001, nel riaffermare la titolarità pubblica dei servizi (L. 328/00, art. 1, comma 1), assegnano al Terzo settore un ruolo di compartecipazione e complementarietà nella programmazione, progettazione e realizzazione concertata degli interventi, attraverso l'utilizzo di forme di aggiudicazione negoziali, coprogettazione e processi di consultazione, che consentano la piena espressione, secondo il principio di sussidiarietà, della capacità progettuale ed organizzativa dei soggetti dei terzo settore (legge n. 328/00 art. 1, commi 4 e 5; art. 3 comma 2, lett. b; art. 5; art. 6, comma 2, lett. a, comma 3 lett. a, c e d; art. 8, comma 2; art. 19, comma 1 lett. f e g; DPCM 30/03/2001, art. 1; art. 5, comma 1; artt. 7 e 8).

Dal riconoscimento di un ruolo attivo e propositivo al Terzo settore, co-attore del processo di esternalizzazione dei servizi, derivano alcuni principi e meccanismi selettivi che stanno influenzando in modo significativo le scelte strategiche delle realtà che operano nei servizi di prevenzione e cura dei minori. In particolare, tornando ancora una volta alla legge e al DPCM, l'affidamento di servizi al Terzo settore da parte degli enti locali dovrebbe attenersi a valutazioni di efficacia e qualità, i cui parametri sono determinati dalle singole Regioni. Si chiede che la selezione dei soggetti non si attenga a criteri di costo e di massimo ribasso, bensì alla verifica di elementi, quali: formazione, qualificazione, esperienza professionale degli operatori coinvolti; esperienza maturata nei settori e nei servizi di riferimento; modalità adottate per il contenimento del turn over degli operatori; strumenti di qualificazione organizzativa del lavoro; conoscenza degli specifici problemi sociali del territorio e delle risorse sociali della comunità; rispetto dei trattamenti economici previsti dalla contrattazione collettiva e delle norme in materia di previdenza e assistenza.

Autorizzazione e accreditamento sono i principali strumenti a disposizione delle Regioni e degli enti locali. Ad oggi, in alcune Regioni sono state elaborate solo procedure attinenti le Residenze protette o le strutture di accoglienza per minori. L'area degli interventi di consulenza e assistenza rimane in gran parte, almeno sul versante sociale, del tutto indeterminata perché mancano modelli adeguati a restituire in modo oggettivo la qualità e l'efficacia di prestazioni che difficilmente sono procedurabilizzabili, standardizzabili e codificabili, dato che nascono come "prese in carico" personalizzate, fondate su un progetto cui si è sempre chiesto verificabilità, ma anche flessibilità, adattabilità e attenzione alla particolare storia familiare e agli specifici bisogni di ogni bambino.

Certificarsi nella qualità per accreditarsi, questo è l'assillo di molte realtà del Terzo settore. Tuttavia i modelli di certificazione esistenti sono stati pensati e costruiti per rispondere a esigenze o industriali di produzione meccanizzata in serie o puramente aziendalistiche, e che si focalizzano su processi o prodotti, piuttosto che sui risultati. Dagli schemi che si propongono rimane esclusa l'incertezza strategica e strutturale insita nelle organizzazioni che lavorano in questo settore: incertezza rispetto ai clienti (committenti e utenti), alle metodologie e alle risorse interne ed esterne.

Non è poi da sottovalutare la contraddizione esistente tra richiesta di qualità e riduzione delle risorse a disposizione di quegli enti locali che rimangono la fonte di finanziamento principale, spesso unica (Istat, Censimento del Terzo settore in Italia) delle organizzazioni del settore.

Riflettere sui modelli organizzativi possibili in questa fase di configurazione di un nuovo welfare mix, che vede sempre più accentuarsi differenze di tipo regionale e locale, vuol dire in primo luogo domandarsi quale nuova identità vanno assumendo le organizzazioni del Terzo settore. Numerose ricerche hanno confermato la diffusione di alcuni elementi di criticità, quali: incertezza dei finanziamenti; aumento della concorrenzialità orizzontale sui costi; creazione di forme meta - organizzative consortili che tendono ad annullare le elevate specializzazioni delle organizzazioni di nicchia; spinta all'assunzione di logiche di mercato, che depauperano il potenziale creativo di capitale sociale riconosciuto al ruolo e alle funzioni del Terzo settore; assunzione di modelli aziendalistici che mettono in crisi la storia originaria delle organizzazioni e il contatto con il territorio; fragilità delle figure professionali innovative formatesi con l'operare sul terreno per rispondere ai nuovi bisogni; irrigidimenti burocratici.

Le realtà che negli ultimi 15-20 anni hanno lavorato in modo specialistico nell'ambito del maltrattamento all'infanzia, devono confrontarsi con la necessità di un rinnovato posizionamento sia all'interno del Terzo settore tout court, per cercare un posto accanto a realtà storiche portatrici di interessi "pesanti" (si pensi alle pubbliche assistenze, alle strutture che lavorano sulla tossicodipendenza o gli anziani), sia con quegli interlocutori pubblici che la legge n. 328/00 ha voluto spingere verso la concertazione e la co-progettazione.

TERZA SEZIONE

LE INIZIATIVE IN SEDE EUROPEA E INTERNAZIONALE

PAGINA BIANCA

1. IL CONFRONTO E IL COORDINAMENTO A LIVELLO EUROPEO E INTERNAZIONALE

L'esame della normativa europea e internazionale, il raccordo delle attività di cooperazione giudiziaria, internazionale e sociale, il rafforzamento dei meccanismi di dialogo e scambio di esperienze attraverso la partecipazione agli organismi europei e internazionali sono funzioni che la legge n. 269/98 individua come di importanza fondamentale allo scopo di dare piena attuazione alle finalità di contrasto dei reati e di tutela delle vittime.
In questo settore, l'impegno italiano a livello sopranazionale ha avuto inizio molto tempo prima dell'approvazione della legge in virtù della presenza dell'Italia negli organismi di indirizzo, normativi, di integrazione interstatuale e di consultazione. La scena europea, com'è naturale, è stata quella sulla quale il governo italiano si è misurato più attivamente nella stesura e diffusione dei primi atti riguardanti il tema della protezione dei minori da ogni forma di violenza familiare ed extrafamiliare.
Vi sono molte politiche e normative dell'Unione europea che si ripercuotono sui bambini e gli adolescenti. L'attenzione attorno al problema delle violenze, in particolare di quelle a sfondo sessuale, crebbe improvvisa nel corso degli anni Novanta a seguito del clamore provocato dal caso Dutroux, verificatosi in Belgio. Il dibattito che ne derivò rese palesi la mancanza di riflessione e d'iniziativa, nonostante l'approvazione della convenzione Onu sui diritti dell'infanzia nel 1989 e lo svolgimento del Primo congresso di Stoccolma del 1991 contro lo sfruttamento sessuale commerciale di minori.

Il rapporto con l'Unione europea: un percorso di cambiamenti

Gli anni che interessano la presente Relazione hanno visto i Paesi europei impegnati nella stesura di un nuovo testo costituzionale entro il quale l'enunciazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza assume maggiore rilievo. Si è trattato di un passo avanti importante che sarà opportuno presidiare nell'attesa di capire come si evolverà l'attuale fase di stallo nella ratifica della carta costituzionale, firmata a Roma il 29 ottobre 2004, atto cui l'Italia ha già adempiuto.
A livello europeo, sino ad oggi prevalevano atti senza efficacia obbligatoria[1] ed una normativa di natura indiretta e derivata inerente altre sfere della convivenza sociale (la tutela della salute, la formazione continua, la parità uomo-donna).
Il testo della Costituzione innova significativamente la normativa di carattere obbligatorio, inserendovi per la prima volta in modo esplicito riferimenti ai diritti di bambini e adolescenti, che si ispirano in modo sostanziale ai contenuti della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino del 1989. Ciò avviene in virtù del fatto che al corpo delle norme fondamentali è allegata, come parte integrante, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, approvata il 7 dicembre 2000 a Nizza. Se la Carta costituzionale europea rappresenta una direttrice minima di carattere generale, per quanto riguarda l'Italia il sistema legislativo è comunque già dotato di istituti di tutela conformi alla normativa europea.
Nell'articolato della Carta dei diritti fondamentali si trovano i riferimenti più importanti aventi sia carattere generale sia specifico. Sui temi della prevenzione e della tutela da abusi e violenze, tra i primi è opportuno menzionare: l'art. 1 (II-61 della Costituzione firmata nel 2004) sulla tutela e il rispetto della dignità della persona, adulta o minorenne che sia; l'art. 3 (II-63) sul diritto all'integrità della persona; l'art. 4 (II-64) che vieta le torture e i trattamenti inumani e degradanti; l'art. 5 (II-65) che vieta la schiavitù, la tratta e il lavoro forzato; l'art. 7 sul rispetto della vita privata e familiare. C'è invece un più espresso richiamo ai diritti dei minori nell'art. 24 (ora art. II-84), che afferma il diritto del bambino alla protezione, alle cure necessarie per il suo benessere, a esprimere liberamente la propria opinione in relazione alle questioni che lo riguardano, nonché l'obbligo delle pubbliche autorità e delle istituzioni private di considerare

[1] Esempio, la raccomandazione del Consiglio del 31 marzo 1992 sulla custodia dei bambini.

come preminente l'interesse del bambino. L'art. 33 (art. II-93) riguarda la protezione della famiglia (del minore) sul piano giuridico, economico e sociale affinché sia messa in condizione di provvedere adeguatamente ai bisogni del minore. Un elemento di novità culturale, da cui potranno discendere conseguenze interessanti in ordine alle pratiche amministrative e giudiziarie di tutela, è che i diritti specifici del minore siano stati enunciati sotto il capo III della Carta intitolato all'uguaglianza. Tale scelta impone il divieto di qualsiasi discriminazione nel riconoscimento dei diritti fondamentali di un bambino e di una bambina, come peraltro sancito dall'articolo 21, che individua quale "nuova" discriminazione anche l'età.
Per quanto attiene allo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti, lo strumento d'azione che ha svolto una funzione di volano per gli interventi e le politiche nazionali è stato il programma Daphne, varato a sostegno delle ONG e delle altre organizzazioni della società civile impegnate nella lotta alla violenza sui bambini, gli adolescenti e le donne. Oggi, la Commissione europea sta dedicando crescente attenzione anche al fenomeno della tratta di esseri umani e di bambini. A tale proposito, a conclusione della Conferenza europea Preventing and Combatting Traffiking in Human Beings (18-20 settembre 2002), è stata adottata la Dichiarazione di Bruxelles in materia di prevenzione e lotta contro il traffico di esseri umani (di qui in avanti la Dichiarazione di Bruxelles). Quest'ultima, pur non essendo un documento ufficiale dell'Unione europea, è diventata il testo di riferimento per i successivi interventi posti in essere dalla Commissione europea in materia.
Nel marzo 2003[2] , la Commissione ha istituito un Gruppo di esperti sulla tratta di esseri umani, avente un mandato consultivo e di supporto alle attività della Commissione stessa, che grazie al lavoro del Gruppo di esperti, sta elaborando una nuova comunicazione in materia, come illustrato nella prima sezione della Relazione.
Nel maggio dello stesso anno, alla Dichiarazione di Bruxelles hanno fatto seguito le conclusioni a questa, adottate dal Consiglio europeo dell'8 maggio 2003.
Anche i nuovi mezzi di comunicazione di massa e Internet sono diventati oggetto di intervento da parte della Commissione e dell'Unione europea. Nelle case delle famiglie europee, infatti, entrano ogni giorno nuovi servizi d'informazione che sono potenzialmente difficili da controllare: i bambini sono quindi sempre più esposti al rischio di abuso tramite Internet da parte di chi commercia in pornografia infantile, o di chi organizza il traffico di bambini. Su questi temi la Commissione europea ha adottato un Piano d'azione per promuovere l'uso sicuro di Internet e ha messo a punto alcune iniziative relative alle hotline per favorire la denuncia di siti pedopornografici e materiali potenzialmente illegali.
La cooperazione europea in materia di diritti dell'infanzia trova però due grossi ostacoli: la mancanza di risorse finanziarie specificamente destinate e l'inadeguatezza dell'analisi statistica disponibile sulla condizione dei bambini e degli adolescenti in Europa.
Risorse finanziarie ad hoc, o rese disponibili in un approccio di mainstreaming a favore dei cittadini più piccoli e più giovani, sono indispensabili, al fine di dare concreta attuazione ai diritti enunciati e di favorire la coesione sociale, politica ed economica, anche a vantaggio di bambine e bambini. Il superamento di squilibri interni, resi ancora più gravi con l'allargamento dell'Unione, è un'urgenza, nel solco della lotta allo sfruttamento sessuale, dovendo sanare la grave e drammatica contraddizione che l'allargamento ha prodotto, ovverosia la presenza all'interno di uno spazio politico, sociale ed economico unitario di paesi che sono origine e di paesi che sono destinazione dei flussi della tratta a fini di sfruttamento sessuale, e dei flussi di un turismo sessuale che si muove solo all'interno dello spazio europeo.
Un grimaldello, rispetto al misconoscimento di taluni fenomeni ed emergenze, sarebbe certamente la raccolta sistematica di dati e informazioni sull'infanzia in seno all'Unione Europea: conoscenze di fondamentale importanza per favorire la consapevolezza dei problemi in sede politica e nell'opinione pubblica, nonché per l'elaborazione di politiche, programmi e normative riguardanti i bambini. Le analisi finora condotte, sia qualitative che quantitative, presentano ancora lacune determinate dalla difficile comparabilità dei dati a causa di differenze nei criteri e metodologie di raccolta, livello di disaggregazione e omogeneità delle fonti.

[2] Forum dell'Unione europea sui diritti umani tenutosi nel 2003.

Il raccordo intergovernativo

Il Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance è una risposta positiva alla domanda di superamento della frammentazione esistente sul piano delle politiche specifiche e delle prassi operative. Il Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance, costituitosi a Parigi il 20 novembre 2000, ha tra i suoi scopi quello di realizzare «uno scambio sulle strategie, i punti di vista e le buone pratiche sulle questioni che riguardano l'infanzia nel contesto delle politiche dell'UE e della Convenzione sui diritti del bambino[3]», partendo dalla constatazione che nonostante i bambini non rappresentino «un elemento concreto della sfera di competenza dell'UE molte decisioni prese dall'UE influiscono direttamente o indirettamente sulla vita dei bambini, come gli strumenti legislativi legati a molti aspetti quali la protezione sociale, il mercato del lavoro, i media, la salute, la giustizia, l'ambiente così come le questioni relative ai consumatori e al cibo». Il Gruppo persegue anche il fine di «lavorare per l'introduzione del mainstreaming delle politiche per l'infanzia e i diritti dei bambini in tutte le politiche dell'Unione». I temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuali, nonché dei maltrattamenti che avvengono all'interno e all'esterno della famiglia, sono stati tra gli argomenti di maggiore riflessione e iniziativa, basti ricordare che attorno a queste tematiche si è sviluppata gran parte dell'attività dell'Italia in occasione del Semestre di Presidenza italiana del Consiglio europeo.
La sua funzione è stata ulteriormente rafforzata dalla creazione della Rete di Osservatori europei "ChildonEurope", che ne rappresenta il braccio operativo. Tale Rete, il cui Segretariato è gestito dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, mantiene con L'Europe de l'Enfance un legame privilegiato di informazione e collaborazione nel perseguimento dei suoi fini, che sono quelli della raccolta, scambio e analisi d'informazioni su leggi, politiche, dati statistici, ricerche e buone pratiche in materia di infanzia e adolescenza, dello scambio; divulgazione di conoscenze sulle metodologie e sugli indicatori utilizzati a livello nazionale e realizzazione di analisi comparative su argomenti specifici. ChildONEurope ha svolto una ricognizione sui sistemi informativi europei dedicati al fenomeno della violenza all'infanzia, valutando le esperienze di raccolta dati realizzate nei paesi che fanno parte, in qualità di membri oppure di osservatori, della rete stessa. La ricognizione ha permesso di ricostruire un primo quadro illustrativo sullo stato del monitoraggio del fenomeno a livello europeo, identificando alcune esperienze significative in materia di costruzione di sistemi informativi e di registrazione dei casi di maltrattamento e abuso sessuale ai danni di minori. La prima fase del lavoro si è conclusa con l'organizzazione di un Seminario europeo degli Stati che aderiscono ChildONEurope, tenutosi a Firenze nel dicembre 2004. Attualmente, è in conclusione la seconda parte che prevede un approfondimento quantitativo delle informazioni raccolte.

[3] Terms of reference of the Intergovernmental Group L'Europe de l'Enfance.

2. MONITORAGGIO DELLE ATTIVITÀ DI INDIRIZZO PROMOSSE DALLE PRINCIPALI ISTITUZIONI EUROPEE E INTERNAZIONALI, CON PARTICOLARE ATTENZIONE ALLE INIZIATIVE ASSUNTE IN SEDE OSCE, CAHTEH E DAL GRUPPO DI ESPERTI DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI TRATTA DI ESSERI UMANI

2.1. IL CONTESTO EUROPEO

Consiglio d'Europa

Il 23 giugno 2004, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con raccomandazione, ha riproposto l'abolizione legale di ogni forma di punizione corporale e di trattamenti degradanti inflitti ai minorenni[4] , sottolineando che ancora cinque Paesi membri non proibiscono legalmente ed esplicitamente tali comportamenti.

La raccomandazione considera le punizioni corporali come una forma di violazione dei diritti fondamentali, della dignità umana e dell'integrità fisica, inoltre il fatto che tali punizioni siano considerate legali in alcuni degli Stati membri realizza una discriminazione a danno dei minorenni, nei confronti della protezione più alta accordata in tal senso agli adulti. Si costata che solo una minoranza dei quarantacinque Stati membri proibisce formalmente le punizioni corporali intra e extrafamiliari, mentre alcuni proibiscono tali punizioni solo nel contesto scolastico e non in altri. L'Assemblea sollecita il Comitato dei ministri a intraprendere una campagna che vada a incrementare la consapevolezza dei minori sul divieto delle punizioni corporali e di altre forme di trattamenti inumani e degradanti e a incoraggiare l'utilizzo di forme positive e non violente di educazione.

Durante la 881° Assemblea del 21 Aprile 2004, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha affrontato la problematica della violenza nelle scuole, condividendo la posizione del Congresso delle autorità locali e regionali (CLRAE[5]) coinvolto nella realizzazione del progetto integrato Response to Violence in Everyday Life in a Democratic Society. Scopo del progetto è mobilizzare tutti i dipartimenti e gli organi del Consiglio d'Europa, al fine di supportarne e coordinarne le attività di questi in materia. In particolare, il Comitato afferma che tale fenomeno va affrontato anche all'interno delle scuole, dove comportamenti violenti hanno un impatto più immediato sui minori con ripercussioni sulla vita futura di questi e sul loro comportamento nel contesto sociale. Il Comitato, condivide e supporta pienamente i risultati raggiunti dal progetto integrato e le linee guida da questo prodotte in relazione agli interventi da implementare per l'efficace prevenzione e lotta al fenomeno della violenza nelle scuole, e ribadisce l'importanza di un operato integrato e congiunto da parte delle autorità locali e regionali sul territorio, promuovendo la soluzione pacifica delle controversie anche nell'ambito scolastico.

Il vertice dei Capi di Stato e di Governo dei 46 paesi membri del Consiglio d'Europa, tenutosi a Varsavia il 16 e il 17 maggio 2005, ha dedicato un'attenzione particolare ai temi dell'infanzia, concludendosi con l'adozione di una Dichiarazione e di un Piano d'azione nei quali si pone enfasi sulla lotta contro ogni forma di violenza ai danni delle donne e dei bambini.

I due documenti richiamano gli Stati ad assumere prontamente provvedimenti volti a combattere tale fenomeno, e vi si prevede il varo di un programma d'azione triennale che affronti il problema in modo multisettoriale, a livello sociale, giuridico, educativo e sanitario.

Si rileva con forza il problema dello sfruttamento sessuale dei minori, riaffermando la necessità di attivare: programmi di aiuto, misure di indagine e di tutela efficaci, l'adeguamento dei sistemi legislativi nazionali e maggiore coinvolgimento della società civile.

---

[4] Recommendation 1666 (2004), Europe-wide ban on corporal punishment of children, adopted by the Assembly on 23 June 2004.

[5] Local partnership for preventing and combating violence at school, Recommendation 135 (2003) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (CLRAE) (Reply adopted by the Committee of Ministers on 21 April 2004 at the 881bis meeting of the Ministers' Deputies) CM/Cong(2004)Rec135 final (restricted) 23 April 2004

Colpisce, infine, che sia stata posta chiaramente l'esigenza di procedere ad un coordinamento più stabile e sistematico tra Consiglio d'Europa e Nazioni Unite, specialmente per quanto riguarda l'attuazione del Protocollo opzionale relativo alla tratta dei minori, alla prostituzione e alla pornografia infantile.
Di recente approvazione anche lo strumento vincolante della Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, adottata il 3 maggio 2005. Finalità fondamentali sono la prevenzione e la lotta contro la tratta degli esseri umani in tutte le sue forme, a livello nazionale e internazionale, sia essa legata o meno alla criminalità organizzata, come è stato illustrato nelle precedenti sezioni della Relazione, cui si rimanda.
Nell'ambito della strategia di coesione sociale e di armonizzazione delle legislazioni e delle politiche si inserisce il progetto del Consiglio d'Europa dedicato a "Bambini e violenza", un'iniziativa collegata allo Studio dell'ONU sulla Violenza contro i bambini. Il progetto, di durata triennale, ha avuto inizio nel gennaio 2005, come esito del progetto integrato "Reazioni alla violenza nella vita di tutti i giorni in una società democratica" e delle conclusioni del vertice dei capi di Stato, tenutosi nel maggio 2005 a Varsavia. La finalità del progetto è quella di proteggere efficacemente i bambini da ogni forma di violenza attraverso il conseguimento di una serie d'obiettivi specifici:

I. Coinvolgere i bambini e gli adolescenti nella definizione delle politiche di azione contro la violenza;
II. Assicurare l'applicazione degli standard europei e internazionali nella protezione dei bambini e nell'attuazione dei loro diritti;
III. Definire pratiche operative condivise e applicabile dirette alle varie forme di violenza cui sono esposti bambini e bambine;
IV. Favorire l'assunzione di strategie e piani d'azione nazionali;
V. Formulare proposte di intervento realizzabili a livello locale;
VI. Sostenere la crescita di consapevolezza e la diffusione dell'informazione.

Nel dicembre 2004, il Consiglio d'Europa ha nominato un Comitato di esperti sui bambini e le famiglie, avente il compito di sviluppare progetti e iniziative adeguate a perseguire lo scopo di "supportare la genitorialità nel superiore interesse del minore".
Il mandato del Comitato non è solo quello di lavorare sui problemi della genitorialità, ma anche di affrontare il tema della violenza contro i bambini, non a caso uno dei due gruppi di lavoro, sui quali il Comitato ha articolato i propri lavori, è finalizzato a studiare strategie e prassi per migliorare le capacità delle famiglie nel proteggere bambini e adolescenti dalle violenze provocate all'interno della famiglia stessa, o in contesti esterni, anche tramite i media e le nuove tecnologie della comunicazione.

Unione Europea

Per quanto riguarda le attività d'impulso e indirizzo promosse dall'Unione europea, va ricordato la Risoluzione adottata dal Parlamento europeo durante la riunione del 3 luglio 2003[6] in materia di tratta e bambini soldato. Considerando che il numero di minori vittime di traffici illeciti a livello internazionale è di oltre 1.200.000 unità l'anno e che essi sono trasportati, dislocati, alloggiati al fine di essere sfruttati, il Parlamento ha espresso la necessità di precisare una nuova strategia di lotta alla povertà, fattore che sta alla base di tali fenomeni, rafforzando il già avviato dialogo politico con i Paesi terzi. Nella Risoluzione, il Parlamento costata, che nonostante ci sia una crescente attenzione internazionale sulla questione del traffico di esseri umani[7] , il flagello del traffico di bambini è comunque in aumento, perciò si rammarica dell'inadeguatezza e insufficienza delle misure adottate anche dall'Unione europea. È stata quindi auspi-

[6] Risoluzione del Parlamento europeo su Tratta di bambini e bambini soldati, P5_TA-PROV(2003)0334 - B5-0320/2003, processo verbale del Parlamento europeo del 3 luglio 2003, edizione provvisoria.
[7] Come dimostrano la Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite e il suo documento finale Un mondo a misura di bambino, il protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo riguardante la vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia infantile e il protocollo aggiuntivo alla Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale relativo al traffico di esseri umani, in particolar modo di donne e bambini.

cata una più incisiva collaborazione della Commissione con gli organismi internazionali e regionali e si è esortata a mettere a punto una politica comune contro il traffico di minori. Con la Risoluzione si è richiesta anche la nomina di un rappresentante per i diritti dei minori, che assicuri il coordinamento tra le varie politiche dell'Unione e il monitoraggio sui risultati acquisiti. Inoltre, è stata proposta l'emissione di visti di breve durata per motivi sociali, al fine di promuovere la protezione delle vittime di traffici illeciti.
Un altro atto importante assunto in sede europea è stata l'approvazione della seconda fase del Programma d'azione comunitario Daphne. Il Consiglio europeo, il 21 aprile 2004, con decisione[8] ha provveduto all'istituzione della seconda fase del Programma, per il periodo di tempo che va dal primo gennaio 2004 al 31 dicembre 2008[9] . Fine primario del programma à prevenire e combattere tutte le forme di violenza che si verificano nell'ambito privato e pubblico a danno di bambini, giovani e donne e per la protezione delle vittime e dei gruppi a rischio.
Altrettanto importante, come sarà illustrato nel paragrafo due, l'approvazione del Programma Agis. L'obiettivo di Agis è, infatti, quello di creare una rete europea di cooperazione giudiziaria e di polizia e di incentivare la circolazione di esperienze e lo scambio di informazioni, a livello accademico, scientifico, tecnico.

2.2. PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE INIZIATIVE DI OSCE, CAHTEH E GRUPPO DI ESPERTI DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI TRATTA DI ESSERI UMANI

La crescente attenzione nei confronti della tratta ha un riscontro tangibile nelle numerose attività d'indirizzo e d'intervento promosse, anche da organizzazioni governative internazionali ed europee.
In particolare a livello europeo, merita menzione la recente Conferenza dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) in materia di tratta di minori, che si è svolta a Vienna il 18 marzo 2005. Alla Conferenza, organizzata dall'OSCE e promossa dal Rappresentante Speciale sempre dell'OSCE in materia di lotta alla tratta d'esseri umani (OSCE Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings) e dall'Unità d'assistenza anti-tratta (Anti-Trafficking Unit), hanno preso parte più di 250 persone provenienti dai 48 Stati membri e partecipanti alla cooperazione, sotto gli auspici dell'Alleanza contro la tratta di persone (The Alliance Against Trafficking in Persons).
La lotta alla tratta di minori rappresenta un obiettivo prioritario per l'OSCE, ribadito, anche nella Decisione ministeriale di Sofia n. 13 del 7 dicembre 2004, in cui si richiede al Consiglio permanente di elaborare un addendum al Piano d'azione dell'OSCE sulla lotta alla tratta di esseri umani[10] . In essa l'OSCE ha affrontato nuovamente la problematica della tratta degli esseri umani, in relazione agli specifici bisogni di protezione e assistenza dei minori vittime di tratta, proponendo la creazione di sistemi integrati d'assistenza e protezione a favore di questi.
La decisione pone l'accento sulla tratta di donne e di bambini ed evidenzia le modalità attraverso le quali questi ultimi vengono resi particolarmente vulnerabili. Con tale documento l'OSCE s'impegna ad intensificare gli sforzi compiuti, in base a quanto disposto nel suo Piano d'azione per la lotta alla tratta di esseri umani; invita a rafforzare o istituire strutture governative per i minori vittime di tratta; promuove l'attuazione di interventi preventivi sui c.d. pull factors ed un più ampio ricorso al principio dell'extraterritorialità nella repressione del reato, soprattutto in materia di turismo sessuale. Infine, incarica il Consiglio permanente attraverso il Gruppo di Lavoro informale sull'eguaglianza di genere e anti-tratta (Working Group on Gender Equality and Anti-Trafficking) con il supporto del Rappresentante speciale per la lotta alla tratta d'esseri umani e d'altre strutture dell'OSCE, di elaborare, entro il 31 luglio 2004, un'integrazione al Piano d'azione dell'OSCE. Lo scopo è quello di rafforzare l'implementazione di questo, dedicando una maggiore attenzione agli speciali bisogni dei minori vittime di tratta ed includendovi un resoconto sulle buone pratiche riscontrate.

---

[8] Adottata in procedura congiunta con il Parlamento europeo ex art. 251 del Trattato istitutivo dell'Unione europea.
[9] Decisione N. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 che istituisce un programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II), pubblicato GUCE L 143 del 30 aprile 2004.
[10] Decision n. 557, OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, PC.DEC/557.

Obiettivo primario della Conferenza sulla di tratta di minori, svoltasi a Vienna il 18 marzo 2005, era sviluppare un approccio comune sugli interventi di contrasto contro la tratta di bambini e fornire delle informazioni di base comuni dalle quali poi elaborare l'addendum integrativo al Piano d'azione OSCE, tenendo in considerazione l'interesse e il benessere del bambino stesso. A tal fine, la Conferenza ha radunato esperti provenienti da tutti i paesi membri dell'OSCE e si è articolata in sezioni di lavoro su tematiche specifiche: le investigazioni in materia di crimini sessuali, il ruolo dei parlamentari nella lotta alla tratta e allo sfruttamento sessuale dei bambini, la pornografia minorile e la pedo-pornografia on-line.
L'Italia ha preso attivamente parte alla Conferenza in questione e, quindi, ai lavori preparatori dell'integrazione al Piano d'azione, attraverso il Ministero delle Pari Opportunità che ha provveduto, tra le varie attività, alla compilazione, in quella sede, del Country Information Questionnaire relativo alla ricerca Child Trafficking in Europe coordinata dell'UNICEF-IRC (International Reseach Centre). La Conferenza ha rappresentato un primo passo verso la realizzazione dell'addendum richiesto ed un utile momento di scambio d'informazioni e di riflessione sul ruolo giocato dalla domanda di servizi sessuali forniti da bambini e sul triste impiego d'internet in questo contesto; inoltre è stata posta una particolare enfasi sull'individuazione di strategie, di soluzioni efficaci e di modalità di cooperazione più strutturate tra i vari attori.
L'addendum, così come richiesto nella Decisione ministeriale di Sofia n. 13/04, è stato elaborato dal Gruppo di lavoro informale sull'eguaglianza di genere e anti-tratta con il supporto del Rappresentante speciale e dell'Unità d'assistenza anti-tratta dell'OSCE. Adottato dal Consiglio permanente il 7 luglio 2005, l'addendum al piano d'azione affronta le esigenze specifiche di tutela e assistenza dei minori vittime di tratta[11] e individua una serie di raccomandazioni a livello nazionale. In particolare invita a:

- criminalizzare la tratta di minori, inclusa la tratta interna, in conformità al Protocollo delle Nazioni Unite per la prevenzione, la soppressione e la repressione della tratta di persone, specialmente di donne e bambini, addizionale alle Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale del 2000;
- elaborare e/o potenziare efficaci politiche e programmi di prevenzione della tratta di minori e di riduzione della vulnerabilità di questi;
- sviluppare meccanismi nazionali di coordinamento e di riferimento al fine di adottare specifiche misure di tutela e di assistenza basate sulle esigenze specifiche dei minori vittime;
- facilitare la ricerca e la raccolta di dati, nonché rafforzare la cooperazione e migliorare lo scambio di informazioni fra gli Stati;
- promuovere attività specifiche di formazione per forze di polizia; fornire indicazioni al personale di strutture competenti sui metodi appropriati ed efficaci per individuare i minori vittime di tratta;
- assegnare al minore vittima, subito dopo l'individuazione, un rappresentante legale in tutte le fasi dell'assistenza, del (re)inserimento e/o del rimpatrio e assicurare la tutela dei suoi diritti;
- elaborare misure penali e civili, che siano conformi allo stato di diritto e adeguate alla minore età degli interessati;
- accordare ai minori vittime presunte di tratta che non siano cittadini o residenti del Paese in cui sono stati individuati, uno status appropriato che consenta loro di soggiornare nel Paese, almeno a titolo temporaneo, nonché il diritto ad accedere all'assistenza medica e psicologica, all'assistenza legale, ai servizi sociali e all'istruzione.

L'addendum mira a far sì che ogni caso sia considerato singolarmente e che ogni sforzo necessario sia intrapreso per il raggiungimento di una soluzione duratura che preveda per il minore una delle seguenti possibilità:

- il rimpatrio e reinserimento nel Paese d'origine;
- l'integrazione locale nel Paese in cui essi sono stati individuati oppure il trasferimento in un Paese terzo;
- oppure, qualora sia nell'interesse del minore, fare ritorno nel Paese d'origine, mettendogli a disposizione un'assistenza adeguata che lo accompagni per tutto il processo di rimpatrio.

---

[11] Decisione n. 685, Addendum al piano di azione dell'OSCE, per la lotta alla tratta di esseri umani: affrontare le esigenze specifiche di tutela e assistenza dei minori vittime di tratta, PC.DEC/685, 7 luglio 2005.

2.3. L'ATTIVITÀ IN SENO AL COMITATO AD HOC PER LA LOTTA ALLA TRATTA D'ESSERI UMANI-CAHTEH

Per quanto riguarda le iniziative intraprese in sede di Consiglio d'Europa, va ricordato che a seguito dell'adozione della Raccomandazione (2000)11, realizzando che le caratteristiche delle misure da adottare contro la tratta degli esseri umani divenivano sempre più evolute ed urgenti, si ritenne necessaria l'adozione di un documento legalmente vincolante strutturato sul pieno rispetto dei diritti umani delle vittime di tratta e destinato a bilanciare le questioni concernenti, da una parte la protezione dei diritti umani e dall'altra la persecuzione dei reati e dei perpetratori.

Nonostante la presenza di diversi strumenti internazionali in materia, la Convenzione europea avrebbe beneficiato di un contesto operativo più limitato ed uniforme all'interno della regione del Consiglio d'Europa, fornendo disposizioni più precise e puntuali, tali da consentirgli di spingersi oltre l'individuazione di standard comuni già individuati nei precedenti documenti internazionali. Quindi, l'intenzione era d'adottare uno strumento regionale, che andasse ad integrare e completare gli sforzi intrapresi a livello internazionale, in particolare in materia di tutela dei diritti umani e protezione delle vittime di tratta, sulla scia della positiva esperienza riscontrata con un approccio simile nel campo della protezione dei diritti dei bambini, del riciclaggio di denaro sporco e del traffico di stupefacenti.

L'idea, di elaborare una convenzione europea sulla tratta d'esseri umani, emerse ufficialmente durante la riunione tripartita del 14 febbraio 2003, a cui presero parte gli alti rappresentanti del Consiglio d'Europa, dell'OSCE e delle Nazioni unite che strinsero un accordo di cooperazione per l'elaborazione del documento in questione e per lo sviluppo di un'azione pan-europea anti-tratta.

La proposta d'elaborazione di una Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta degli esseri umani fu approvata dal Comitato dei ministri in occasione della sua 838° riunione del 30 aprile 2003, durante la quale fu, inoltre, istituito sotto l'autorità del Comitato dei Ministri, il CAHTEH[12] (Comitato and hoc per la lotta alla tratta d'esseri umani).

Compito principale, tra gli altri, del CAHTEH è stato redigere la Convenzione europea sulla lotta alla tratta d'esseri umani, dedicando una particolare attenzione ai diritti delle vittime di tratta e predisponendo un sistema generale di protezione e assistenza di queste e dei testimoni, con un approccio basato sulla parità di genere e dedicando una particolare enfasi alle attività di prevenzione, investigazione, persecuzione e cooperazione internazionale.

I lavori preparatori presero il via nel settembre 2003 e si svilupparono in otto riunioni, realizzate rispettivamente nel settembre e dicembre 2003, febbraio, maggio giugno/luglio, settembre/ottobre e dicembre 2004 e febbraio 2005. La bozza di Convenzione fu adottata durante la riunione del dicembre 2004 e fu trasmessa al Comitato dei Ministri per essere poi sottoposta all'Assemblea parlamentare. Nel gennaio 2005, l'Assemblea parlamentare emise il proprio parere sulla bozza di Convenzione[13] e il CAHTEH prese in considerazione gli emendamenti proposti dall'Assemblea parlamentare nel corso della sua ultima ed ottava riunione realizzata dal 22 al 25 febbraio 2005.

L'Italia, in qualità di Stato membro del Consiglio d'Europa, ha preso parte direttamente a quest'ultima riunione durante la quale è stato discusso il progetto di Convenzione e gli emendamenti da apportare a questo. A seguito di tale incontro è stata elaborata l'ultima e definitiva versione del documento, che è stato adottato dal Consiglio d'Europa durante la riunione del Comitato dei ministri del 3 e 4 maggio 2005[14].

Obiettivo della convenzione è prevenire e combattere la tratta d'esseri umani in tutte le sue forme, a livello nazionale e internazionale a prescindere dalla sua connessione a gruppi criminali organizzati e alla presenza di presupposti di sfruttamento. In essa fondamentale e ben delineato risulta essere il principio della protezione e di promozione dei diritti della vittima, principi che vanno implementati senza alcuna forma di discriminazione. Tuttavia, il valore aggiunto di questo documento risiede essenzialmente nell'approccio basato sui diritti umani, nella protezione delle vittime e nell'aver provveduto all'istituzione di un sistema di monitoraggio indipendente, destinato a vigilare sull'implementazione, da parte degli Stati ratifican-

[12] Ad hoc Committee on action against trafficking in human beings sito web: www.coe.int.

[13] Opinion No. 253 (2005), 26 January 2005.

[14] Per ulteriori informazioni si consulti il sito web: http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/

ti, delle previsioni in essa contenute. Infatti, il sistema di monitoraggio è affidato a un gruppo di 10-15 esperti, il GRETA (Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings) che siedono a titolo personale rappresentativi delle varie aree geografiche, per un periodo di 4 anni. Inoltre, la Convenzione dedica un'enfasi particolare all'individuazione di misure dedicate alle questioni concernenti le investigazioni, la persecuzione del reato e quelle in materia di diritto procedurale, in cui si sottolinea l'importanza della cooperazione tra le autorità competenti nei diversi paesi e tra questi e la società civile a livello nazionale.
La convenzione è stata aperta alla firma dal 16 al 17 maggio 2005 da parte del Consiglio d'Europa in occasione del Summit dei Capi di Governo tenutosi a Varsavia; al 12 ottobre 2005 questa risulta sottoscritta da 15 stati.
Inoltre, sempre nel contesto europeo va ricordata il lavoro svolto dal già menzionato Gruppo di esperti dell'Unione Europea sulla tratta degli esseri umani. Istituito con decisione dalla Commissione[15] europea , nel marzo 2003, il Gruppo ha essenzialmente funzioni consultive e di impulso agli interventi da parte della Commissione. A tale proposito al momento della sua stessa istituzione gli fu richiesto di elaborare un rapporto sulla tratta di essere umani in Europa, al fine di fornire alla Commissione nelle informazioni esaustive e tali da consentirgli la stesura di una Comunicazione sul tema entro la fine del 2005.
L'Italia ha preso attivamente parte alla stesura di tale rapporto presentato un Position paper alla Bozza del rapporto del Gruppo di esperti sulla tratta di esseri umani, presentato e discusso in occasione del Workshop consultivo nell'ambito del Forum del Unione europea in materia di prevenzione e crimine organizzato, tenutosi a Bruxelles il 26 ottobre 2004.
Il Position paper, elaborato del Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è principalmente focalizzato sulle questione legate alla prevenzione, all'assistenza e protezione delle vittime e alla concreta persecuzione del reato. Sulla base delle proprie competenze ed esperienze, il Centro nazionale di documentazione ha formulato delle osservazioni sul contenuto della bozza di rapporto elaborata del Gruppo di esperti e una serie di raccomandazione sugli aspetti che si riteneva andassero integrati o meglio approfonditi nella formulazione del rapporto conclusivo, da realizzare entro il dicembre 2004. In particolare, per quanto riguarda la prevenzione del fenomeno si ribadisce: l'importanza di intervenire contemporaneamente sia sui c.d. fattori di spinta e sui fattori tiranti (push and pull factors), dato l'identico impatto di questi sulle vittime di tratta; lo sviluppo di campagne di sensibilizzazione sull'implicazione dell'utilizzo di prestazioni sessuali ad opera di minori; lo sviluppo di servizi di assistenza più efficienti nei paesi di origine a supporto delle madri sole, dell'infanzia e dell'adolescenza e della famiglia in generale; la realizzazione di ricerche più limitate per tematica e per area geografica in modo da produrre dati più attendibili non basati esclusivamente sulla percezione del fenomeno; la promozione della registrazione alla nascita e la realizzazione di interventi più efficaci contro la violenza intra-familiare nei paesi di origine. In materia di protezione delle vittime, si enfatizza il ricorso alle politiche di riduzione del danno (drop-in centers), ai progetti di promozione e assistenza sulla base del peer to peer e il coinvolgimento nei programmi d'assistenza per minori vittime di famiglie affidatarie adeguatamente preparate e supportate per un approccio multi-culturale e sensibile alle questioni di genere.
Infine, in relazione alla concreta persecuzione del reato, si conferma l'importanza di armonizzare le legislazioni nazionali, l'implementazione del principio nell'extra-territorialità senza il ricorso alla condizione della "doppia incriminazione", la sistematizzazione di reti di investigazione sulla base di accordi bi e multi-laterali e la promozione della diffusione del c.d. visto per motivi umanitari, senza alcuna subordinazione del rilascio di questo alla collaborazione della vittima con la giustizia, dato i buoni risultati registrati a seguito del suo impiego nell'esperienza italiana.
A livello europeo l'Italia è impegnata istituzionalmente anche attraverso il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che in sede di Comitato Minori, costituito con decreto del Ministro per le Politiche comunitarie in data 25 set-

[15] Decisione della Commissione del 25 marzo 2003 che istituisce un gruppo consultivo denominato «Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani», pubblicata GUCE L 79, del 26 marzo 2003.

tembre 2002 nell'ambito dell'Osservatorio per il monitoraggio comparativo dell'attuazione delle direttive comunitarie in Italia, ha trattato i temi dell'abuso all'infanzia, dello sfruttamento sessuale di minori e della tratta. Su queste tematiche, il Comitato ha svolto numerosi incontri e studi in relazione all'attuazione, da parte dell'Italia, delle Convenzioni internazionali riguardanti l'infanzia. Compiti assegnati al Comitato, i cui lavori si sono conclusi nel settembre 2004, erano: studiare, approfondire e, ove possibile, elaborare una strategia di intervento innovativa in relazione ad una migliore comprensione del mondo minorile e ad una affermazione di giustizia in sensi ampio. In particolare, il Comitato doveva realizzare uno studio comparativo dei sistemi vigenti negli Stati membri dell'U.E., approfondire il livello di tutela dei diritti, la qualità e quantità delle azioni amministrative, le politiche sociali intraprese, anche con riferimento alla situazione esistente nei paesi, in quel periodo, candidati.

2.4. IL CONTESTO INTERNAZIONALE:LE NAZIONI UNITE

Nel 2001, l'Assemblea generale delle Nazioni unite con risoluzione 56/138 richiese la realizzazione di uno studio sulla violenza all'infanzia e nel 2002 ed a seguito di ciò il Comitato ONU sui diritti umani adottò la risoluzione 2002/96 sui diritti del fanciullo, nella quale si proponeva che il segretario generale delle Nazioni unite Kofi Annan nominasse un esperto indipendente per condurre lo studio, in collaborazione con l'Ufficio dell'alto commissariato per i diritti umani l'UNICEF e l'Organizzazione mondiale della sanità. Il progetto ha preso concretamente avvio nel 2003, con la nomina di Paulo Sérgio Pinheiro, esperto indipendente brasiliano, alla guida del gruppo di lavoro che sta coordinando lo studio mondiale inaugurato ufficialmente nel 2004. Lo scopo principale del progetto è quello di predisporre un'analisi approfondita circa la prevalenza, la natura e le cause della violenza all'infanzia, i fattori di rischio e i fattori di protezione per giungere a definire un set minimo di linee d'azione da porre all'attenzione degli Stati membri, del sistema delle Nazioni unite e della società civile.
Lo studio ha adottato un approccio basato sui diritti dell'infanzia, così come questi sono delineati della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, che afferma il diritto di bambine e bambini alla salvaguardia della propria integrità psichica e fisica e alla protezione da «ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali» (art. 19).
Lo studio si focalizza sulla violenza che avviene in contesti sia pubblici (scuole, servizi residenziali e di cura, strutture di detenzione e servizi della giustizia) sia privati, con particolare enfasi sulla violenza che ha luogo all'interno delle relazioni familiari. Le informazioni sono state raccolte attraverso la diffusione di questionari rivolti ai governi, alle ONG e alle associazioni della società civile. La raccolta di informazioni da parte dell'ONU è stata quasi completata e l'Italia è stata uno dei primi paesi a rispondere. Il questionario inviato ai governi si componeva di sette parti riguardanti i seguenti settori: la cornice legislativa[16] ; la struttura istituzionale e le risorse disponibili per affrontare il problema della violenza all'infanzia[17] ; il ruolo della società civile[18] ; la posizione di bambini e adolescenti in quanto attori di iniziative sui temi della violenza; le politiche e i programmi finalizzati; i sistemi di raccolta e analisi dei dati, lo stato della ricerca a livello nazionale; e le azioni volte a promuovere attenzione al problema, le attività di advocacy e di formazione degli operatori. Tematiche trasversali affrontate sono state la violenza e le discriminazioni legate al genere e alla condizione di infermità psico-fisica, le pratiche tradizionali dannose per i minori, la violenza nei mezzi di comunicazione di massa e in Internet e lo sfruttamento sessuale[19].

---

[16] Il recepimento d'atti internazionali, le norme e le procedure contro specifici atti di maltrattamento e abuso, la struttura del sistema giudiziario deputata alla tutela dei minori, l'età minima del consenso informato, le misure contro lo sfruttamento sessuale, la pornografia e altra informazione dannosa, obblighi di segnalazione e procedure di segnalazione

[17] Scopo di questa sezione del questionario è quello di identificare l'esistenza di strutture di coordinamento multisettoriale.

[18] Descrizione di iniziative significative promosse dalla società civile, il tipo di sostegno offerto dalle istituzioni pubbliche e dai governi.

[19] Recentemente, su richiesta della Commissione per i diritti umani e durante la sua 60° sessione, il Segretario generale ha presentato, l'8 marzo del 2005, il suo Rapporto sullo stato d'attuazione studio sulla violenza a danno dei bambini. Progress report of the Secretary-General on the study on the question of violence against children, E/CN.4/2005/75, 8 March 2005.

Di sicuro lo studio rappresenta un'attività particolare svolta dalle Nazioni unite in materia d'abuso e maltrattamento ai danni dell'infanzia e dell'adolescenza a cui però si accompagnano iniziative, che potremmo definire di prassi nel contesto ONU. Infatti, nel corso della 59a sessione della Commissione per i diritti umani è stato esaminato il rapporto del Relatore speciale Juan Miguel Petit, sulla vendita di minori, la prostituzione minorile e la pornografia che mette in scena minori[20] , presentato il 6 gennaio 2003. Il rapporto concentra la sua attenzione sulle conseguenze legali della vendita, della prostituzione e della pornografia minorile e approfondisce la criminalizzazione dei minori coinvolti in tali pratiche, considerati in alcuni ordinamenti giuridici nazionali come veri e propri criminali invece che vittime. Dal rapporto emergono sostanzialmente due ordini d'ostacoli agli interventi mirati contro tali fenomeni: da un lato, una consistente mancanza di dati che permettano di delineare la natura e le dimensioni di questi fenomeni e, dall'altro, l'assenza in molti ordinamenti giuridici nazionali di disposizioni specifiche che puniscano queste azioni. Durante la 60a sessione della Commissione sui diritti umani, il 5 gennaio 2004 è stato esaminato il secondo rapporto del Relatore speciale Juan Miguel Petit, sempre in materia di vendita di bambini[21], prostituzione infantile e pornografia che mette in scena bambini . Il documento concentra la sua attenzione sulla prevenzione dello sfruttamento sessuale dei minori e si basa sulle informazioni fornite dai governi, dalle organizzazioni internazionali e dalle organizzazioni non governative in risposta a questionari specifici inviati dal Relatore speciale. Nel testo s'illustrano gli elementi che caratterizzano le cosiddette buone pratiche, i cui ingredienti essenziali appaiono essere: volontà politica, approccio multidisciplinare, presenza istituzionale nella società, conoscenza del fenomeno, coordinazione tra le diverse istituzioni, partecipazione dei minori e delle loro famiglie, attenzione alle questioni di genere e alle esigenze di quei gruppi esposti maggiormente al rischio dello sfruttamento sessuale e investimenti adeguati di risorse umane e finanziarie. In altre parole, conclude il Relatore speciale, per poter concretamente operare al fine di prevenire il fenomeno è necessario un approccio multidisciplinare di tipo olistico.

Per quanto riguarda l'Assemblea generale, il 19 aprile 2004 è stata svolta la prima valutazione sullo stato di implementazione della Dichiarazione e del Piano d'azione A World Fit for Children adottati durante la Sessione speciale per l'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite (UNGASS), tenutasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002[22] . L'Assemblea ha invitato gli Stati membri, che non l'abbiano già fatto, a elaborare e adottare un Piano d'azione nazionale e, dove necessario, Piani d'azione regionale, e a individuare misure e obiettivi da realizzare entro scadenze determinate, disponendo una nuova riunione plenaria entro il 2007 per verificare i progressi compiuti nel dare attuazione alla Dichiarazione e al Piano d'azione A World Fit for Children, così come essi emergeranno dal rapporto che è stato richiesto al Segretario generale.

Durante la sua 59° Sessione, l'Assemblea delle Nazioni unite ha esaminato il rapporto del Segretario generale in materia di tratta di donne e bambine per il periodo compreso tra giugno 2002 e maggio 2004[23] , documento presentato il 28 luglio 2004 così come precedentemente richiesto dalla stessa Assemblea generale[24] . Il rapporto afferma che molteplici sono le azioni intraprese in ambito nazionale, regionale e internazionale e che molti sono gli Stati nei quali sono state adottate disposizioni normative e politiche d'intervento specifiche in materia, alcune con un approccio basato sulla persecuzione dei trafficanti (persecution-oriented), altre con un approccio più ampio che affronta sia le cause più profonde del fenomeno, sia la protezione delle vittime di questo (comprehensive approach). Tuttavia, il rapporto ribadisce l'importanza di far sì che la persecuzione dei trafficanti e la protezione delle vittime vada di pari passo e, affinché l'intervento di contrasto sia efficace, è essenziale che questo implichi la non persecuzione delle vittime della tratta per immigrazione illegale o per violazione delle leggi nazionali in materia di lavoro. Nelle conclusioni si pone l'accento sull'importanza di incrementare la cooperazione tra giudici, agenti di

[20] Report submitted by Mr. Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child. pornography in accordance with Commission on Human Rights resolution 2002/92, E/CN.4/2003/79, 6 January 2003 (consultabile sul sito www.unhchr.ch).

[21] Report submitted by Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, E/CN.4/2004/9, 5 January 2004.

[22] A/RES/58/282, Resolution adopted by the General Assembly, Follow-up to the outcome of the special session on children, 19 April 2004.

[23] Report of the Secretary-General, A/59/185, 28 July 2004, Trafficking in women and girls.

[24] Con risoluzione 57/176 del 18 dicembre 2002.

polizia, autorità competenti in materia di migrazione, istituzioni accademiche, organizzazioni non governative e società civile, in modo da poter sviluppare e implementare un approccio multidisciplinare al fenomeno.

Il Comitato sui diritti del fanciullo delle Nazioni unite, il 2 aprile 2004, ha esaminato lo stato di presentazione dei rapporti da parte degli Stati in base a quanto disposto nella Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo e nei suoi due Protocolli opzionali[25] . Stimando che al 19 marzo 2004, la Convenzione risulta ratificata da 192 Stati ed il Comitato sui diritti del fanciullo ha ricevuto 276 rapporti nazionali di cui 180 iniziali, 85 secondi rapporti periodici (è il caso dell'Italia) e 11 terzi rapporti periodici. Dato il decrescere del numero dei rapporti presentati dagli Stati ratificanti con il passare del tempo, il Comitato nel giugno del 2003 ha deciso di inviare una lettera di sollecito a quegli Stati parte che non hanno mai inviato neanche il rapporto iniziale ed individua una serie di raccomandazioni in relazione all'obbligo di presentazione del rapporto. In particolare due di queste raccomandazioni, ad applicazione temporanea e a carattere eccezionale, forniscono delle linee guida per quegli Stati che incontrano dei problemi con la presentazione dei rapporti nei tempi previsti dall'art. 44 della Convenzione. Per quanto riguarda il Protocollo opzionale relativo al coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, al 19 marzo 2004, questo risulta ratificato da 70 Stati ed è stato sottoscritto da 115 Stati. Il Protocollo opzionale è entrato in vigore il 12 febbraio 2002. Alla stessa data, il Protocollo opzionale relativo alla vendita di bambini, alla prostituzione dei bambini e alla pornografia raffigurante bambini, entrato in vigore il 18 gennaio 2002, risulta essere stato ratificato da 71 Stati e sottoscritto da 108[26]. Gli Stati che hanno ratificato i Protocolli opzionali, dopo due anni dall'entrata in vigore dell'atto e successivamente, sono tenuti a presentare un rapporto sullo stato di implementazione e a includere il contenuto di questi rapporti specifici nel rapporto generale dovuto ex art. 44 della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo. L'Italia ha provveduto alla presentazione di entrambi i rapporti a maggio 2004 ed entrambi sono già all'esame del Comitato sui diritti del fanciullo.

Per quanto riguarda le gravi forme di violenze a cui sono sottoposti i bambini coinvolti nei conflitti armati, l'Assemblea generale, sempre durante la sua 59° sessione[27] , ha esaminato il V rapporto sui bambini e conflitti armati del Segretario generale presentato il 9 febbraio 2005 all'Assemblea generale e al Consiglio di Sicurezza stesso[28]. Il rapporto realizza un resoconto sui progressi raggiunti, in relazione alla lotta contro l'uso di bambini nei conflitti armati, sulle gravi violazioni e abusi di cui sono oggetto i minori, sul piano d'azione volto al monitoraggio sistematico e complessivo del fenomeno, sulla individuazione di buone pratiche per la creazione di programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione, e sulle misure di contrasto alle attività transfrontaliere illecite che cagionino danno ai bambini.

Il rapporto, che copre il periodo novembre 2003-dicembre 2004, raccoglie informazioni fornite dalle operazioni di peace-keeping (UN-PKO), dalle field missions (UN-CT), dalla Task force sui bambini ed i conflitti armati (CAAC), da Stati membri, Organizzazioni governative regionali e Organizzazioni non governative. Per quanto attiene i conflitti presi in considerazione, il rapporto tocca anche il problema, emerso nel 2004, delle denunce per abuso o sfruttamento sessuale presentate nei confronti di peace-keepers, e sottolinea la necessità che il Consiglio prenda misure, concrete e determinate, laddove nulli o insufficienti siano stati i progressi riscontrati.

In fine, recentemente Durante la 61° sessione della Commissione per i diritti umani è stato presentato il terzo rapporto realizzato dal Relatore speciale in materia di vendita di bambini, prostituzione e pornografia minorile[29].

---

[25] Submission of Reports by States Parties, to the Convention on the Rights of the Child and its two Optional Protocols and related status of submission of reports, CRC/C/139, 2 April 2004.

[26] I due Protocolli opzionali sono stati adottati dall'Assemblea generale con la Risoluzione 54/263, del 25 maggio 2000 e sono stati aperti alla firma, alla ratifica e all'adesione, il 5 giugno 2000.

[27] In attuazione di quanto richiesto con risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1539 del 2004, a tale proposito di veda anche le Risoluzioni 1379 (2001) e 1460 (2003).

[28] Report on children and armed conflict of the Secretary-General, A/59/695-S/2005/72, 9 February 2005.

[29] Report submitted by Mr. Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, E/CN.4/2005/78, 23 December 2004.

Il rapporto si concentra sul fenomeno della pedopornografia on-line ed è basato sulle informazioni fornite dai Governi e dalle organizzazioni internazionali governative e non governative, mediante le risposte fornite al questionario inviato a queste dal Relatore speciale stesso. In questo, si riscontra che il ciberspace ospita preoccupanti quantità di materiale pedopornografia e che le chat-room diventano sempre più di frequente il canale preferito degli sfruttatori sessuali per prendere contatto con il minore e organizzare l'incontro con questo. A tale proposito si rileva che alcuni Stati hanno adottato delle disposizioni normative specifiche in materia d'adescamento a mezzo Internet. La ricerca elabora un'analisi delle diverse definizioni normative di pedopornografia a mezzo Internet in uso a livello nazionale, rilevando l'assenza di definizioni e disposizioni specifiche, che lasciano di conseguenza il minore completamente sprovvisto di tutela e protezione in questo frangente. Di conseguenza, il rapporto invita all'adozione di disposizioni normative specifiche che perseguano ogni singolo partecipante alla catena della pornografia minorile, ad approntare un codice di condotta per i fornitori di servizi su Internet e ad assicurare una legislazione in materia di pedopornografia che protegga i minori fino al 18° anno, senza alcun riferimento all'età del consenso.

3. LA PARTECIPAZIONE ITALIANA AI PROGRAMMI EUROPEI

3.1. DAPHNE II: EVOLUZIONE DEL PROGRAMMA DI TUTELA DELLE VITTIME DI VIOLENZA

La prima fase del programma Daphne prende avvio nel maggio 1997, sotto il nome di "Daphne Initiative", risultato dell'incontro di Bruxelles dell'aprile del 1997, voluto dalla Commissione, su tratta e sfruttamento sessuale, cui parteciparono membri di ong, dei governi degli Stati membri, del Parlamento e della Commissione europea.

Daphne si basa sul riconoscimento della violenza come grave crimine e seria aggressione al benessere della società, e affronta il fenomeno con un approccio basato sulla vittima, ultimo beneficiario d'ogni intervento.

In un'ottica di cooperazione fra Stati, i principali punti dell'Iniziativa indicano nella ricerca, nella raccolta e analisi dei dati sul fenomeno, nell'individuazione e nella circolazione di buone pratiche, in iniziative di formazione, campagne di informazione, azioni dirette a supporto delle vittime, il percorso da seguire nell'azione di prevenzione e contrasto al fenomeno.

Rilevato l'alto numero di progetti proposti (428 nel primo anno, 270 nel 1998, 354 nel 1999), e quindi il ruolo assunto da Daphne, nel 2000 viene creato il programma Daphne I (2000-2003, 20 milioni di euro di finanziamento)[30].

In una prospettiva di continuità, la seconda fase del programma europeo, grazie all'esperienza maturata negli anni precedenti, riesce a colmare alcune delle lacune esistenti e ad eliminare gli aspetti legati ad una progettazione legata in parte all'emergenza.

Il Programma Daphne differisce dalla precedente Iniziativa sotto tre aspetti prevalenti:

- non è più limitato alle ong ed al volontariato, riconoscendo agli enti locali la possibilità di proporsi come leader di progetto;
- si apre agli Stati candidati dell'Europa centrale e orientale, a Cipro, Malta e Turchia, ai paesi appartenenti all'EEA/EFTA;
- consente la presentazione di progetti pluriannuali (2-3 anni), in luogo del precedente limite di dodici mesi.

[30] Decisione n. 293/2000/CE, del Parlamento e del Consiglio del 29 gennaio 2000.

Quanto agli obiettivi, questi prevedono:

- la creazione di reti di livello europeo fra ong e la promozione della cooperazione fra le stesse e autorità competenti;
- l'attuazione di misure di protezione e di prevenzione della violenza;
- studi e ricerche volte ad individuare e analizzare le cause di violenza, metodi d'intervento attuativi di prevenzione, supporto e reinserimento sociale;
- l'organizzazione di campagne di informazione tese a diffondere la consapevolezza del fenomeno, sia a favore del pubblico, sia a favore di vittime, potenziali vittime, operatori.

Si realizza un sito web dedicato al programma, utile strumento di riferimento per le nuove organizzazioni applicanti, efficace volano d'informazioni e conoscenze, con la creazione di una libreria virtuale (progetti e materiali prodotti), i links delle associazioni partecipanti ai progetti, i report annuali, i bandi pubblicati e la relativa modulistica.
Nel solco dei risultati ottenuti, ciò che l'Unione considera prioritario è la volontà di "assicurare continuità ai progetti finanziati dal programma Daphne, proseguendo nell'acquisizione di esperienze e nell'offerta di opportunità volte a promuovere il valore aggiunto europeo derivante da tali esperienze[31]. Nasce quindi il Programma Daphne II (2004-2008, 50 milioni di finanziamento), terza fase dell'azione europea in materia[32].
Il nuovo corso del programma, forte dell'esperienza sviluppata in questi anni, deve consentire "lo scambio d'esperienze in materia, maturate nel corso delle azioni intraprese, negli Stati membri, compreso lo scambio d'informazioni sulle diverse normative, sulle sanzioni e sui risultati conseguiti.(...) Occorre scegliere con cura i settori in cui portare avanti le attività mediante una selezione di progetti che apportino un maggiore valore aggiunto a livello comunitario e mostrino il cammino da fare, mediante la sperimentazione e la divulgazione di nuove idee, per prevenire e combattere la violenza, nel contesto di un approccio multidisciplinare[33]" .
Un punto centrale del nuovo corso di Daphne è il potenziamento e lo sviluppo di nuovi strumenti finalizzati alla circolazione e diffusione dei risultati.
Un limite, risultante da una valutazione ex post dei sette anni di Daphne, era legato alla scarsa attitudine dei soggetti partecipanti e all'insufficiente attenzione rivolta alla diffusione dei risultati e degli outputs, all'insufficiente messa "sul mercato", messa in rete, degli aspetti rilevanti delle ricerche e degli studi condotti.
È questo il motivo per cui particolare enfasi è rivolta, nel Daphne II, agli interventi e agli obiettivi che mirano a interessare, coinvolgere in varia misura, oltre a vittime e potenziali vittime, altresì aggressori, potenziali aggressori e la società civile in generale.
Nell'Allegato alla decisione del 2004[34], fra i vari obiettivi indicati, si legge inoltre della volontà di "sostenere ed incoraggiare la collaborazione tra le organizzazioni non governative (Ong) e le altre organizzazioni, come le autorità locali (a livello competente), attive nella lotta contro la violenza[35]" .
E la specificazione di quanto le reti svolgono ci dice che "svolgono in particolare attività dirette ad affrontare i problemi connessi alla violenza, al fine di (...) realizzare un quadro comune per l'analisi del fenomeno (...), valutare i diversi tipi e l'efficacia delle misure e delle pratiche finalizzate alla prevenzione (...), promuovere attività che affrontino il problema a livello internazionale e nazionale[36]".
Ancora, il punto 7 è interamente dedicato ad azioni di sensibilizzazione rivolte ad un pubblico specifico, il cui fine è la promozione di "una politica di tolleranza zero nei confronti della violenza, di assistere le vittime e i gruppi a rischio e di denunciare gli episodi di violenza[37]" .

---

[31] Considerando n.10, Decisione n.803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
[32] Decisione n.803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
[33] Considerando n.12, Decisione n.803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
[34] Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
[35] Punto 5, Allegato alla Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
[36] Quest'ultimo punto (sembra voler dare rilievo all'attività di lobbying).
[37] Punto 7, Allegato alla Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

Nel corso dei lavori parlamentari, si sono sottolineati con forza il ruolo ed il peso che possono assumere i mezzi di comunicazione nel raggiungimento degli obiettivi, laddove si è evidenziato "l'importante ruolo svolto dai mezzi di comunicazione nella prevenzione della violenza, mediante la trasmissione di un'immagine non discriminatoria e non stereotipata (...) dei bambini e delle vittime di violenze in generale, (...) e come strumenti che possono aiutare gli operatori e governi ad accrescere la consapevolezza del problema e ad attuare programmi in materia[38]" .

La lettera d dell'Allegato indica infatti un'azione specifica nella "promozione, attraverso i mezzi di comunicazione di massa, di campagne pubblicitarie di condanna delle azioni di violenza e di sostegno alle vittime, sotto forma di aiuto psicologico, morale e pratico"[39] .

Per il Parlamento europeo diventa dunque fondamentale "sensibilizzare il grande pubblico attraverso campagne di informazione mirate, portatrici di messaggi che, da un lato, condannino la violenza e, dall'altro, sostengano le vittime"[40].

La Commissione inoltre si è proposta d organizzare e annualmente un meeting, che consenta uno scambio d'informazioni e porti alla valutazione intermedia dei progetti in atto. Il primo si è svolto a Bruxelles nel giugno del 2005, riunendo i responsabili dei progetti in corso di realizzazione e lo staff della Commissione responsabile del Programma per una giornata di lavoro dedicata, tra gli altri, ai temi del management e di strategie per una efficace diffusione dei risultati.

La Commissione intende realizzare anche corsi di formazione sugli aspetti finanziari e di reporting legati alla gestione dei progetti, trattiene una percentuale vicina al 15% del budget complessivo (circa 7.5 milioni di euro), per la diffusione dei risultati (attraverso il coinvolgimento di esperti o di organizzazioni di riconosciuta esperienza) e l'attuazione di altri interventi.

La Commissione può ricorrere, nell'esecuzione del programma, ad organizzazioni di assistenza tecnica, che saranno finanziate nell'ambito del quadro globale di bilancio[41] , offrendo così un deciso sostegno alle ong dei nuovi Stati membri, povere di esperienza e di conoscenze sufficienti dell'acquis Daphne.

La Commissione, infine, ha visto attribuirsi uno spazio maggiore nel nuovo Daphne, in relazione all'attuazione di alcuni obiettivi del programma, affinché tutti i settori del programma siano pienamente coperti[42] .

Ci si riferisce alla previsione di azioni complementari, finanziate dal programma e intraprese su iniziativa della Commissione.

Tali attività sono raggruppate nell'invito a presentare proposte per il trasferimento, l'adattamento e l'utilizzazione dei risultati disponibili: fra queste l'elaborazione d'indicatori e statistiche, attività di ricerca o altre iniziative dirette a garantire l'espansione della base di conoscenze e a "divulgare le informazioni e i risultati ottenuti" dal programma Daphne.

Il perseguimento delle azioni complementari può vedere anche un impegno e coinvolgimento operativo diretto della Commissione.

Un ulteriore aspetto di novità del Daphne riguarda il beneficiario dell'intero programma: la vittima.

Frutto forse della consolidata esperienza acquisita dall'Unione nel corso di questi sette anni di operato, la tutela della vittima si allarga innanzitutto alle attività di elaborazione ed attuazione di progetti per il trattamento, destinati non più alle sole vittime, ma anche alle persone a rischio, fra cui "i bambini e i giovani, testimoni di episodi di violenza domestica"[43] , aprendo dunque alla nuova frontiera della violenza assi-

---

[38] Emendamento 31 della relazione finale A5-0280/2003 del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (programma Daphne II) (COM(2003) 54 - C5-0060/2003 - 2003-0025(COD)).

[39] Punto 7, lett. d, Allegato della Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. Secondo una ricerca di Eurobarometro, i cittadini preferiscono ricevere informazioni sull'UE attraverso la televisione e i quotidiani. "Attitudes and expectations of viewers in terms of Television programmes with European content - Qualitative study of the 25 members of the European Union". Fieldwork: August-September 2004, November 2004.

[40] Emendamento 32 della relazione finale A5-0280/2003 del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (programma Daphne II) (COM(2003) 54 - C5-0060/2003 - 2003-0025(COD)).

[41] Allegato, titolo II, ultimo comma, della Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

[42] Azioni Complementari, Allegato, della Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

[43] Punto 6, Allegato della Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

stita. I progetti di trattamento dovranno essere rivolti anche agli autori, agli aggressori, secondo una prospettiva di recupero e reinserimento del reo, cui la Commissione sta dedicando una particolare attenzione.
Dalla valutazione sull'implementazione del programma Daphne, a livello europeo e italiano, si rileva che le principali organizzazioni, partecipanti ai progetti finanziati, sia come coordinatori, sia come partners, siano le Organizzazioni non governative, presenti per il 56% dei progetti come partners, per il 65% come capofila.
Se si aggiunge il dato delle "istituzioni di carità" (charity institutions), presenti con il 6% in entrambe le categorie individuate (partners e capofila), si vede come il mondo dell'associazionismo sia fortemente legato all'iniziativa Daphne.
Centri di ricerca, Università e Istituzioni pubbliche, partecipano, rispettivamente, al 4, 12 e 15% dei progetti in qualità di partners, all'11, 7 e 8% in veste di coordinatori.
Per quanto riguarda i tipi di violenza affrontati dai progetti finanziati i principali temi trattati sono, in ordine di importanza, la violenza in seno alla famiglia su donne e minori, la violenza legata al genere e la violenza sessuale; aspetti come il bullismo, la violenza contro adolescenti omosessuali e ai danni di donne e minori disabili rimangono ancora aree di nicchia. Sugli aspetti della tratta e della prostituzione coatta si osserva una partecipazione relativamente limitata, ma è opportuno ricordare che su questi temi esistono anche altre linee di finanziamento attivate nei settore della lotta all'emarginazione e all'esclusione sociale.
Per chiudere, considerando i beneficiari finali complessivamente si nota uno sbilanciamento sulle tematiche che riguardano le donne, tuttavia è necessario precisare che spesso, trattando ad esempio tematiche come la violenza domestica, il tema della protezione dei bambini vi è integrato come componente essenziale degli interventi di assistenza e delle politiche di prevenzione.
In data 2 gennaio 2006 è stato pubblicato un nuovo bando nell'ambito del programma europeo Daphne II a sostegno della lotta alla violenza sui bambini, i giovani e le donne.
A differenza degli altri anni la partecipazione al programma sarà aperta oltre che alle persone giuridiche pubbliche/private senza scopo di lucro degli Stati Membri (UE a 25), dei paesi EEA/EFTA (Islanda Liechtenstein e Norvegia) e di Bulgaria, Romania e Turchia anche a quelle di Albania, Bosnia Herzegovina, Croazia, Ex Repubblica Yugoslava di Macedonia, Serbia e Montenegro a condizione che abbiano concluso accordi di specifici con la Commissione per la partecipazione al Programma.
Priorità tematiche del nuovo bando saranno:

Violenza fra pari e meccanismi di protezione

- Mappature, studi, sondaggi ed indagini per comprendere gli atti di violenza dei bambini sui loro pari, dei giovani sui giovani, sulle giovani ragazze e le donne da parte di loro pari (compresa l'identificazione dei fattori di vulnerabilità, profilo dei perpetratori, circostanze e contesti nell'ambito dei quali sono commesse le violenze, risposte attuali).
- Mappatura delle ricerche disponibili e della programmazione nel campo della violenza fra pari e protezione dalla violenza fra pari con riguardo all'identificazione di buone pratiche e insegnamenti meritevoli e azioni per condividere le conclusioni con i professionisti del settore a livello europeo.
- Sviluppo, sperimentazione e implementazione (con il coinvolgimento dei destinatari) di meccanismi per prevenire la violenza fra pari, proteggere i bambini vulnerabili, i giovani e le donne, e trattare in maniera adeguata con i perpetratori di tali atti di violenza.
- Sviluppo, sperimentazione e implementazione di programmi da impiegare negli istituti di educazione (di primo secondo terzo ordine, professionale e altro) al fine di aumentare la comprensione della violenza fra pari e promuovere la tolleranza zero della stessa.
- Raccomandazioni a livello Europeo su contesti, strutture e azioni concepite per avere un impatto sulle circostanze e i contesti della violenza fra pari al fine di ridurla o di eliminarla.

Normativa europea in materia di violenza

- Mappatura della legislazione esistente negli Stati Membri relativa a qualunque forma di violenza e fornitura dei risultati in maniera tale che possano essere aggiornati, diffusi e fatti ampiamente circolare; includere le raccomandazioni UE all'interno di future direttive in materia di normative contro la violenza.
- Scambio di esperienze e insegnamenti relativi alla legislazione alla sua applicazione, concepita per rafforzare le competenze dei professionisti in materia di esecuzione/applicazione della legge e in campo giudiziario e para-legale e per proporre raccomandazioni pratiche per le riforme e per un migliore applicazione delle stesse.

Partecipazione dei bambini, dei giovani e delle donne nella prevenzione della violenza e sostegno alle vittime

- In collaborazione con i bambini e i giovani, mappature e/o sondaggi sulle attitudini dei giovani verso la violenza; loro suggerimenti per mitigarla o prevenirla, modi concreti tramite i quali i giovani possano essere coinvolti direttamente nella prevenzione, protezione e/o azioni relative al sostegno delle vittime della violenza; raccomandazioni per le azioni da intraprendere.
- Progetti di azione diretta che mobilitano i bambini e i giovani nel sostenere le vittime della violenza nell'ambito di contesti quali la scuola, la famiglia e luoghi di incontro per i giovani (clubs, centri etc.).
- Progetti di azione diretta che vedono la partecipazione di donne sopravvissute ad atti di violenza per fornire sostegno alle vittime e ridurre il rischio che altre donne diventino vittime di violenza, compresa la creazione di reti sostenibili e/o moduli di formazione per rafforzare le competenze.

Indicatori e relativa raccolta di dati

- Al fine di contribuire ad ottenere migliori sondaggi statistici sulla violenza e raccolte di dati armonizzate e comparabili, sarà data priorità allo sviluppo di indicatori e raccolta di dati nelle seguenti aree: violenza sui migranti (bambini, giovani e donne) ; violenza sui giovani che vivono lavorano nelle strade;violenza nelle famiglie

Estrazione di politiche dai risultati dei progetti terminati nell'ambito del programma Daphne

Sulla base di progetti Daphne finanziati, il Programma può contribuire allo sviluppo di politiche a livello locale, nazionale o europeo. Sarà data priorità agli studi estraggono politiche nelle seguenti aree:

- istituzionalizzazione e de-istituzionalizzazione dei bambini
- violenza nell'ambiente domestico compresa la violenza coniugale
- violenza contro le donne che lavorano in contesti sessuali, comprese le donne in situazioni di lavoro forzato e/o traffico di esseri umani.

Scambio, adeguamento e uso delle buone pratiche esistenti

I progetti presentati nell'ambito di questa categoria di azione devono dimostrare come sono state valutate e identificate le buone pratiche, dovranno essere coinvolti la maggior parte se non tutti gli Stati Membri. Sarà data priorità ai progetti volti a:

- sviluppare, adeguare e implementare moduli di formazione esistenti sviluppati nell'ambito di Daphne
- fornire "capacity building" e condivisione di competenze in materia di trattamento dei perpetratori della violenza

Progetti approvati nel biennio 2003-2004, aventi come capofila soggetti italiani e dedicati alle tematiche della violenza a bambini e adolescenti

Progetto "Dalla parte dei bambini 2: percorso formativi, campagna di sensibilizzazione, strumenti di counseling per adolescenti vittime di violenza"
Obiettivo operativo: quello di realizzare interventi di prevenzione primaria per mezzo di corsi di formazione, sviluppare sul territorio servizi di counseling per adolescenti vittime di violenza.
Il progetto prevede lo studio delle esperienze di counseling già sviluppatesi nei quattro paesi partner del progetto (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia), la preparazione dei corsi di formazione, delle campagne di sensibilizzazione e di uno schema di raccolta dati uniforme, la realizzazione di un corso di formazione per insegnanti e operatori sociali sulla violenza nei confronti di minori, un corso di preparazione per operatori telefonici e la conseguente creazione di linee telefoniche di ascolto e raccolta segnalazioni, la diffusione nei media dei risultati del progetto.

Progetto "Childhood, disability and violence: empowering disability organisations to develop prevention strategies"
Obiettivo operativo: prevenire la violenza nei confronti di famiglie composte da bambini affetti da handicap fisici, soprattutto quando vittime di questa violenza siano i minori.
L'attività di network portata avanti dai partners si focalizza sull'importanza assegnata alle associazioni locali e alle cooperative sociali, sia nella fase di scoperta dei casi di violenza, sia nella fase di descrizione e di prevenzione del fenomeno.Attraverso la raccolta di casi individuali (analisi qualitativa), la raccolta, valutazione critica e ridefinizione delle classificazioni delle varie forme di violenza e dei fattori di rischio, si fissano i principali obiettivi di prevenzione primaria, assegnando alle associazioni ed alle cooperative sociali un ruolo di primo piano nell'agire sui fattori genetici della violenza, con azioni rivolte però all'intera popolazione.

Metodi e strumenti per un approccio integrato e di rete al fenomeno della tratta di minori immigrati non accompagnati (msna)
Obiettivi operativi: creare una rete multi-disciplinare di sostegno ai minori stranieri non accompagnati vittime di tratta, attraverso lo svolgimento di ricerche sul fenomeno,lo sviluppo di una rete di sostegno e di corsi a favore degli operatori

Stop alle mutilazioni genitali femminili
Obiettivi operativi: creare una rete multi-disciplinare ed interistituzionale per sviluppare ricerche, scambio di informazioni, corsi e campagne di sensibilizzazione in materia di mutilazioni genitali femminili
Kinda Monitoraggio della prostituzione e dello sfruttamento sessuale di minori e giovani adulti stranieri
Obiettivi operativi: sensibilizzare l'opinione pubblica sul fenomeno e le potenziali vittime sui servizi di assistenza legale e sostegno psicologico, attraverso ricerca e comparazione con altri paesi europei, la formazione degli operatori e delle persone a più stretto contatto con le vittime sfruttate.

Datav Azione di diffusione dati sui teenagers vittime di violenze
Prosecuzione del progetto Atav
Obiettivi operativi: questo progetto vuole diffondere i risultati del progetto, informando i minori potenziali vittime di violenza, innescando dibattito all'interno degli istituti scolastici e con gli insegnanti sulle varie forme di violenza e sui servizi di ascolto.

Sviluppo di strumenti per garantire l'integrità delle Lasses (FGM)
Obiettivi operativi: testare e sviluppare strategie volte a contrastare la fgm perpetrata nei confronti di giovani vittime di mutilazione genitale femminile, all'interno delle comunità di immigrati presenti nei paesi partner del progetto (It, Spagna, Olanda, Svezia, Germania, Danimarca).
Ricerca demografica delle comunità presenti nei paesi membri, analisi materiale dei precedenti Daphne sull'argomento per campagne di sensibilizzazione, realizzazione di un kit di informazione e formazione e

la realizzazione di un sito web multilingue.

Violenza assistita: percezione di professionisti e bambini (5-11 anni)
Obiettivi operativi: fornire strumenti utili per affrontare e rilevare il fenomeno della violenza assistita.
Questi obiettivi si perseguono attraverso un approccio multi-disciplinare che permetta l'elaborazione di strumenti di analisi condivisi, standardizzabili e utilizzabili su scala internazionale.
Occorre realizzare un'indagine a carattere conoscitivo sulla percezione della violenza assistita da parte degli operatori di settore e dei bambini dai 5 agli 11 anni, accompagnate da un workshop di condivisione dei risultati e un seminario rivolto agli addetti ai lavori, concluse poi da un report finale.

3.2. COOPERAZIONE GIUDIZIARIA: IL PROGRAMMA AGIS

Il programma quadro AGIS ha preso il posto di cinque precedenti programmi europei: Grotius II - criminal, Oisin II, Stop II, Hippokrates, Falcone. Tutti questi programmi sono confluiti, a partire dal 2003, in Agis. Il Consiglio ha infatti deciso di creare "un singolo programma quadro (...) che velocizzerà la cooperazione attraverso un approccio coordinato e multi-disciplinare, coinvolgente i diversi soggetti responsabili, impegnati a prevenire e combattere il crimine all'interno dell'Unione europea"[44] .

Previsto per il periodo 2003-2007, Agis si presenta come strumento di sostegno e di aiuto agli operatori del mondo giudiziario, ufficiali delle forze dell'ordine, rappresentanti dei servizi di assistenza alle vittime, appartenenti ai venticinque paesi membri dell'Unione europea ed agli Stati candidati.
L'obiettivo di Agis è quello di creare una rete europea di cooperazione giudiziaria e di polizia e di incentivare la circolazione di esperienze e lo scambio di informazioni, a livello accademico, scientifico, tecnico.
Il programma incoraggia, non ultimo, gli Stati membri a compiere passi verso un'effettiva cooperazione con i paesi candidati e con i paesi terzi, non limitando l'impatto dei progetti ai confini europei, e permettendo così una più efficace azione di contrasto nei confronti della criminalità transnazionale.
I beneficiari ultimi dell'iniziativa comunitaria sono anche qui i cittadini europei, venendo assicurato loro "un alto livello di protezione nel contesto dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia"[45].
Gli obiettivi del programma sono lo sviluppo e l'implementazione dell'attività delle polizie europee, la promozione ed il rafforzamento del lavoro di rete, la cooperazione, locale e regionale, fra gli Stati membri, lo scambio e la diffusione di informazioni, esperienze e buone prassi, il potenziamento della formazione e di ricerche scientifiche e tecniche in materia.
Le attività, individuate dall'articolo 4 della decisione quadro, sono la formazione, l'organizzazione di conferenze, seminari, studi e ricerche, la diffusione dei risultati acquisiti, l'impulso alla cooperazione fra polizie, autorità giudiziarie ed altre organizzazioni, impegnate nella prevenzione e nel contrasto del crimine, sostenendo la creazione di networks[46].
Il programma Agis è finanziato da un budget complessivo di 77 milioni di euro, e la Commissione ha già proposto, in vista della sua scadenza nel 2007, la sua sostituzione con il nuovo programma quadro sulla salvaguardia della libertà e la sicurezza.
Dei più di 200 progetti ricevuti dalla Commissione, 112 sono stati finanziati[47].

---

[44] Considerando 7, Decisione del Consiglio europeo del 22 luglio 2002, creante un programma quadro di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia criminale.
[45] Articolo 1, Decisione del Consiglio europeo del 22 luglio 2002.
[46] Articolo 4, Decisione del Consiglio europeo del 22 luglio 2002.
[47] Dati tratti dal Primo rapporto annuale al Consiglio ed al Parlamento sull'attuazione del programma Agis, presentato dalla Commissione, Anno 2003, Bruxelles, 19 aprile 2005.

L'Italia è il primo paese ad utilizzare le risorse offerte da Agis, con 59 progetti presentati e 27 finanziati (24.1% del numero complessivo di progetti sostenuti), seguita da Germania (39 presentati, 24 finanziati, 21.4%), Regno Unito (27 presentati, 14 finanziati, 12.5%) e Irlanda (12 presentati, 9 finanziati, 8%)[48] .
I primi tre Stati rappresentano il 57.8% dei progetti presentati ed il 58% dei progetti finanziati[49].
Quanto ai settori di intervento, il 48.2% delle risorse stanziate per l'anno 2003 sono andate alla cooperazione delle polizie europee, seguito dal 37.5% utilizzato per il finanziamento di progetti di prevenzione e contrasto del crimine organizzato e di specifiche forme di criminalità, il 7.1% ad azioni di cooperazione giudiziaria ed il 4.5% ad interventi di assistenza alle vittime[50].
Analizzando invece la tipologia delle attività promosse, tenuto presente quanto indicato dall'articolo 4 della decisione[51] , la voce comprendente formazione, conferenze e seminari, ha assorbito il 66.9% del bilancio annuale, mentre il 26.8% è andato alla realizzazione di ricerche, studi specializzati, studi di fattibilità e alla creazione di networks, e un ridotto 4.5% a operazioni congiunte.
Infine, pare interessante rilevare il numero di progetti, presentati dai diversi soggetti legittimati a proporre un'azione, sotto l'egida del programma Agis.
Le Autorità nazionali centrali hanno ricevuto il 51.1% dei finanziamenti previsti, circa 4.8 milioni di euro, Ong e Università il 24.5%, per una cifra che si aggira sui 2.3 milioni di euro, mentre le Regioni e gli enti locali poco più di 540mila euro (5.9%).
Il 2003 può essere visto come l'anno di sperimentazione del programma, ed alcuni aspetti di esso sono stati oggetto di modifica e adeguamento.
Il numero di progetti presentati, per un totale di quasi 32 milioni di euro, dimostra con evidenza l'interesse suscitato, presso i potenziali beneficiari, dal nuovo programma europeo.
I problemi principali, rilevati in sede di valutazione dei progetti, hanno investito aspetti amministrativi e sostanziali delle domande presentate, molto spesso difformi a quanto richiesto dagli standards fissati dalla Commissione e previsti nella modulistica.
Ciononostante, a giudizio della Commissione, il programma Agis ha centrato l'obiettivo previsto, ponendosi come strumento di impulso, in grado di rispondere alle esigenze degli Stati membri.
Si allude cioè alla piena applicazione delle principali normative europee (Mandato di Arresto europeo, legislazione contro il terrorismo, legislazione contro il traffico di esseri umani, assistenza alle vittime, ecc.) allo sviluppo della cooperazione giudiziaria e della cooperazione di polizia, alla previsione di azioni transnazionali di contrasto e prevenzione, condotte dalle organizzazioni statali in una prospettiva europea.

3.3. UNA RIFLESSIONE SULLE ESPERIENZE: RISULTATI DI UN'INDAGINE SUI PARTECIPANTI ITALIANI AI PROGETTI DAPHNE E AGIS NEGLI ANNI 2002-2004

Con questa indagine si è inteso raccogliere informazioni sull'esperienza di progettazione a livello europeo contattando direttamente i protagonisti delle attività realizzate. Le considerazioni che seguono si basano sull'analisi delle risposte (70% dei questionari) ad un breve questionario di rilevazione, simile per Daphne e Agis, in cui si domandava agli enti di evidenziare criticità e aspetti positivi della esperienza complessiva del progetto realizzato sotto l'egida dell'Unione europea. I questionari sono stati inviati alle realtà italiane capofila di progetti finanziati, solo a quelli aventi come beneficiari i minori o come tematiche aspetti relativi alla vita e alla protezione del minore.
Dai dati raccolti emerge che la motivazione principale che ha mosso i soggetti a partecipare ai programmi Daphne e Agis è fondamentalmente l'esigenza di innovare e sviluppare le attività condotte dalle organizzazioni (ricorre in tutti i questionari), mentre individualmente esse hanno posto l'accento sulla volontà di operare a livello europeo o di accedere ad uno spazio di confronto con altre realtà europee impegna-

[48] Ibidem.
[49] Ibidem.
[50] Ibidem.
[51] Vedi supra.

te nel medesimo ambito per ampliare anche le fonti di finanziamento.
Le principali difficoltà hanno investito la determinazione del budget o il reperimento di partner europei, necessari per beneficiare dei fondi Daphne e Agis, oltre che la definizione dei termini di impatto del progetto sulle cause del problema specifico sul quale interveniva. In fase realizzativa, le organizzazioni hanno incontrato problemi nel rispetto del time planning e soprattutto del budget pianificato.
A favore dei beneficiari si è sviluppato un maggiore spazio di accesso ai servizi di assistenza e supporto alle vittime, mentre per gli enti si va rafforzando la capacità di lavorare in rete, il miglioramento della propria credibilità a livello nazionale (la partecipazione ad un progetto europeo sembra divenire un marchio di qualità per il mondo delle ong), ed infine, per i gruppi target, si è sviluppata una maggiore consapevolezza in relazione ai temi sviluppati dai singoli progetti, una maggiore propensione a lavorare ed a confrontare la propria attività in una dimensione europea.
Per quanto riguarda l'influenza dei progetti europei sull'azione del legislatore e sulle politiche pubbliche, si rileva una maggiore conoscenza e consapevolezza del fenomeno, cui è seguita più attenzione ed un più deciso risalto dato alle iniziative intraprese, assieme ad una significativa apertura alla conoscenza di esperienze e modalità di intervento sviluppate in altri paesi.
Fra le buone pratiche, rappresenta un punto importante, l'esplorazione e l'utilizzo di nuovi strumenti volti a cogliere l'attenzione del vasto pubblico.
Si sono così realizzate nuove campagne di informazione, si è perseguita una sovraesposizione mediatica e nuovi linguaggi, adottati in seminari e focus group, per coinvolgere e innescare positive reazioni e interazioni fra gli enti organizzatori e i destinatari intermedi e finali dei progetti.
Per migliorare la partecipazione ai programmi, in particolare dal punto di vista qualitativo, valorizzandone anche i risultati, gli intervistati ritengono che sarebbe necessario dare continuità ai progetti, allargando le attività su più anni o progetti successivi e sinergici, creare un database nazionale dei progetti per riuscire a far circolare i risultati a livello nazionale e locale. Si dà risalto anche alla necessità di realizzare incontri periodici tra i rappresentanti delle associazioni e gli enti che godono già di finanziamenti europei, permettendo così lo scambio di esperienze e di informazioni.

4. LA COOPERAZIONE ITALIANA PER I MINORI

Il ruolo dell'Italia nella cooperazione internazionale è guidato dal Ministero degli affari esteri, che svolge anche un'intensa attività di coordinamento. Il Ministero presiede il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), istituito con decreto del Ministro degli affari esteri del 15 febbraio 1978 presso la Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani (DGAPM), con lo scopo di assolvere agli obblighi assunti dall'Italia nel campo dei diritti umani. In particolare, il CIDU predispone i rapporti periodici sull'attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (CRC) e sui relativi Protocolli opzionali sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati e nella prostituzione e pornografia minorile.
Il Ministero partecipa, inoltre, sia a organismi nazionali di coordinamento quali il Comitato CICLOPE e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, sia a organismi internazionali quali la Commissione diritti umani dell'ONU e il Gruppo di lavoro sui diritti umani del Consiglio dell'UE (COHOM).
Il Ministero degli affari esteri ha realizzato una serie di iniziative di cooperazione allo sviluppo in favore di bambini adolescenti e giovani in accordo con le Linee guida della Cooperazione italiana sulla tematica minorile. I programmi sono sempre realizzati in collaborazione con i Governi beneficiari e attraverso una strategia multisettoriale integrata rivolta ai giovani, quali futuri attori dello sviluppo dei loro paesi.
I programmi intervengono per il rafforzamento dei processi di pace e della democrazia, sostengono le istituzioni a livello centrale e decentrato, rafforzano la rete delle organizzazioni della società civile sul territorio, promuovono sistematicamente la partecipazione comunitaria, rafforzano le organizzazioni giovanili dei giovani beneficiari, facendoli partecipare alla realizzazione dei servizi di base e alla informazione, sensibilizzazione e monitoraggio sugli interventi in loro favore.
La Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Esteri italiano finanzia e realizza, direttamente o attraverso le Organizzazioni Internazionali e le ONG (Organizzazioni non governa-

tive) italiane, vari progetti mirati alla prevenzione e alla lotta al traffico di bambini, bambine e adolescenti a rischio per vendita di organi, per sfruttamento sessuale anche attraverso il turismo, per il loro utilizzo nei conflitti armati e per tutte le altre forme peggiori di sfruttamento, definite dalla Convenzione ILO n. 182, e dalla relativa Raccomandazione n. 190, quali nuove forme di schiavitù. La Convenzione, sottoscritta a Ginevra nel 2000 e ratificata dal nostro Paese nel 2002, costituisce una priorità nelle Linee Guida della Cooperazione Italiana sulla tematica minorile.
Nell'area della prevenzione e lotta allo sfruttamento del lavoro minorile nelle forme peggiori e a ogni forma di violenza e abuso, le iniziative più importanti interessano:

a. Africa. In Senegal, è stato finanziato il programma bilaterale Lotta alle peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile, realizzato con l'Unicef per 1,4 milioni di euro, per la realizzazione di un intervento integrato di sviluppo sociale che vuole contribuire a ridurre e abolire le forme peggiori di sfruttamento del lavoro, di violenza e di abuso. In Etiopia, il Ministero sostiene un programma bilaterale - affidato alle Ong - di Lotta allo sfruttamento del lavoro minorile nelle sue peggiori forme, localizzato nella Regione di Addis Abeba e nella Regione Oromia, con un contributo di 2,6 milioni di euro. Il programma ha come obiettivo specifico la facilitazione dell'accesso dei minori a rischio di esclusione sociale ai servizi di base quali educazione e sanità, il reintegro sociale dei bambini soggetti alle forme peggiori di sfruttamento.
b. America centrale. In Guatemala, Salvador e Honduras è stato finanziato un Programma Regionale in collaborazione con l'ILO (International Labour Organisation), nel quadro del programma IPEC (International Program on the Elimination of Child Labour), per la prevenzione e l'eliminazione del lavoro minorile nelle discariche. Il contributo erogato è pari a 2,2 milioni di dollari, l'intervento è stato avviato in collaborazione con la Regione Piemonte. L'obiettivo del progetto è di contribuire alla prevenzione ed eliminazione del lavoro minorile in un settore ad altissimo rischio nel quale i minori coinvolti sono spesso vittime anche di sfruttamento sessuale. In Nicaragua è stato realizzato un programma bilaterale con l'Unicef, e con il coinvolgimento di Regioni e ONG italiane, per un valore complessivo di 1.5 milioni di euro, finalizzato al sostegno dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza e Lotta alla povertà e alle peggiori di sfruttamento del lavoro minorile, la tratta, lo sfruttamento e l'abuso sessuale.
La Cooperazione italiana ha perseguito una strategia coerente di sostegno ad iniziative anti-tratta, sia attraverso il contributo volontario annuale alle Organizzazioni Internazionali sia attraverso il finanziamento di progetti mirati.
Area prioritaria d'intervento è stata la Regione Balcanica, con particolare riferimento ad Albania, Kossovo, Serbia-Montenegro, Macedonia, Croazia, realizzate attraverso OIM, Banca Mondiale e Unicef. In particolare, un'iniziativa bilaterale sull'Albania - per la prevenzione del fenomeno dei minori non accompagnati e a rischio di tratta - presenta un carattere fortemente innovativo coinvolgendo, quali partner della DGCS, tre Regioni: Puglia, Marche ed Emilia Romagna.
In Africa, la cooperazione interviene da anni in Nigeria con un programma, svolto con l'UNICRI e l'ECPAT Italia (End Prostitution Child Pornography and Traffiking of Children of Sexual Purposes), contro la tratta di minori e giovani donne dalla Nigeria in Italia ai fini di sfruttamento sessuale. Il programma, cui sono stati destinati circa 800.000 dollari, opera sia sul piano sociale, rafforzando le associazioni locali per le attività di prevenzione, assistenza e recupero delle ragazze vittime della tratta, sia sul piano istituzionale, definendo e sperimentando meccanismi di cooperazione tecnica tra magistratura e forze di polizia italiane e nigeriane.
In Mali e Costa D'Avorio è attivo il programma Lotta al traffico di minori, condotto con l'OIM con un contributo italiano di 850.000 euro. Il programma prevede il coinvolgimento a tutti i livelli delle istituzioni nazionali e locali e delle Ong attive sul territorio.
Nel continente africano, con l'UNICEF e l'IRC, la Cooperazione italiana ha contribuito alla ricerca Africa-"Policy Responses" per la preparazione del Piano d'Azione U.E. contro il traffico di esseri umani - minori e giovani donne, nell'ambito delle consultazioni U.E.-Africa dove l'Italia insieme alla Svezia è referente per la tematica specifica.
La ricerca, pubblicata nella collana "Innocenti Insight" con il titolo "Child Trafficking in West Africa: Policy Responses", è stata condotta in otto Paesi dell'Africa Occidentale (Benin, Burkina Faso, Camerun, Costa d'Avorio, Gabon, Mali, Nigeria e Togo) per delineare nuove linee d'azione contro il traffico dei

minori.
Il progetto ha consentito di raccogliere importanti dati ed informazioni sulla situazione del fenomeno nei Paesi coinvolti, mappando le principali rotte del traffico e individuando i principali protagonisti nelle azioni di lotta e contrasto.
In America centrale la cooperazione italiana è presente in Repubblica Dominicana con il programma Lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti anche attraverso il turismo sessuale a danno dei minori di età, attuato in collaborazione con l'UNICEF e ECPAT Italia, con un contributo di 800.000 euro. L'impegno italiano in questo paese è particolarmente importante perché la Repubblica Dominicana è meta di consistenti flussi turistici, con una forte presenza di turismo italiano. Parte di questo turismo è purtroppo rappresentata dal turismo sessuale, che vede spesso vittime adolescenti e bambini in giovanissima età. Il programma prevede e realizza una formazione mirata di operatori e soggetti istituzionali per la prevenzione e la lotta alla pedopornografia nazionale e internazionale anche attraverso internet, con il valido contributo di esperti italiani del Ministero degli interni, della Giustizia, della Difesa e del Turismo.
Nella Regione Centro Americana/Carabi, in collaborazione con il TACRO (The Americas and Caribbean Regional Office) dell'UNICEF, è stato lanciato il programma Lotta al traffico di bambini ed adolescenti vittime di pedopornografia on line, sfruttamento sessuale anche nel turismo e di adozioni internazionali clandestine, con un contributo di 2,7 milioni di euro. L'iniziativa riguarda Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama, Costa Rica, Belize e Messico. Nei primi quattro Paesi sono state realizzate azioni di prevenzione e contrasto del fenomeno e di sostegno alle giovani vittime, con il coinvolgimento di ONG e di esperti italiani; in tutti e otto i Paesi, invece, è stata avviata una ricerca a livello regionale per accertare l'entità del problema e disegnare una mappatura dei flussi della tratta.
Anche l'Asia orientale è una regione nella quale si distingue l'impegno della cooperazione messa in campo dall'Italia. Qui, in collaborazione con l'Ufficio regionale dell'UNICEF (EAPRO: East Asia and the Pacific Regional Office), e specificamente in Cambogia, Vietnam, Laos, Indonesia, Filippine e Thailandia, è stato finanziato il programma Lotta al traffico dei minori per sfruttamento sessuale, con un contributo di oltre 5 milioni di euro.

Infine, l'UNICRI sta per realizzare in collaborazione con ECPAT International in Asia, Africa, America Latina e Europa dell'Est il "Global Program Against the Trafficking of Human Beings", con un contributo italiano di 980.000 euro. La DGCS finanzia il segmento di età 0-18 anni, con particolare riguardo alla tratta dei minori per scopi di sfruttamento sessuale ai fini commerciali. Il programma prevede anche lo sviluppo di azioni di cooperazione decentrata con quelle istanze locali che vedono la presenza sul loro territorio di minori stranieri sfruttati sessualmente, provenienti dalle aree geografiche interessate dalla ricerca.

PAGINA BIANCA

QUARTA SEZIONE

LE DIVERSE FORME DI ABUSO E SFRUTTAMENTO SESSUALE DI BAMBINI, BAMBINE E ADOLESCENTI: I DATI LEGATI ALLA NORMATIVA NAZIONALE

PAGINA BIANCA

Premessa

Negli ultimi anni si è sviluppata una maggiore sensibilità nell'organizzazione di sistemi informativi sugli aspetti che riguardano disagio e violenza all'infanzia. L'esigenza nasce dalla consapevolezza che i dati ad oggi esistenti riguardanti questi fenomeni forniscono solo una piccola parte della realtà e che tutte le considerazioni, sia a livello quantitativo che qualitativo, sulla tematica "abuso e maltrattamento" si riferiscono a dati che per loro natura non possono esaurire le numerose domande che emergono dalla complessità del fenomeno. Le informazioni disponibili hanno molto spesso caratteristiche di sinteticità risultando quasi sempre difficilmente confrontabili tra loro, e ciò rende complicata l'identificazione di strategie di prevenzione, contrasto e repressione che siano mirate ed efficaci.
È evidente che le caratteristiche che emergono dall'analisi dei dati certi, cioè i dati che si riferiscono alle segnalazioni all'Autorità giudiziaria, non possono essere rappresentative dell'intero universo. È ragionevole pensare che la componente non conosciuta del fenomeno dell'abuso sessuale e dello sfruttamento sessuale di minori abbia caratteristiche diverse da quella conosciuta, anche per il semplice fatto che nel primo caso, a differenza del secondo, non si è verificata nessuna segnalazione all'Autorità giudiziaria.
In questo contesto il riferimento principale è rappresentato dal dato istituzionale in possesso delle Autorità giudiziarie e quindi per competenza dei Ministeri. In particolar modo il Ministero dell'Interno con il Dipartimento di Pubblica sicurezza è molto attivo nel monitoraggio di alcuni aspetti del fenomeno riferiti all'abuso sui minori grazie al funzionamento di un sistema informativo che riesce a fornire dati aggiornati praticamente in tempo reale.
L'analisi quantitativa del fenomeno che verrà proposta di seguito prenderà dapprima in considerazione le fattispecie di reato relative alle legge 15 febbraio 1996, n. 66, Norme contro la violenza sessuale (Fonte Ministero dell'Interno - Dipartimento di pubblica sicurezza), e successivamente le fattispecie di reato relative alla legge 3 agosto 1998, n. 269, Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù (Fonte Istat - Statistiche giudiziarie penali).

1.LE VITTIME, LE SEGNALAZIONI DI REATO E LE PERSONE DENUNCIATE PER LE FATTISPECIE DI REATO INTRODOTTE DALLA LEGGE N. 66/96

Il periodo di riferimento sul quale si baserà l'analisi dei dati è piuttosto recente e riguarda gli anni che vanno dal 2002 al 2004. Verranno inoltre confrontati i dati relativi ai primi sei mesi del 2004 e del 2005 allo scopo di poter avanzare un'ipotesi sull'andamento del fenomeno nell'ultimo anno, tenendo in considerazione su base esperienziale, che i dati provvisori del 2005 potrebbero essere soggetti a forti variazioni.
Infine, è opportuno sottolineare che i dati presentati, frutto della collaborazione tra gli Uffici minori delle Questure, le forze di Polizia e il Ministero dell'Interno e comprendenti informazioni sulle caratteristiche delle vittime e degli autori dei reati, rappresentano solo una parte dei delitti denunciati all'Autorità giudiziaria.

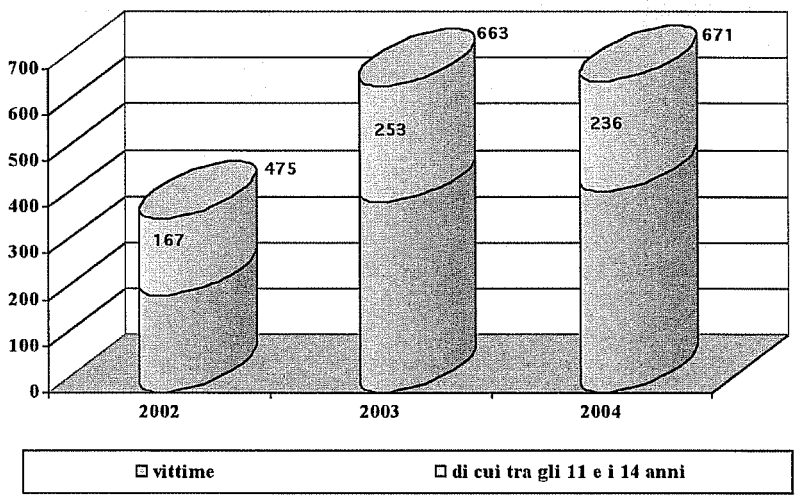
1.1. LE VITTIME NELLE DIVERSE FATTISPECIE DI REATO E LA LORO ETÀ

Il numero totale delle vittime minorenni segnalate all'Autorità giudiziaria e cioè il numero dei soggetti passivi nei reati consumati e tentati per le fattispecie di reato attinenti alla legge n. 66/96, è in deciso aumento: si passa dai 598 casi del 2002 ai 782 casi del 2004 per un aumento percentuale nel periodo considerato pari al 30%. La maggior parte delle vittime si colloca nella classe di età tra gli 11 e i 14 anni e, in particolar modo, nel corso dell'ultimo anno di rilevazione, si osserva un ulteriore allontanamento quantitativo tra la classe 11-14 anni e la classe 15-17 anni, che rappresenta la seconda classe modale anche in relazione all'ampiezza delle tre classi.
L'analisi delle caratteristiche che contraddistinguono le vittime segnalate assume particolare rilevanza se si considerano le stesse nelle diverse tipologie di reato.

Violenza sessuale (art. 609 bis e ter c.p.)

Il numero più alto di vittime minorenni segnalate all'Autorità giudiziaria per le diverse fattispecie di reato attinenti alla legge n. 66/96, riguarda la "violenza sessuale" rubricata sotto l'art. 609 bis e ter c.p. con: 475 vittime di violenza sessuale nel 2002, 663 vittime nel 2003 e 671 vittime nel 2004. L'andamento mostra un notevole incremento tra il 2002 e il 2003 (+ 40,0%) ed un sostanziale assestamento tra il 2003 e il 2004. La crescita riguarda soprattutto la fascia di età più bassa (0-10 anni) che passa dalle 167 vittime del 2002 alle 253 del 2003 (pari ad un incremento percentuale di circa il 52%) per poi scendere leggermente nel 2004 fino a 236 vittime. Per questa tipologia di reato, così come per le altre, la classe di età più importante dal punto di vista quantitativo è quella relativa alle vittime tra gli 11 e i 14 anni che riscontra un'incidenza media nei tre anni considerati di circa il 40% del totale.

Figura 1 - Vittime segnalate all'Autorità giudiziaria per la fattispecie di reato "violenza sessuale" (art. 609 bis e ter c.p.) - Anni 2002-2004



Atti sessuali con minorenne (art. 609 quater c.p.)

Le vittime minorenni segnalate all'Autorità giudiziaria per "atti sessuali con minorenne" (art. 609 quater c.p.) sono nell'arco dei tre anni considerati in diminuzione. Si passa infatti dagli 80 casi del 2002 ai 47 del 2003 per poi risalire nel corso del 2004 a 69 casi. Gli 11-14enni rimangono anche in questo caso la classe di età più a rischio essendo quelli con l'incidenza più alta rispetto al totale. Per i 15-17enni il dato è in leggera crescita e quindi in controtendenza rispetto al valore totale; infatti, le vittime segnalate nel corso del 2002 erano state 10 mentre ne risultano 18 nel corso del 2004.

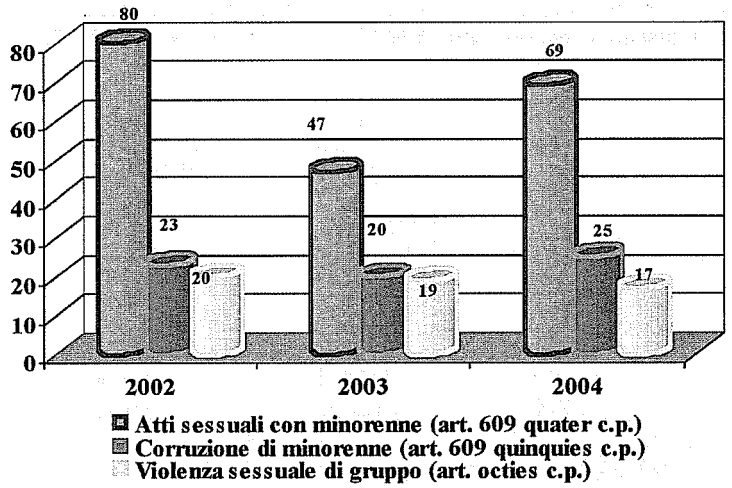
Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies c.p.)

Le vittime minorenni segnalate all'Autorità giudiziaria relativamente alla fattispecie di reato "corruzione di minorenne" (art. 609 quinquies c.p.) sono state 68 nel corso dell'intero triennio 2002-2004. Da segnalare che i casi riguardanti i 15-17enni sono stati nel triennio appena 4, per le altre due classi di età, 0-10 anni e 11-14 anni, la distribuzione non registra variazioni significative: i minori di 0-10 anni i casi di violenza segnalati nel periodo sono stati 29 di cui 10 nel 2002, 10 nel 2003 e 9 nel 2004; per gli 11-14enni i casi di violenza segnalati sono stati 12 nel 2002, 9 nel 2003 e 14 nel 2004, per un totale 2002-2004 di 35 casi.

Violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies c.p.)

Così come per la "corruzione di minorenne" anche per la "violenza sessuale di gruppo" (art. 609 octies c.p.) i numeri che emergono sono piuttosto bassi. Nel corso del triennio 2002-2004 il totale delle vittime minorenni segnalate all'Autorità giudiziaria sono state 56. Nel corso del 2002 dei 20 casi di violenza sessuale segnalati all'Autorità giudiziaria, 2 segnalazioni riguardavano i minori di 0-10 anni, 8 riguardavano gli 11-14enni e 10 i 15-17enni. Successivamente, le segnalazioni che riguardavano i minori di 0-10 anni sono state 15 nel 2003 e nessuna nel 2004, per gli 11-14enni sono state 3 nel 2003 e 9 nel 2004 mentre per i 15-17enni sono state una soltanto nel corso del 2003 e 8 nel corso del 2004.

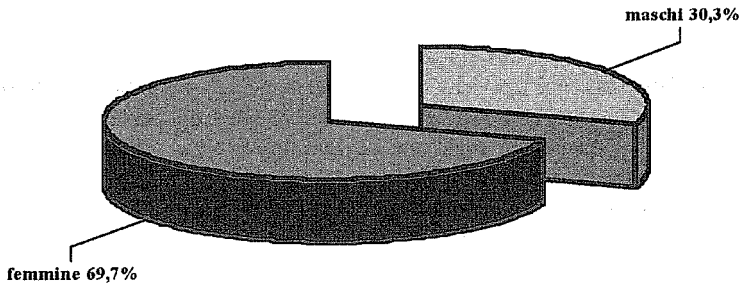
Figura 2 - Vittime segnalate all'Autorità giudiziaria per le fattispecie di reato riconducibili agli artt. 609 quater, quinquies e octies c.p. - Anni 2002-2004



1.2. LE VITTIME SECONDO IL SESSO E LA CITTADINANZA

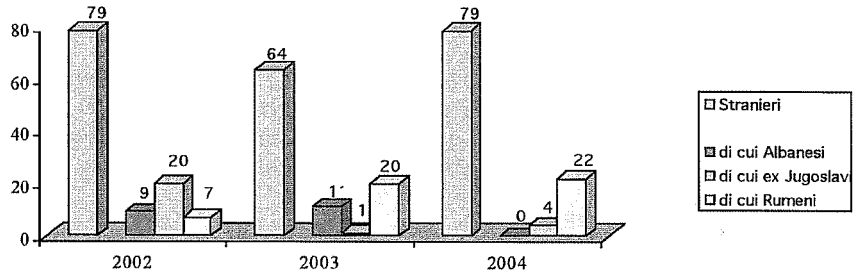
Nel periodo 2002-2004 e per ogni anno considerato, tra le vittime minorenni segnalate all'Autorità giudiziaria per i reati attinenti alla legge n. 66/96 prevale costantemente la componente femminile con un rapporto medio pari a poco più di 2 vittime di sesso femminile per ogni vittima di sesso maschile. Nel corso del 2002 a fronte delle 598 vittime segnalate le femmine sono state 428 pari al 72% del totale; nel corso del 2003 l'incidenza percentuale delle femmine sul totale delle vittime segnalate scende al 66% (494 vittime di sesso femminile rispetto al totale di 749 vittime), mentre nel corso del 2004 la stessa incidenza percentuale risale al 72%, registrando a fronte delle 782 vittime segnalate 561 vittime di sesso femminile.

Figura 3 - Vittime segnalate all'Autorità giudiziaria secondo il sesso per le e fattispecie di reato riconducibili agli artt. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p. - Periodo 2002-2004



Sempre in relazione al periodo 2002-2004, tra le vittime minorenni segnalate all'Autorità giudiziaria l'incidenza percentuale delle vittime italiane è molto alta: la loro quota percentuale si colloca sempre al di sopra del 75%, ma che nel 2003 è addirittura pari al 90%. In pratica, ogni 10 vittime segnalate solamente una era di cittadinanza straniera. Si deve comunque tenere in considerazione che in proporzione alla popolazione presente (residente e non residente) sul territorio nazionale, il rapporto italiani stranieri non è poi così alto. In questo caso, la definizione di un tasso medio annuo sulla popolazione residente è di difficile applicazione vista la difficoltà di stabilire la dimensione quantitativa della componente straniera non residente. La componente straniera è comunque molto importante anche in relazione alle caratteristiche interne che presenta e alla "dinamicità" che la contraddistingue. Infatti, tra le vittime segnalate di cittadinanza straniera si registrano continui cambiamenti nella sua composizione soprattutto per ciò che riguarda alcune cittadinanze. Ad esempio, nel corso del 2002 delle 79 vittime minorenni di cittadinanza straniera, 20 provenivano dalla ex Jugoslavia, 9 dall'Albania e dal Marocco e 7 dalla Romania. L'anno successivo tra le 64 vittime straniere solamente una è cittadina della ex Jugoslavia, mentre aumentano considerevolmente le vittime con cittadinanza rumena che contano 20 casi. Nel corso del 2004 si conferma il forte calo relativo alla ex Jugoslavia che conta appena 4 casi a fronte dei 79 totali; inoltre, si azzera completamente la componente albanese e si conferma la cittadinanza minorile più a rischio quella rumena con circa 22 casi su 79.

Figura 4 - Vittime segnalate all'Autorità giudiziaria secondo la cittadinanza straniera per le e fattispecie di reato riconducibili agli artt. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p. - Periodo 2002-2004



L'aumento delle vittime di cittadinanza rumena sembra essere condizionato soprattutto dall'aumento della componente maschile; in effetti, mentre nel corso del 2002 a fronte delle 7 vittime registrate solo una era di sesso maschile, nel 2003 l'incidenza dei maschi è di 4 su 20, mentre nel 2004 tra le 22 vittime rumene segnalate si contano 9 maschi.
In relazione alle caratteristiche delle vittime di cittadinanza straniera si evidenzia, inoltre:

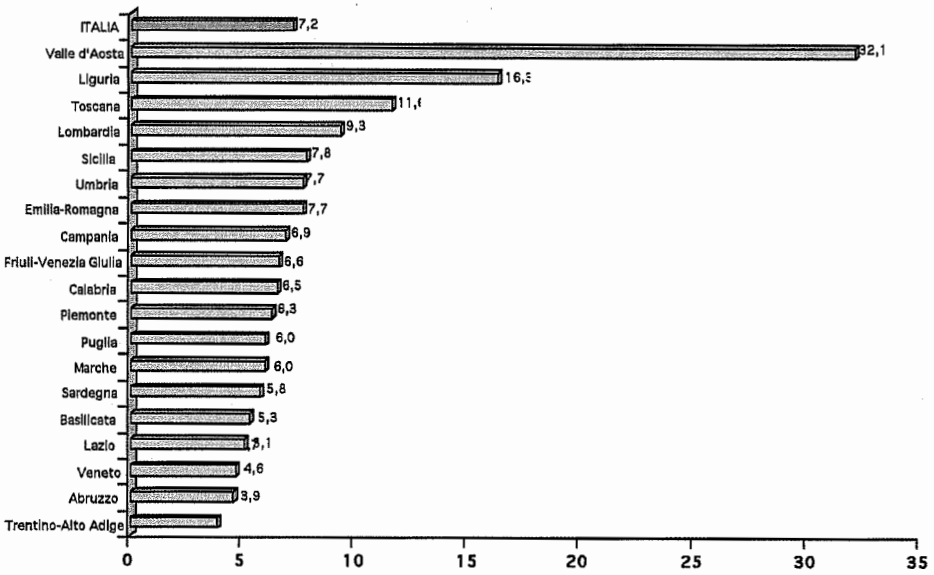
- la proporzione di 2 vittime di sesso femminile per ogni vittima di sesso maschile viene rispettata anche tra le vittime segnalate di cittadinanza straniera;
- a fronte del forte incremento di minori vittime segnalati all'Autorità giudiziaria per i reati di violenza sessuale, non corrisponde un aumento proporzionale delle vittime di cittadinanza straniera che rimangono nel 2004 agli stessi livelli del 2002.

1.3. LE VITTIME SECONDO LA REGIONE DI RESIDENZA

Nel triennio 2002-2004 la regione che registra il tasso medio annuo più alto (numero di vittime per 100mila abitanti residenti della stessa età) di minori segnalati all'Autorità giudiziaria in quanto vittime di violenze sessuali (ci si riferisce alle tipologie di reato attinenti alla legge n. 66/96) è la Liguria, seguita dalla Toscana e dalla Lombardia. In pratica, a fronte di un valore medio nazionale di 7,2 segnalazioni all'Autorità giudiziaria di minori vittime di violenza sessuale per ogni 100mila minori residenti, in Liguria se ne contano in media ogni anno 16,3, in Toscana 11,6 e in Lombardia 9,3. L'analisi non tiene conto volontariamente del tasso medio annuo calcolato per la Valle d'Aosta il cui valore è molto alto (32,1) a fronte però di numeri molto piccoli di vittime (addirittura zero casi nel corso del 2004) e di popolazione minorile residente.
Al contrario, le regioni che hanno un tasso medio annuo abbondantemente al di sotto del valore medio nazionale sono: il Molise (2,4 minori vittime di violenze sessuali segnalate all'Autorità giudiziaria per ogni 100mila minori residenti; anche in questo caso però valgono le considerazioni fatte per la Valle d'Aosta), il Veneto con 4,7 segnalazioni e il Trentino Alto Adige con 3,9. Le regioni non elencate hanno tutte un valore del tasso medio annuo molto vicino al valore medio nazionale.

Restringendo l'analisi ai soli valori assoluti, si evidenzia che la Lombardia è la regione con il numero più alto di segnalazioni pari a 402 casi nel periodo 2002-2004, seguita dalla Campania con 262 casi e dalla Sicilia con 240.
Relativamente agli andamenti annuali per alcune regioni si registra un aumento nel corso dei tre anni considerati: il Piemonte passa dai 29 casi di segnalazioni di violenza su minori del 2002 ai 52 del 2004; la Lombardia passa dai 93 casi del 2002 ai 169 nel 2004; il Veneto dai 16 casi del 2002 ai 44 del 2004; la Puglia da 26 casi a 67 nello stesso periodo; la Sicilia dai 47 casi del 2003 ai 96 del 2004.
La Toscana e l'Umbria sono invece le due regioni che registrano una diminuzione nel periodo considerato; la prima passa dagli 84 casi registrati nel 2002 ai 42 del 2004, mentre la seconda passa dai 22 casi del 2002 ai 4 del 2004.

Figura 5 - Vittime segnalate all'Autorità giudiziaria secondo la regione di residenza per le e fattispecie di reato riconducibili agli artt. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.. Tassi medio annui per 100mila abitanti - Periodo 2002-2004



1.4. LE SEGNALAZIONI E LE PERSONE DENUNCIATE ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA PER I REATI DI VIOLENZA SESSUALE SUI MINORI

All'aumento del numero di vittime minorenni segnalate per i reati relativi alla legge n. 66/96 corrisponde, per gli stessi reati, un significativo aumento delle segnalazioni di reato e delle persone denunciate all'Autorità giudiziaria.
Per ciò che riguarda le segnalazioni di reato (numero di segnalazioni pervenute agli uffici giudiziari periferici), l'aumento percentuale relativo al periodo 2002-2004 è stato pari al 28%. In termini di valori assoluti, nel 2002 le segnalazioni di reato sono state 493, per aumentare poi l'anno successivo fino a 565 ed arrivare a 632 nel 2004.
Leggermente più basso è l'incremento percentuale delle persone denunciate all'Autorità giudiziaria che passano nel periodo considerato dalle 587 del 2002 alle 733 del 2004 (sono state 666 nel 2003) per un incremento percentuale di circa il 25%.
È interessante sottolineare che, in media, ad ogni segnalazione di reato pervenuta all'Autorità giudiziaria corrispondono circa 1,2 persone denunciate. Non tutte le tipologie di reato presentano però le stesse caratteristiche, per tale motivo, così come già avvenuto per le vittime, l'analisi verrà affrontata per ogni singola tipologia di reato.
Violenza sessuale (art. 609 bis e ter c.p.)
Per i reati di "violenza sessuale" sui minori (art. 609 bis e ter c.p.) si registrano nel corso del triennio 2002-2004 incrementi sia nel numero di segnalazioni di reato, che passano dalle 407 del 2002 alle 527 del 2004 (per un incremento percentuale di circa il 30%), sia nel numero delle persone denunciate, che passano dalle 462 del 2002 alle 597 del 2004 (per un incremento percentuale di circa il 25%).
Una quota significativa delle segnalazioni di reato viene immediatamente risolta considerato che delle 527 segnalazioni del 2004 ne rimangono da risolvere solamente 20, pari al 3,8% di tutte le segnalazioni.
È naturale che il numero di segnalazioni risolte dipenda dal periodo di tempo trascorso dalla segnalazione; infatti, delle 407 segnalazioni di reato del 2002 ne rimangono da risolvere solamente 7, pari all'1,7% del totale.
La variabile "tempo" sembra influire anche sulla condizione di arresto delle persone denunciate all'Autorità giudiziaria: delle 462 persone denunciate nel corso del 2002, 235 pari al 50,9% risultano in stato di arresto; questa percentuale diminuisce per le persone denunciate nel 2003 e nel 2004 e risulta essere rispettivamente il 43,3% e il 42,7%.
Per la fattispecie di reato "violenza sessuale" ad ogni segnalazione corrisponde in genere una sola persona denunciata, anche se ci sono stati casi nei quali i soggetti segnalati sono stati plurimi. Infatti il rapporto tra le persone denunciate e le segnalazioni di reato all'Autorità giudiziaria è di 1,1.

Atti sessuali con minorenne (art. 609 quater c.p.)

Il numero di reati segnalati all'Autorità giudiziaria per "Atti sessuali con minorenne" (art. 609 quater c.p.) sono stati 55 nel 2002, 39 nel 2003 e infine di nuovo 55 nel 2004. Nei tre anni considerati quasi tutte le segnalazione di reato risultano essere risolte con l'avvenuta identificazione e denuncia del responsabile del delitto: rimangono irrisolte 2 segnalazioni relative al 2002 e 3 segnalazioni relative al 2004.
Anche il numero di persone denunciate all'Autorità giudiziaria per questa tipologia di reato è in una situazione di equilibrio: 57 persone denunciate nel 2002 (di cui 17 si trovano in stato di arresto), 44 nel 2003 (di cui 25 si trovano in stato di arresto) e 59 nel corso del 2004 (di cui 27 si trovano in stato di arresto).
Anche per la fattispecie di reato "atti sessuali con minorenne" ad ogni segnalazione corrisponde in genere una sola persona denunciata (il rapporto tra le persone denunciate e le segnalazioni di reato all'Autorità giudiziaria è in media di 1,1). Anche in questo caso il numero di persone denunciato è più basso del numero di vittime.

Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies c.p.)

Per la tipologia di reato "corruzione di minorenne" (art. 609 quinquies c.p.) le segnalazioni di reato sono state 60 nell'arco del triennio 2002-2004, di cui 58 risultano risolte. Questa tipologia di reato pur registrando dati relativamente bassi è in aumento, in quanto dai 12 casi del 2002 e dai 16 casi del 2003 si passa ai 32 casi (il doppio rispetto all'anno precedente) del 2004.
Alle 60 segnalazioni di reato all'Autorità giudiziaria corrispondono 64 persone denunciate di cui 23 risultano essere in stato di arresto, di quest'ultime 16 sono relative a persone denunciate nel solo 2004.
Anche le persone denunciate sono in significativo aumento dato che se ne contano 35 nel 2004, mentre sono state appena 11 nel 2002 e 18 nel 2003.
La relazione di uno a uno tra le persone denunciate e le segnalazioni all'Autorità giudiziaria vale anche per questa fattispecie di reato.

Violenza sessuale di gruppo (art. octies c.p.)

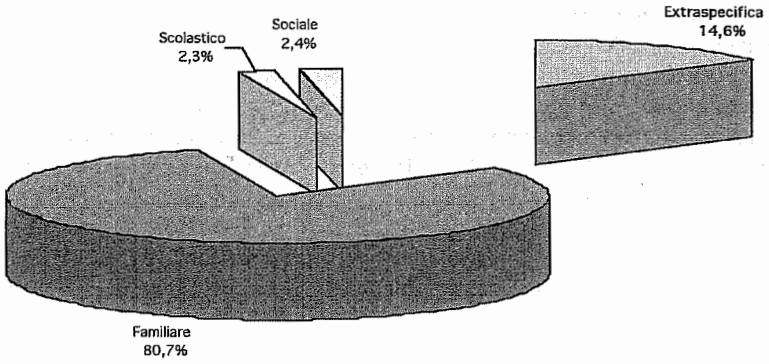
Numeri relativamente molto bassi ma costanti si registrano nel periodo considerato anche per la tipologia di reato "violenza sessuale di gruppo" (art. octies c.p.) che conta tra il 2002 e il 2004, 51 segnalazioni di reato di cui 50 risolte; le persone denunciate, che risultano essere in leggero calo, sono state 139 di cui 66 in stato di arresto.
Naturalmente per la natura stessa della tipologia di reato ad ogni segnalazione e ad ogni vittima corrispondono un numero più alto di persone denunciate. Ci sono in media 2,5 persone denunciate per ogni vittima di "violenza sessuale di gruppo" e 2,4 persone denunciate per ogni segnalazioni di reato.

1.5. LE CARATTERISTICHE DELLE PERSONE DENUNCIATE PER I REATI DI VIOLENZA SESSUALE SUI MINORI

Tra le caratteristiche delle persone denunciate all'Autorità giudiziaria è possibile distinguere il tipo di relazione esistente con la vittima che può essere di tipo intraspecifico (autore che conosce la vittima) oppure extraspecifico (autore che non conosce la vittima). La probabilità che il rapporto tra vittima e persona denunciata sia di tipo intraspecifico è molto alta dato che nel periodo 2002-2004 l'incidenza percentuale di questa relazione è sempre stata superiore all'80%. Delle 587 persone denunciate nel corso del 2002, 481 (pari all'82,6% del totale) conoscevano la vittima; questa incidenza addirittura aumenta nel corso del 2003 dove le persone denunciate che conoscevano la vittima sono state il 90,8% del totale (605 casi su 666). Nel corso del 2004 l'incidenza percentuale in oggetto si assesta appena al di sotto dell'83% con (606 casi su 733).
All'interno della relazione intraspecifica è possibile avere un'ulteriore suddivisione per tre diversi ambiti di relazione: familiare allargato, scolastico e sociale[1]. L'ambito familiare rappresenta il "luogo più pericoloso" per i minori dato che in media oltre il 90% degli abusi segnalati all'Autorità giudiziaria sono commessi da persone che hanno un legame parentale o di stretta conoscenza con il bambino. Inoltre nell'ambito familiare allargato, sono i "conoscenti" a rappresentare il maggior "pericolo" dato che tra le persone denunciate essi rappresentano in media circa il 55% del totale (poco più di una persona su due). Tra i parenti stretti le figure più ricorrenti tra gli abusanti sono i genitori con valori che in media rappresentano il 20% del totale delle relazioni intraspecifiche.

[1] Glia ambiti di relazione possono essere ulteriormente suddivisi in: conoscente, cognato, convivente genitore, cugino, fratello, genitore, nonno, partner, tutore/affidatario, zio per l'ambito familiare allargato; insegnante, dipendente scuola per l'Ambito Scolastico; allenatore sportivo, baby sitter, datore di lavoro, dipendente centro sportivo, dipendente istituto minorile, medico curante, sacerdote per l'Ambito Sociale.

Figura 7 - Persone denunciate all'Autorità giudiziaria secondo il tipo di relazione con la vittima artt. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p. - Periodo 2002-2004



1.6 I PRIMI DATI DEL 2005

I dati relativi al primo semestre 2005, anche se molto probabilmente non stabilizzati e soggetti a future variazioni, non mostrano particolari scostamenti con i dati relativi al primo semestre 2004. Proiettando il dato nell'arco dei dodici mesi, sembrerebbe consolidarsi l'aumento importante che caratterizza il numero di minori vittime, le persone segnalate e le persone denunciate all'Autorità giudiziaria per abusi sessuali già registrato nel corso del 2004.
Alcune delle caratteristiche che emergono da questa provvisoria analisi possono essere così schematizzate e sintetizzate:

- per le quattro fattispecie di reato considerate (attinenti alla legge n. 66/96) il dato è sostanzialmente stabile nei due periodi;
- diminuisce in maniera significativa la percentuale di 11-14enni rispetto al totale delle vittime che passa dal 42% del primo semestre 2004 al 34% del primo semestre 2005; aumenta l'incidenza percentuale delle altre due classi di età ed in particolar modo quella dei 15-17enni;
- aumenta leggermente la componente italiana sul totale delle vittime minorenni segnalate, era pari all' 82,2% nel primo semestre 2004, risulta dell'87,9% nel 2005;
- i minori rumeni si confermano quelli più rappresentati tra le vittime di cittadinanza straniera nei primi sei mesi del 2005, e 14 minori rumeni di cui 11 femmine. L'alta componente femminile è in controtendenza con quanto emerso per i rumeni nell'analisi del triennio 2002-2004;
- esiste una prospettiva di aumento della componente femminile rispetto al totale delle vittime, sia per le vittime di cittadinanza italiana che per quelle di cittadinanza straniera;
- la ripartizione delle due diverse tipologie di relazione tra vittima e persona denunciata per il reato (intraspecifica ed extraspeficia) è in linea con quella dei periodi precedenti.

Infine, è opportuno sottolineare il diverso comportamento del fenomeno nelle singole regioni. Nel primo semestre 2005 alcune regioni come la Lombardia, il Lazio, la Puglia e la Sicilia mostrano, dati abbondantemente al di sotto di quelli relativi al primo semestre 2004. Il numero di vittime registrato in Lombardia nel corso dei primi sei mesi del 2005 è stato di 56 casi a fronte dei 98 registrati nei primi sei mesi del 2004. Per la Sicilia i nuovi casi registrati sono stati 37 a fronte dei 59 del periodo precedente, per la Puglia i casi scendo da 42 a 27 mentre per il Lazio da 29 a 9. Per queste regioni più che per le altre si prospetta la probabilità che la diminuzione del numero delle vittime segnalate si confermi anche per l'intero anno 2005.

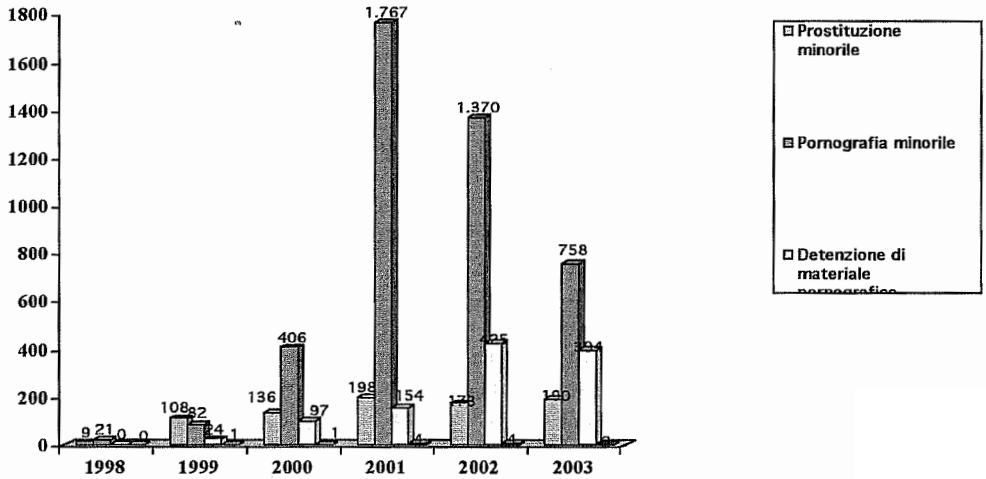
Ci sono, invece alcune regioni che già dopo i primi sei mesi del 2005 hanno un numero di vittime minorenni pari a quello registrato nel corso dell'intero anno 2004: in Veneto si segnalano all'Autorità giudiziaria 43 minori vittime di abusi sessuali nei primi 6 mesi del 2005 a fronte delle 44 registrate nel corso dell'intero 2004; il Friuli-Venezia Giulia denuncia 16 minori vittime di violenza sessuale a fronte delle 18 relative all'intero 2004; in Toscana si segnalano 35 minori vittime di abusi sessuali nel primo semestre 2005 a fronte delle 42 totali registrate nel corso del 2004. A differenza delle prime per queste ultime regioni si prospetta un probabile incremento del numero delle vittime segnalate nel 2005 rispetto al 2004.
Infine, alcune regioni registrano già dopo i primi sei mesi del 2005 un numero di vittime segnalate all'Autorità giudiziaria superiore a quello registrato nel corso dell'intero 2004. L'Emilia-Romagna nel corso del 2004 aveva 44 minori vittime di abusi sessuali mentre nel primo semestre del 2005 questo valore ha già raggiunto 46 casi; lo stesso vale per la regione Abruzzo, che registra 10 casi nel primo semestre 2005 a fronte degli 8 registrati nel corso del 2004 e la regione Campania che registra 82 casi nei soli primi sei mesi del 2005 a fronte dei 75 casi registrati nel corso dell'intero 2004. Per queste regioni la prospettiva certa è quella di un incremento significativo rispetto all'anno 2004 nel numero di minori segnalati come vittime di abusi sessuali relativamente alle fattispecie di reato attinenti alla legge n. 66/96.

2. LE FATTISPECIE DI REATO PREVISTE NELLA LEGGE N. 269/98

2.1. DENUNCE, DELITTI DENUNCIATI E PERSONE DENUNCIATI

L'Istat con le Statistiche giudiziarie penali fornisce i dati sulle fattispecie di reato attinenti alla legge n. 269/98. Trattandosi in questo caso di una rilevazione corrente che comprende anche altri dati e non di un sistema informativo ad hoc come quello del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, le informazioni disponibili non risultano essere aggiornate e dettagliate come le precedenti. Al momento l'ultimo anno disponibile è il 2003 con la possibilità di avere una significativa serie storica nel periodo 1998-2003 riguardante le denunce, i delitti denunciati e le persone denunciate per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale.
Per ovviare alla carenza di informazioni dettagliate per sesso, cittadinanza, classe di età, ecc... l'analisi dei dati sarà ampliata in alcuni casi all'intero periodo 1998-2003 e sarà distinta per le singole fattispecie di reato attinenti alla legge n. 269/98.

Figura 8 - Delitti denunciati per le fattispecie di reato attinenti alla legge n. 269/98 per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale - Anni 1998-2003



Pornografia minorile (art. 600 ter c.p.)

I delitti denunciati per la fattispecie di reato "Pornografia minorile" per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale nell'ultimo biennio risultano in diminuzione dopo l'esposizione avvenuta a partire dall'anno 2000. Nel periodo 1998-2003, lo studio del fenomeno deve essere necessariamente diviso in due periodi: il 1998-2001 dove si passa dai 21 delitti denunciati ai 1.767 delitti e il periodo 2001-2003 dove si registra una diminuzione percentuale di quasi il 60% dei casi.
Nei primi due anni dall'entrata in vigore della legge n. 269/98, dove le novità legislative non erano ancora state completamente acquisite, sono stati denunciati all'Autorità giudiziaria nel 1998 e nel 1999 rispettivamente 21 e 82 delitti.
A partire dal 2000 il fenomeno, o quantomeno la presa di coscienza della nuova fattispecie di reato, è iniziato a crescere registrando 406 denunce per le quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale; nel corso del 2001 il dato raggiunge il suo livello più alto del periodo registrando 1.767 delitti. Da questo anno in avanti il fenomeno ha un forte ridimensionamento: nel 2002 i delitti denunciati scendono a 1.370 casi per una diminuzione percentuale, rispetto all'anno precedente, di circa il 22%; nel corso del 2003 il dato scende ancora fino a 758 delitti per una diminuzione rispetto al 2001 di circa il 57% e di circa il 44% rispetto all'anno precedente.
Probabilmente, una quota considerevole della diminuzione delle segnalazioni per i reati relativi alla "Pornografia minorile" è da leggere anche in relazione al contemporaneo aumento delle segnalazioni per i reati di "Detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori" ed alla possibilità che sia subentrata una diversa classificazione dei reati.
Tre indicatori caratterizzano la fattispecie di reato "Pornografia minorile":

- il rapporto tra le denunce-delitti denunciati e le persone denunciate. Questo rapporto ha un significato particolare se analizzato nel tempo. Escluso il 2003, e a differenza di quanto accade per le altre tipologie di reato connesse, il rapporto denunce-delitti rispetto alle persone denunciate risulta essere molto alto: nel 2002, alle 1.360 denunce all'Autorità giudiziaria e ai 1.370 delitti denunciati corrispondono solamente 230 persone denunciate per un rapporto medio pari a una persona denunciata ogni 6 denunce. Questo rapporto era stato ancora più alto nel 2000 e nel 2001, rispettivamente pari a 9 e a circa 13 denunce per ogni persona denunciata. Nel corso del 2003, contemporaneamente alla forte diminuzione del numero dei delitti e delle denunce, si registra un aumento significativo delle persone denunciate che passano dalle 230 del 2002 alle 278 del 2003. Questo dato oltre a fornire di per se un' interessante chiave di lettura, fa si che il rapporto delitti-denunce rispetto alle persone denunciate scenda a poco meno di 3, dimezzandosi rispetto all'anno precedente. Quindi, anche se il numero di denunce e di delitti per i quali è iniziata l'azione penale è in forte calo, a questi corrisponde una denuncia più precisa dove in almeno un caso su tre è identificata la persona da denunciare.
- la forte componente di persone denunciate minorenni sul totale dei denunciati nel corso del 2002. Ai 230 denunciati corrispondono 11 denunciati sotto i diciotto anni per un incidenza percentuale di circa il 12%. Nel corso del 2003 questo rapporto scende al 6,5%.
- la forte incidenza sul totale dei delitti denunciati delle denunce verso autori ignoti: anche se questa caratteristica si attenua nel corso del 2003 (528 delitti denunciati di autore ignoto sui 758 delitti registrati in totale) su un incidenza percentuale pari al 69,7%, in realtà era stata molto più importante negli anni precedenti con percentuali medie attorno al 90%.

Detenzione di materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori (art. 600 quarter c.p.)

Come precedentemente accennato i delitti denunciati per la fattispecie di reato "Detenzione di materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori" sono in costante aumento dal 1998. Il fenomeno ha iniziato ad essere intercettato nel 1999 quando si registrarono 24 casi, saliti a 97 nel 2000, 154 nel 2001, 425 nel 2002 e infine con un leggero calo, 394 casi nel 2003.

A questa fattispecie di reato corrispondono alcune caratteristiche particolari:

- per il totale dei delitti denunciati in questa tipologia di reato si rileva un numero di denunce più basso: 253 denunce a fronte dei 394 delitti denunciati nel 2003, 333 denunce a fronte dei 425 delitti denunciati nel 2002 e 105 denunce a fronte dei 154 delitti denunciati nel 2001;
- la quasi totalità delle denunce per detenzione di materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori sono relative ad un solo delitto;
- la percentuale dei delitti denunciati che hanno l'autore ignoto è significativamente più bassa di quella registrata per la fattispecie di reato relativa alla pornografia minorile, e nel corso del 2003 la quota dei delitti denunciati verso autore ignoto tende a scendere;
- il numero delle persone denunciate per questa tipologia di reato è in forte e significativo aumento, si passa dalle 30 persone denunciate nel 2001, alle 132 persone denunciate nel 2002 e alle 278 persone denunciate nel corso del 2003;
- nel corso del 2002 il rapporto delitti-denunce per detenzione di materiale pedopornografico è stato pari a 3,2; il forte incremento del numero delle persone denunciate nel corso del 2003 porta il rapporto denunce rispetto alle persone denunciate a 2,1 cioè per ogni denuncia ci sono circa 2 persone denunciate;
- i minorenni denunciati per questa tipologia di reato sono stati negli ultimi tre anni appena 9, di cui 3 nel 2003, 5 nel 2002 e 1 nel 2001.

Prostituzione minorile (art. 600 bis c.p.)

I delitti denunciati per "Prostituzione minorile" hanno rappresentato negli anni 1998 e 1999 la componente più importante tra i reati riconducibili alla legge n. 269/98, con rispettivamente 9 e 108 delitti denunciati all'Autorità giudiziaria.
Il fenomeno è andato poi successivamente a incrementare nel 2000 e nel 2001 quando le denunce per le quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale sono state rispettivamente 136 e 198. Infine, nei due anni successivi il dato si è assestato su un valore simile a quello del 2001 con 173 delitti denunciati nel corso del 2002 e 190 delitti denunciati nel corso del 2003 .
Anche se il dato è in aumento rispetto ai primi anni di applicazione della legge, a differenza di quanto registrato per i reati di "Pornografia minorile" e "Detenzione di materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori" l'incremento avvenuto di anno in anno è contenuto in qualche decina di unità.
La caratteristica più importante rispetto ai precedenti reati è che per lo sfruttamento di minori nella prostituzione ad ogni denuncia corrispondono in realtà più persone denunciate. Nel 2003, a fronte di 190 delitti denunciati all'Autorità giudiziaria e di 171 denunce si registrano 314 persone denunciate. Ciò vuol dire che in media per ad ogni denuncia e ad ogni delitto denunciato corrispondono circa 2 persone denunciate. Un rapporto che risultava essere leggermente più alto nei due anni precedenti.
Nell'arco del triennio considerato si contano 10 minori denunciati di cui 4 nel 2001, 2 nel 2002 e 4 nel 2003.

Turismo finalizzato allo sfruttamento di minori (art. 600 quinquies c.p.)

I delitti riconducibili alla fattispecie di reato "Turismo finalizzato allo sfruttamento di minori" sono stati appena 12 nel corso dei sei anni considerati (1998-2002). Nonostante il numero molto basso dei casi è opportuno evidenziare che alle 12 denunce e ai 12 delitti denunciati all'Autorità giudiziaria corrisponde, nei sei anni considerati, una sola persona denunciata nel corso del 2000.

2.2. IL MONITORAGGIO DELLA RETE WEB PER I REATI A SFONDO SESSUALE E PEDO-PORNOGRAFICO

Uno degli strumenti innovativi introdotti dalla legge n. 269/98 riguarda l'attività di investigazione rivolta alla prevenzione e al contrasto dell'utilizzo della rete web come strumento di sfruttamento a sfondo sessuale e pedo-pornografico del minore. L'organo preposto per il monitoraggio costante della rete sulle attività pedo-pornografiche è la Polizia Postale e delle Comunicazioni.

Dal 1998 ad oggi (primo semestre 2005) l'attività investigativa ha coinvolto circa 178mila siti web, comportando: la decisione di realizzare 2.882 perquisizioni e di denunciare (in stato di libertà) 3.011 persone di cui 141 (il 5% delle persone denunciate) sottoposte a provvedimenti restrittivi.

L'attività investigativa ha avuto nel corso del periodo 1998-2005 un costante e significativo aumento. Dal 1998 al 2000 i siti web monitorati sono stati complessivamente 25.847 che hanno comportato 283 perquisizioni e 399 persone denunciate in stato di libertà (di cui 43 sottoposte a provvedimenti restrittivi).

Nel 2001 l'attività investigativa subisce un forte incremento, si contando in un solo anno 24.325 siti web monitorati (in pratica lo stesso valore dei tre anni precedenti) che hanno portato a compiere 238 perquisizione ed a denunciare 210 persone (di cui 25 sottoposte a provvedimenti restrittivi). Nel corso del 2002 il numero dei monitoraggi rimane pressoché stabile (23.940) mentre aumentano le perquisizioni, che passano dalle 238 dell'anno precedente alle 606 del 2002 e le persone denunciate, che passano dalle 210 del 2001 alle 552 del 2002. Aumentano leggermente anche i provvedimenti restrittivi, che passano dalle 25 del 2001 alle 29 del 2002.

Nel 2003 si registra un significativo aumento dei monitoraggi: il numero di siti web monitorati raddoppia rispetto ai due anni precedenti raggiungendo circa 51mila monitoraggi. A questa forte crescita non corrisponde un proporzionale incremento del numero di perquisizioni e di persone denunciate in stato di libertà, si registrano rispettivamente 725 perquisizioni (con un incremento del solo 16%) e 712 persone denunciate in stato di libertà (corrispondenti ad una crescita di circa il 16%).

Nel corso del 2004 i valori che emergono dall'attività investigativa si ricollocano ai livelli registrati nel corso del 2001 e del 2002 con 25.446 siti web monitorati. Il numero di perquisizioni corrispondenti è pari a 525 mentre il numero di persone denunciate in stato di libertà sono state 769 di cui 21 sottoposte a provvedimenti restrittivi.

I dati del primo semestre 2005 rispecchiano l'andamento del 2003 con una forte crescita delle attività di monitoraggio. In soli sei mesi si contano infatti 27.161 siti web monitorati, 505 perquisizioni, 369 persone denunciate di cui 14 sottoposte a provvedimenti restrittivi.

QUINTA SEZIONE

PROBLEMATICHE OPERATIVE E ISTITUZIONALI DELLA PRESA IN CARICO PSICODIAGNOSTICA E TERAPEUTICA DEGLI AUTORI DI ABUSO SESSUALE E PEDOFILIA AI DANNI DELL'INFANZIA

PAGINA BIANCA

1. 'PEDOFILIA': UN TERMINE CHE DESCRIVE MA NON PUÒ FAR DIAGNOSI

In merito al termine "pedofilia" le descrizioni della nosografia psichiatrica e della clinica internazionale (DSM-IV e ICD-10) usano una definizione molto flessibile classificando la stessa più come un comportamento che non come una categoria diagnostica.
È ormai un dato condiviso, dalla clinica e dalle ricerche più avanzate su tali condotte sessuali devianti nei confronti dei minori, che non esiste una psicopatologia univoca né un 'typus paedophilus', ma un'eterogeneità psicopatologica di tali comportamenti, che pertanto sono meglio definibili come 'violenza sessuale contro i minori', evitando con ciò confusive etichettature. Ciò permette di distinguere quei tipi di agiti sessuali devianti in cui predomina l'aspetto pulsionale e si intricano urgenza, impellenza, esperire appetitivo o tossicomanico, con irrequietezza periodica e inattesi passaggi all'atto, da quelli più inquadrabili in dinamiche relazionali di sopraffazione, spesso agite nel contesto familiare.
Anche per questo non appare possibile attribuire l'eziopatogenesi delle condotte di violenza sessuale sui minori ad un'unica classe di eventi, sia intrapsichici sia esterni, ma occorre prendere in considerazione una molteplicità di fattori[1].
Tali premesse evidenziano da subito la difficoltà di stabilire linee di intervento e prevenzione di queste gravi condotte lesive, al di là della mera risposta punitiva in senso retributivo.
Alla luce anche dei più recenti dibattiti parlamentari in materia, è importante sottolineare come la stessa legge n. 269/98, nel reprimere i reati che ledono la sessualità e lo sviluppo psicosessuale dei minori, si orienti ad una risposta che accanto alla punizione preveda la possibilità di un trattamento.
L'articolo 17 della legge inserisce per la prima volta nel nostro ordinamento il concetto di "recupero dei responsabili di tali delitti", prevedendo l'istituzione di un Fondo ottenuto dai proventi delle attività delittuose sanzionate, riservato in prima battuta alla cura delle vittime e, in via residua, al trattamento dei rei che ne "facciano apposita richiesta".
Il legislatore si è richiamato in maniera chiara ad una sensibilità operativa già presente in altri Paesi, dove la ratio degli interventi normativi e delle prassi operative in tema di repressione delle condotte sessuali violente si avvale di un'esplicita opzione di difesa sociale e di rilevanza preventiva: gli autori di reati sessuali vengono considerati, in una sorta di sdoppiamento criminologico, soggetti da una parte responsabili e, dall'altra, vulnerabili, che oltre alla punizione possono essere destinatari di una cura[2]. Tale constatazione è stata rafforzata dalle ricerche e dalle pratiche cliniche avviate nei Paesi anglosassoni a partire dalla metà degli anni '70, da cui risulta che buona parte di queste condotte illecite e lesive nella sfera della sessualità dei minori sono caratterizzate da spinte pulsionali compulsive e difficilmente eliminabili per il solo effetto della dichiarazione di incapacità di intendere di volere dal punti di vista penale. Ciò significa che chi aggredisce sessualmente, indipendentemente dalla qualità lesiva o dalla modalità invasiva dell'atto, tende più frequentemente del resto della popolazione penale a ripetere la condotta deviante[3].
In questo campo si è purtroppo costretti a citare studi ed esperienze effettuate fuori dal nostro Paese, dove non solo non si è ancora riusciti a quantificare l'entità delle condotte di violenza sessuale ai danni di minori, ma è impossibile condurre studi di follow-up relativi all'efficacia degli interventi di trattamento degli abusanti sia per l'esiguità degli psicoterapeuti che agiscono su tali disfunzioni della preferenza sessuale, sia per il basso numero di soggetti presi in carico. A ciò si aggiunga che il sistema penale italiano non conosce ancora, salvo alcune eccezioni a cui si farà riferimento in seguito, specifici programmi di intervento trattamentale nella fase dell'esecuzione penale per i colpevoli di reati sessuali, cioè in ambito penitenziario, oppure in apposite comunità, come sbocco nell'area penale esterna, o nel caso dei rei sessuali adolescenti.

---

[1] Dettore D., Fuligni C. (1999), L'abuso sessuale sui minori. Valutazione e terapia delle vittime e dei responsabili. McGraw-Hill, Milano.
[2] Salas D. (1997): « Le délinquant sexuel», in: Garapon A., Salas D.(a cura di) : La justice et le mal. Editions O.Jacob, Parigi.
[3] I primi studi di valutazione dei programmi trattamentali americani e canadesi per gli autori di reati sessuali si sono concentrati appunto a misurare gli effetti degli interventi sulla recidiva. Una meta-analisi della letteratura nordamericana, a cavallo tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, mise in rilievo l'efficacia dei trattamenti sulla riduzione delle condotte recidivanti(Hall,1995). Numerosi altri studi canadesi e statunitensi confermarono questi dati (Marshall-Barbaree, 1988; Rice e coll. 1991; Cumming-Pithers, 1992; Marques, 1994; Hudson, 1995; Gordon, 1996; Pellerin-Proux e coll. 1996; Dwyer, 1997), in base ai quali si può affermare che coloro che hanno completato un programma di trattamento specializzato per autori di reati sessuali presentano un tasso di recidiva inferiore a chi non ha seguito tali programmi.

2. LA VIOLENZA SESSUALE SUI MINORI TRA LE MURA DI CASA

Un altro aspetto rilevante di cui è necessario tener conto nel programmare interventi di prevenzione e repressione degli abusi sessuali contro l'infanzia, è la maggiore diffusione del fenomeno dell'abuso sessuale sui minori all'interno delle pareti domestiche e nelle relazioni parentali, che i dati della ricerca clinica internazionale confermano in maniera quasi unanime. Fin dagli inizi degli anni '80, una più approfondita conoscenza del fenomeno dell'infanzia abusata ha stravolto lo stereotipo dell'aggressore sessuale, spesso immaginato nei panni dell'anziano sconosciuto che avvicina i bimbi nei parchi a suon di caramelle. La Commissione Reale di Inchiesta del Canada, istituita appositamente in quel periodo per indagare più a fondo sul fenomeno, rilevò che l'80% dei minori vittime di reati a sfondo sessuale lo sono ad opera di un famigliare o di un conoscente in relazioni di prossimità. Studi analoghi in USA hanno segnalato che la maggior parte dei reati sessuali, più del 65%, si consuma all'interno delle pareti domestiche o nell'ambito di relazioni di prossimità. Già da una decina di anni le ricerche americane hanno evidenziato dati sorprendenti: il 16% della popolazione femminile avrebbe vissuto un'esperienza di incesto prima dei 18 anni di età, e il 15% delle donne sarebbe stato vittima di abuso sessuale da parte del padre naturale[4]. Anche in Italia, come si illustrerà meglio in seguito, i dati sul fenomeno sono inquietanti; lo sviluppo della ricerca quantitativa specifica è assai modesto, ma, ad esempio, il secondo rapporto ASPER sulla sessualità degli italiani riferisce che in un campione di 649 adolescenti di ambo i sessi, rappresentativo di varie aree geografiche e di varie fasce economiche e di istruzione, il 10% dei maschi e l'11% delle femmine asserisce di aver avuto rapporti sessuali con persone della propria famiglia. Tra i soggetti di sesso femminile, 24 su 100 sono stati insidiati dal padre e 20 dal patrigno[5]. Secondo altri dati del 'Telefono Rosa'(1994), in Italia quattro minori su cento subirebbero violenze sessuali prima dell'adolescenza, mentre 'Telefono Azzurro' evidenzia che tra le 2500 denunce di abusi sessuali su minori raccolte nel 1995, il 75% aveva per oggetto situazioni interne alla famiglia. Si tratta dunque di una dimensione presunta che, anche dimezzando queste percentuali, giustifica un certo grado di allarme sociale[6].

3. GLI ADOLESCENTI AGGRESSORI SESSUALI

Altrettanto inquietante è l'emergere crescente e recente delle condotte sessuali devianti ad opera di minori, anche infraquattordicenni, cioè di coloro che in questi ultimi anni sono stati oggetto di un rafforzamento delle tutele e dei sistemi di protezione integrata contro gli abusi ed i maltrattamenti. Tali agiti hanno talvolta avuto esiti drammatici e sono giunti agli echi delle cronache nazionali, lasciando frastornata e allarmata l'opinione pubblica.

Spesso le aggressioni sessuali degli adolescenti hanno la caratteristica di essere condotte in gruppo o di essere direttamente collegate a fantasie sessuali devianti attivate via internet. Il fenomeno preoccupa tanto le famiglie quanto gli operatori dei servizi minorili, le istituzioni scolastiche, le Forze dell'Ordine e i giudici minorili.

Osservando i dati raccolti dal Dipartimento della Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia in un periodo compreso fra il 1996 e il 2001, si rileva un forte incremento del numero delle denunce per violenza sessuale ad opera di minori[7] (da 392 denunce registrate nel 1996, a 652 registrate nel 2001) .

Proprio in base alle caratteristiche di questi adolescenti, frequentemente non imputabili perché minori di 14 anni, si sono sviluppati in Nord America intensi programmi trattamentali, che mirano a neutralizzare i rischi di recidiva di condotte devianti, che hanno spesso la specificità di un'insorgenza precoce e che, se non curate, possono esitare in parafilie, con agiti di tipo compulsivo.

---

[4] Russel D.E.H., (1983):«The incidence and prevalence of intrafamilial and extrafamilial sexual abuse of female children», in: Child Abuse and Neglect, 7, 133-146.

[5] Cafaro D. (a cura di) (1992): Sesso 2000:il comportamento sessuale degli italiani alle soglie del xxi°secolo, 2°rapporto ASPER, Roma.

6 Vassalli A. (1999): « L'abuso sessuale sui minori », in : Abbruzzese S.(a cura di): Minori e sessualità. Vecchi tabù e nuovi diritti, Franco Angeli, Milano.

[7] I dati di altri Paesi da più tempo attenti al fenomeno ci rivelano una tendenza analoga. In U.S.A.e in Canada si calcola che tra il 20% e il 30% delle violenze sessuali ai danni di donne adulte e tra il 40% e il 50% delle aggressioni sessuali contro minori o bambini sono commesse da soggetti adolescenti (Groth-Loredo,1981; Groth e altri, 1982; Ageton, 1983: Mc Kibben-Jacob, 1993). Già nel 1979 il National Crime Survey segnalava che il 22% delle violenze carnali in USA erano commesse da adolescenti tra i 12 e i 19 anni.

Neppure i minori abusanti sessuali costituiscono un gruppo omogeneo, così come nessuna delle caratteristiche studiate è da ritenersi in un rapporto lineare di causa-effetto con il verificarsi di condotte sessualmente violente[8].
La clinica mette in guardia dalle banalizzazioni e dalle sottovalutazioni degli operatori o di coloro che si occupano di questi minori e dei loro agiti sessuali devianti. Spesso questi adolescenti, le cui condotte non vanno mai fatte passare sotto silenzio, hanno difficoltà di relazioni con i loro pari, tendono ad isolarsi e sono socialmente e sessualmente più immaturi dei loro coetanei. Gli studiosi anglosassoni concordano nell'evidenziare la possibilità che i minori autori di atti sessuali contro i bambini si fissino sull'interesse sessuale deviante, per cui ritengono indispensabile una specifica e puntuale presa in carico trattamentale.
Poiché è ormai evidente che il comportamento sessualmente violento è ben altro che una semplice patologia dell'eccitamento sessuale, esso necessiterebbe di un trattamento multiplo, articolato e complesso, da adattarsi alle esigenze del singolo paziente. Questi bambini e adolescenti hanno caratteristiche eterogenee, con storie evolutive frequentemente diverse l'una dall'altra (che vanno dal ragazzo vittimizzato sessualmente da bambino, al vero psicopatico o perverso), che non consentono di definire un unico tipo di intervento terapeutico, bensì richiedono programmi di cura multimodali, flessibili, adattabili alle problematiche del singolo adolescente, alle sue risorse cognitive e culturali, alla presenza o meno attorno a lui di un ambiente supportivo e alla sua capacità di empatia, oltre che alla gravità e compulsività della sua patologia.
Davanti a questi reati, la magistratura minorile si trova spesso in difficoltà ad armonizzare gli interventi in una prospettiva risocializzativa e a valorizzare gli strumenti diversivi o strettamente rieducativi previsti dalla riformata procedura penale minorile (ad esempio la 'messa alla prova', art. 27 D.P.R.n.448/1988). Mancano, infatti, le risorse per una presa in carico specifica di queste problematiche sia sul territorio sia, nel caso di minori condannati o sottoposti a misure di sicurezza, all'interno delle strutture detentive. Inoltre, si registra frequentemente una mancanza di coordinamento nei passaggi di informazione e di interventi tra i servizi di neuropsichiatria infantile e i servizi sociali territoriali, soprattutto quando le condotte sessuali devianti non si accompagnino a chiari processi psicopatologici. Ciò inficia la possibilità di chiare strategie di prevenzione primaria e secondaria dei crimini sessuali commessi da adolescenti. Quanto fin qui esposto conferma come i bisogni dei ragazzi autori di tali crimini non vadano trascurati, anche per evitare futuri casi di recidiva: dove col termine 'recidiva' si indica non semplicemente la ripetizione di un atto sessuale deviante, ma anche la difficoltà e la sofferenza sperimentate dal soggetto, che non trovano altro modo di rivelarsi se non un agito violento che spesso risulta incomprensibile non solo a chi lo subisce, ma anche a chi ne è l'autore.

4. I PRINCIPI CHE PRESIEDONO AGLI INTERVENTI TRATTAMENTALI

Prima di addentrarsi nelle problematiche operative e istituzionali della presa in carico degli abusanti sessuali in Italia, si giudica utile accennare ai principi che presiedono agli interventi trattamentali maggiormente condivisi dalla comunità scientifica internazionale, in base ai quali si sono effettuate le scelte operative e si sono adeguati i contesti istituzionali nei Paesi che, prima del nostro, hanno fatto la scelta di prevedere per questi rei, accanto alla punizione, una strutturata rete di Servizi di cura, di presa in carico e di controllo sul territorio. Ciò principalmente nell'ottica della difesa sociale, ma anche nella prospettiva di un recupero alla dignità di soggetti altrimenti difficilmente reintegrabili nel contesto sociale e, laddove possibile, di una ricostruzione dei legami socio-familiari lacerati dalle condotte sessuali devianti.
La pratica clinica nordamericana conferma che una parte significativa di devianti sessuali può affrontare un trattamento e trarne beneficio, e che spesso esso viene richiesto esplicitamente dall'interessato. Tuttavia, molti di questi soggetti rimangono assai resistenti agli approcci curativi: basti pensare a quelle personalità devianti egosintoniche per nulla disposte a separarsi dal proprio sintomo. È tipico di questi detenuti ricorrere a meccanismi di negazione e minimizzazione dei propri agiti devianti e della propria responsabilità riguardo ai fatti abusivi.
Da ciò consegue il principio che non tutti gli autori di reati sessuali possono essere trattati. In questi Paesi gli aggressori sessuali vengono considerati trattabili solo in seguito ad un accurato percorso diagnostico, per evitare di dilapidare risorse professionali, patrimoniali ed intellettuali in interventi che non produrranno effetti.

---

[8] Sabatello U., Di Cori R.(2001):«L'abuso sessuale infantile: problematiche cliniche e modelli di intervento», in : Minori e Giustizia, 2, 15-29.

Uno dei criteri principali di ammissione ai programmi di trattamento è costituito da un livello minimo di riconoscimento dei fatti devianti e della propria responsabilità da parte del condannato.
Un intervento specifico di gruppo sui condannati negatori viene talvolta tentato, ma solo in chiave pre-trattamentale.
Un altro criterio è l'esclusione da ogni trattamento degli autori dei reati più gravi, come la pedofilia sadica e perversa del 'pedoclasta', il cui atto sessuale culmina nell'umiliare, nel procurare dolore fisico e, anche se molto più raramente, nel sopprimere la piccola vittima.
A corollario di quanto appena descritto, un altro principio fondamentale ispira gli approcci trattamentali più consolidati nel continente nordamericano, e più di recente in alcuni Paesi europei: in nessun caso il trattamento deve considerarsi un sostituto della pena. La misura penale è necessaria e dev'essere pronunciata ed applicata, predisponendo le condizioni e le modalità per il trattamento, nei casi in cui è possibile.
Tale principio è accompagnato però dalla consapevolezza che la cura non è rivolta a una categoria penale, ma ad un'entità patologica definita. In caso contrario, si rischierebbe di focalizzare il trattamento sull'atto criminale, dando l'impressione che l'intervento terapeutico cessi di essere destinato alla persona.
Il sistema penale e gli operatori del trattamento devono cooperare per mantenere la motivazione al cambiamento degli aggressori sessuali, spesso così resistenti. Collaborazione e concertazione non si pongono in funzione alternativa tra pena e intervento trattamentale, ma costituiscono un continuum tra sentenza, pena e trattamento.
Un altro aspetto fondamentale riguarda l'assenza ribadita di soluzioni miracolistiche, ovvero in questi programmi non vi è alcuna pretesa di guarigione dei devianti sessuali. È illuminante a proposito questa citazione di J. Aubut, psichiatra dell'Istituto Pinel di Montréal:
I delinquenti sessuali sono alle prese con delle difficoltà che toccano diverse sfere della loro vita, e ciò in modo cronico. Proprio come in ben altre patologie, come l'alcoolismo o il diabete per esempio, dove non si ha guarigione, ma possono aversi delle remissioni.
Il delinquente sessuale non deve mai considerarsi al riparo da una caduta o ricaduta.
Deve imparare a gestire la sua patologia sessuale ed anche a migliorare la sua qualità di vita.
Dovrà accettare certi handicap e soprattutto stendere il lutto sulla sua onnipotenza[9].
Il trattamento, quindi, può aiutare questi soggetti a controllare e prevenire i propri impulsi sessuali devianti e ad individuare le strategie più opportune per prevenire la recidiva. Gli autori di reati sessuali in trattamento vengono continuamente prevenuti sul fatto che possono avere delle ricadute: anzi, il riconoscere ed il confermare la ripetizione delle fantasie devianti da parte dei pazienti viene considerato dai terapeuti in termini di valorizzazione.
Altro aspetto centrale di questi approcci di cura è la concertazione e la continuità degli interventi, e ciò su due livelli:

I) i diversi professionisti del sistema penale hanno il diritto ed il dovere di comunicare tra di loro, in qualsiasi fase della presa in carico del reo sessuale. Ciò significa subordinare i principi di etica professionale e di confidenzialità dell'operatore al principio generale, di tipo preventivo e securitario, della diminuzione del numero delle vittime. L'efficacia di tale concertazione dipende dunque dalla qualità del lavoro in rete;
II) l'importanza di proseguire gli interventi nel tempo, lungo la carriera criminale di questi soggetti. Oggi, per esempio, più della metà dei 2500 progetti di trattamento in Usa e dei 45 progetti canadesi sono rivolti agli aggressori sessuali adolescenti. Gli studiosi hanno sottolineato che gran parte delle condotte sessuali devianti, quelle dalle caratteristiche più compulsive, avrebbero un'insorgenza molto precoce[10] .Circa sessanta devianti sessuali adulti su cento avrebbero cominciato tali agiti illeciti fin dalla prima adolescen-

[9] Aubut J. et Coll. (1993): Les agresseurs sexuels. Théorie, évaluation et traitement. Les Editions de la Chenalière, Montréal.
[10] Howitt D.(2002): Il comportamento pedofilo. CSE Editore, Torino.

za. Alcuni pedofili già dall'età di 8 anni[11] . Le statistiche nordamericane sono inoltre concordi nell'individuare gli adolescenti come responsabili di un terzo dei reati di abuso sessuale commessi a danno di altri minori[12]. Interventi specifici con questi soggetti consentirebbero di comprimere la carriera criminale e di ridurre il numero delle vittime. Si è fatto solo un sintetico riferimento al fenomeno della devianza sessuale minorile, che sta assumendo anche nel nostro Paese dimensioni preoccupanti.

Queste pratiche trattamentali più che ventennali hanno sviluppato anche una preoccupazione per la validazione empirica dell'efficacia delle teorie e dei metodi di intervento e cura.
Si assiste così ad un gran numero di studi descrittivi degli autori di reati sessuali contro l'infanzia, dei loro bisogni, dell'impatto dei trattamenti, delle variabili associate alla recidiva. Nell'Istituto Pinel di Montréal ad esempio si è approntata una griglia informatica di valutazione longitudinale sui progressi del trattamento: una preoccupazione ed un metodo di lavoro che collocano l'intervento clinico accanto ad una ricerca continua e sistematica.
Nei Paesi in cui vengono trattati gli aggressori sessuali sui minori, i problemi che suscitano questi rei e le loro condotte devianti costituiscono sempre meno una preoccupazione di politica criminale, e sempre più un problema di tutela della salute pubblica. Il sistema penale ed il carcere non sono che parti di un intervento più complessivo, dove sono mobilitate altre risorse per un intervento generale di salute pubblica (la protezione all'infanzia, l'associazionismo sportivo e del tempo libero, la prevenzione nelle scuole, l'università con specifici strumenti formativi, la sovvenzione alla ricerca nel campo degli abusi sui minori ad opera di pubblico e privato, ecc.). In questa mobilitazione della società intera sui temi dell'abuso (il Governo del Québec, ad esempio, ha appena promosso una politica interministeriale di concertazione in tema di prevenzione degli abusi sessuali), le corti dei tribunali e le strutture carcerarie trovano il loro specifico ruolo senza restare isolati. Impedire l'isolamento e la frammentazione degli interventi è un obiettivo primario, per il quale la società deve darsi tutti i mezzi possibili, tenuto conto che una caratteristica tipica di molti autori di reati sessuali è quella di approfittare del segreto e dell'isolamento, creando confusione: proprio come hanno fatto con le loro vittime.
Un ultimo aspetto che sottende gli odierni interventi trattamentali è il ritenere che non esista una disciplina o una scuola di intervento clinico che possa pretendere l'esclusiva sui metodi e sugli strumenti della cura dei devianti sessuali. Viene affermandosi una visione eclettica di questo tipo di interventi trattamentali, come eclettiche sono le professionalità delle équipe di lavoro, necessariamente composte da criminologi, psicologi, psichiatri ed operatori con competenze socio-educative.
Si delinea in tal modo un modello multidisciplinare di interventi trattamentali, in un quadro multifattoriale, cosicché per la cura e per la valutazione diagnostica degli aggressori sessuali si ritiene oggi sempre più necessario intraprendere percorsi trasversali, cercare altri chiarimenti rispetto alla psichiatria ordinaria, alla medicina, alla psicologia clinica o alla sociologia determinista.
Come è stato detto, attualmente, si ritiene che le persone che si sono rese responsabili di atti di delinquenza sessuale ai danni di minori presentino dei funzionamenti di personalità e dei disturbi psicopatologici che possono essere assai diversi tra loro. Dietro comportamenti simili si incontrano quindi quadri psicopatologici differenti. In sintesi, le vie di approccio trattamentali, ossia gli interventi psicologici e socioeducativi volti ad ottenere dei cambiamenti evolutivi della personalità e della condotta possono procedere in due direzioni diverse.
Una prima strada è il trattamento diretto dei funzionamenti che concernono i processi psichici e comportamentali più prossimi al formarsi delle azioni violente.
Si tratta di trattamenti di tipo cognitivo-comportamentale che sono prevalentemente indicati nella cura dei disturbi impulsivi, accanto ad interventi socio-educativi.
Una seconda strada è il trattamento dei funzionamenti psichici più profondi, mediante tecniche psicote-

---

[11] Groth A.N., Loredo C. (1981) Juvenile Sexual offenders: Guidelines for assessment. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology.
[12] Bernard F. (1985): Paedophilia: A Factual Report, Enclave, Rotterdam ; Abel G.G. (1990): «The nature and Extent of Sexual Assault», in: Marshall W.L., Laws D.R., Barbaree H.E.(a cura di) Handbook of sexual assault: Issues, theories, and treatment of the offender, Plenum Press, New York.

rapeutiche psicodinamiche, sia individuali che di gruppo, indicate per quei soggetti in cui il comportamento sessuale deviante non è riconducibile ad aspetti compulsivi ma ad una generale deformazione della personalità che si è strutturata in tal modo sin dagli anni più precoci dello sviluppo.
Entrambe le strade possono richiedere l'ausilio anche di trattamenti psicofarmacologici, la cui efficacia è riconosciuta solo se essi vengono effettuati nel contesto psicoterapeutico multimodale appena descritto.
Il principio generale è che per ottimizzare un intervento trattamentale occorre svolgere un'accurata indagine psicodiagnostica atta a definire le caratteristiche del funzionamento psicopatologico che è sotteso alla devianza attuale, onde individuare precocemente le più idonee strategie di approccio alla cura.
Nello strutturare tali diversi approcci trattamentali si deve tener conto anche della differenziazione degli interventi, sia riguardo alle caratteristiche del reo sia a quelle degli scenari delittuosi. I reati di incesto richiedono per esempio specificità trattamentali che mettano l'accento sulle possibilità del nucleo familiare dove si è compiuta l'aggressione di riorganizzare il senso della propria storia, anche attraverso una difficile riabilitazione che, in alcuni casi, può esitare in una ricomposizione del tessuto famigliare lacerato.
Nei Paesi dove è presente un impianto trattamentale dei devianti sessuali, è prevista una fase iniziale esclusivamente diagnostica, di cosiddetta osservazione, che si svolge in appositi Istituti o sezioni durante il primo periodo di detenzione del condannato reo sessuale. L'intervento coordinato di vari esperti è qui finalizzato ad individuare la tipologia dell'eventuale trattamento e le modalità di esecuzione della pena nel circuito differenziato, anche attraverso l'impiego del 'pletismografo' (strumento di laboratorio che misura il grado di eccitazione ovvero di erezione peniena del soggetto sottoposto a stimoli uditivi o visivi più o meno devianti), la somministrazione di batterie testistiche e di scale statistiche attuariali, che consentano una valutazione prognostica non solo clinica.
Le scale attuariali sono strumenti che integrano il debole tasso di predizione della valutazione clinica[13], basati sulla validazione di items statisticamente pre-definiti, in tema di giudizi di pericolosità e di rischio di recidiva, per meglio formulare ipotesi di risk assessment e di risk management, deteminando in che circostanze possa essere agito dal soggetto il comportamento sessuale deviante, e in che modo si possa intervenire per ridurre tale condotta lesiva. Tali strumenti, regolarmente utilizzati dai criminologi nordamericani che operano con i delinquenti sessuali, sono poco conosciuti nel nostro Paese, "in cui ci si fida più dell'intuito che dell'esperienza internazionale"[14]

[13] Debruyne I. (1999): «L'échelle actuarielle sommaire du risque de récidive sexuelle», Communication presentée au Séminaire Européen: La pédophilie. Méthodes d'évaluation de la démarche intellectuelle et des stratégies de passage à l'acte des agresseurs sexuels pédophiles. Parigi(Atti pubblicati a cura dell'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure-IHESI).
[14] Gulotta G. e Coll. (2000): Elementi di psicologia giuridica e di diritto psicologico. Giuffré Ed., Milano

5. LA VIOLENZA SESSUALE SUI MINORI: RISPOSTA RETRIBUTIVA E CONTESTO DELL'ESECUZIONE PENALE IN ITALIA

I principi ispiratori degli interventi trattamentali degli autori di reati sessuali a danno di minori sono stati ormai assunti, in quei Paesi interessati, come quadro di riferimento di pratiche istituzionali avviate nell'area dell'esecuzione penale, sia detentiva che esterna, e degli aggressori sessuali in genere (violentatori, esibizionisti, 'frotteurs' ecc.), mentre l'Italia paga il prezzo di un considerevole ritardo che potrebbe essere colmato anche solo adeguando alcune attuali previsioni normative esistenti ad iniziative specifiche.
L'area istituzionale a cui riferirsi per analizzare gli aspetti problematici operativi della presa in carico psicodiagnostica e trattamentale degli abusanti sessuali ai danni dell'infanzia è anche in Italia quella dell'esecuzione di pena. Sia la legge n. 66/96 sia la legge n. 269/98 prevedono, infatti, nuove fattispecie incriminatrici e un netto inasprimento delle pene edittali, stabilendo pene ed aggravi di pena per gli autori di questi reati. Esse hanno avuto l'immediato effetto di incrementare il numero dei procedimenti penali, con il conseguente aumento di imputati detenuti per tali reati e la comminazione di pesanti condanne, con tempi di detenzione sempre più dilatati, anche durante le fasi istruttorie, spesso assai complesse e dai risvolti relazionali drammatici.
Alcuni studiosi ed operatori spiegano l'aumento delle denunce per reati sessuali anche come conseguenza di una recente erosione dell'alto 'numero oscuro' di tali condotte illecite[15] , dovuta ad una maggiore sensibilizzazione dei Servizi Sociali, della Magistratura e delle Forze dell'Ordine, in particolare in quei territori dove avanzate esperienze del privato sociale si sono coordinate alle iniziative mirate e specialistiche delle istituzioni.
Il legislatore italiano si è dunque oggi dotato di adeguate previsioni normative per reprimere questi reati, con una risposta retributiva pesante che si accompagna a sempre più affinate capacità d'intercettazione e di contrasto delle condotte sessuali ai danni di minori. Ma, come è già stato indicato, questi autori di reato presentano specificità sul piano delle caratteristiche di personalità e della gestione della propria sessualità, che richiedono interventi differenziati e mirati, da prevedere nel momento esecutivo della risposta penale, sia per istanze di difesa sociale(i rischi della recidiva) sia per evitare a questi soggetti supplementi di pena con effetti stigmatizzanti, che bloccano ogni loro percorso evolutivo di cambiamento nel contesto attuale di detenzione, in carcere, dove vengono relegati in sezioni apposite, cosiddette "protette".
Imputati e condannati, nell'attuale contesto detentivo, vengono isolati nelle "sezioni protette", per proteggerli dalla reattività violenta e punitiva degli altri detenuti, agita sulla base di un consolidato riferimento sottoculturale - tipico portato della subcultura criminale e mafiosa - di rifiuto a condividere la detenzione in comune con gli autori di violenza sessuale.
Ciò determina condizioni di detenzione spesso svantaggiate e una disparità di trattamento nello svolgimento delle attività intramurarie lavorative e ricreative. In alcuni Istituti si è costretti, per esigenze di sicurezza, a dimezzare per i "protetti" anche le ore di aria nei cortili. Laddove poi non esistono sezioni apposite, o la possibilità strutturale di istituirle, soprattutto nei piccoli Istituti, vengono improvvisate detenzioni in condizioni di isolamento quasi totale. Ciò accade per quei condannati che, per motivi di vicinanza alla propria residenza, preferiscono non chiedere trasferimenti in strutture più capienti e adeguate.
Nei carceri più grandi, per avere accesso o attraversare parti comuni, questi detenuti devono sempre essere scortati.
All'avversione nei loro confronti partecipano spesso anche gli agenti ed i graduati della Polizia Penitenziaria. Ad un recente questionario sulla percezione della devianza sessuale sottoposto ad un campione di 30 agenti di P.P., nel carcere di Milano-San Vittore, (età media tra 25 e 30 anni, livello scolare medio inferiore), l'80% degli agenti ha espresso l'esplicita preferenza a non operare nei reparti ove sono ristretti soggetti pedofili[16]. D'altronde, ancora fino a poco tempo fa, era in uso la tendenza a dirottare ai

---

[15] Maccora M., Travaini G. (2000):«Reati sessuali e trattamento penitenziario», in: Bandini T., Gualco B.(a cura di), Infanzia e abuso sessuale. Giuffré, Milano.
[16] Fusco A. (2000): La pena detentiva e gli autori di reato sessuale. Tesi di laurea. Università degli Studi di Milano. Anno Accademico 1999-2000 (Non pubblicata).

reparti "protetti" il personale con problemi disciplinari o alcolcorrelati.
Ulteriore conseguenza di questa situazione è il rinforzo di uno stigma negativo che, in tale regime di separazione detentiva, permette il riprodursi della tendenza, tipica di molti devianti sessuali, a rinchiudersi in un vissuto di isolamento che ne accentua le inattitudini alla vita di relazione[17].
La detenzione degli autori di violenza sessuale è dunque caratterizzata da una diversa accessibilità ai diritti fondamentali della persona. Una prospettiva minima ed immediata di intervento diventa quella della tutela del diritto di ciascun imputato o condannato per reato a sfondo sessuale, affinché non sia discriminato nell'ambito della vicenda detentiva, ma possa usufruire degli stessi diritti degli altri detenuti, laddove il presupposto di ogni progettualità trattamentale diventi il riferimento alla riduzione del danno, in modo tale che il contesto detentivo possa articolarsi sempre più come risorsa.
Dietro questi reati c'è sempre una produzione di sofferenza e di distruttività che coinvolge anche gli autori[18], che spesso richiedono un intervento per ridurre le proprie ansie ed emozioni negative.
È quindi rischioso, da parte degli operatori, fare i conti con gli effetti della psicopatologia di alcuni di questi detenuti senza un adeguato e approfondito supporto formativo, anche per le possibili conseguenze negative sulla salute dell'operatore stesso.
Unaricerca inglese[19], compiuta contattando ottantadue tutori che lavoravano nell'ambito dei programmi di trattamento per autori di reato sessuale, i Sex Offender Treatment Programs (SOTP), attuati con moduli operativi uniformi in venticinque carceri inglesi diversi, evidenzia le conseguenze sulla vita personale della partecipazione al SOTP. Un terzo dei tutori parla di mutamenti nei rapporti intimi, dovuti a difficoltà a parlare col partner del proprio lavoro o ad una certa difficoltà a "non pensarci più" una volta a casa. Il 30% degli intervistati ha riferito di essere affetto da turbe sessuali, quali calo del desiderio o problemi di impotenza. Il 33% tra coloro che hanno figli, ha dichiarato di essere diventato iperprotettivo nei loro confronti o di temere talvolta che i propri comportamenti verso i figli abbiano un significato nascosto.
Riferendosi alle persone affidate alle loro cure, alcuni tutori parlano di una sensazione di rifiuto o del desiderio di evitare alcuni aggressori. La lentezza dei progressi e le difficoltà incontrate comporterebbero in alcuni una perdita di fiducia in sé stessi ed un sentimento di inefficienza. Molti di loro hanno detto di provare collera e una certa difficoltà a controllarla.
La mancanza di articolati interventi trattamentali determina una condizione di "ibernazione penitenziaria" degli autori di violenza sessuale a danno dei minori, che proprio in relazione alle loro caratteristiche di personalità richiederebbero interventi specifici e l'offerta di risorse terapeutiche, anche e soprattutto, allo scopo di ridurre i rischi di recidivare in quei comportamenti antisociali, oggi considerati tra i più gravi e fonte di allarme ed insicurezza. L'autore di reati sessuali è un detenuto 'ibernato', restituito a fine pena alla società come 'scongelato', ma ancora con le proprie caratteristiche psicopatologiche intatte, e, con in più, una frequente dose di rancore, che lo rende più vulnerabile agli agiti aggressivi e ad un acritico isolamento.
Le conseguenze di questo sistema, che produce inevitabilmente insicurezza, saranno il ricorso a metodi e interventi di controllo sul territorio, che rischieranno di protrarre gli effetti della pena sull'ex condannato per reati sessuali, ben al di là della sua avvenuta esecuzione: da detenuto ibernato a reo marchiato[20]. In tal senso sembra orientarsi la proposta della Commissione parlamentare per l'infanzia (Documento in materia di pedofilia, pg.352), di "introdurre disposizioni in ordine alla comunicazione al Magistrato di Sorveglianza competente, da parte del condannato di reati connessi al fenomeno della pedofilia, una volta riacquistata la libertà personale, di quale sarà la sua residenza o dimora per un periodo di cinque anni dalla espiazione della pena".
La misura richiesta è analoga all'obbligo di registrazione e notificazione sul territorio del condannato per tali reati in alcuni Stati federali U.S.A., e più di recente anche in Inghilterra (Sex Offender Order, 1998).
Sempre nella prospettiva della tutela dei diritti vi è da segnalare la generalizzata tendenza della Magistratura di Sorveglianza a "chiudere" per gli autori di violenza sessuale i canali della misure alterna-

[17] Come scrive uno psicologo penitenziario: "chi si macchia di reati a sfondo sessuale incarna e rappresenta l'aberrazione umana. Come tale non ha possibilità di far ricorso ad alcuna seppure generica operazione difensiva. Non è un malato e non ha onore. Ciò a cui ha diritto, che si merita soltanto, è il confinamento al girone più periferico della marginalità"(Morini, 1997)
[18] Bourillon J. (1999): Les criminels sexuels. Etudes psychanalytiques, L'Harmattan, Paris.
[19] Dwyer S.M.(1997): «Treatment outcome study: Seventeen years after sexual offender treatment», in: Sexual abuse: A Journal of Research and Treatment, 9, 149-160.
[20] Carponi Schittar D. (1999): « Problematiche del Diritto nell'ambito delle pedofilie », in: Calleri B., Frighi L.(a cura di): La problematica attuale delle condotte pedofile, Ed. Univ. Romane, Roma.

tive alla detenzione.
Ciò accade anche perché i condannati per delitti sessuali tendono a trincerarsi in atteggiamenti di negazione e minimizzazione delle loro condotte.
Tale negazione è generalmente interpretata come una non volontà di rivedere criticamente il reato, senza considerare che per questi soggetti il fatto di negare ha connotazioni specifiche e forme differenti, non liquidabili col rigido assunto dell'assenza di elaborazione.
Gli operatori qui sentono di non trovarsi davanti a un dato puramente riproducibile come notizia anamnestica. Fondamentale (...) rimane (...) per i soggetti detenuti, l'intervento mirato alla risoluzione dei problemi della negazione e della mancanza di motivazione che solo di recente sono divenuti oggetto di ricerca e per i quali le strategie attualmente a disposizione sono ancora a uno stadio iniziale di sperimentazione e anche piuttosto limitate[21].
Se tale negazione può essere legittima e funzionale nella fase dell'imputazione, successivamente alla condanna definitiva si traduce invece in un disfunzionamento che aumenta lo stato di ibernazione di questi soggetti, rendendo impossibile un percorso trattamentale fuori di prigione.
Ma i trattamenti penitenziari e l'introduzione in carcere dei clinici da soli non bastano in un siffatto contesto detentivo.
Se si pensa che la detenzione possa essere davvero funzionale ad un percorso di elaborazione critica e di sensibilizzazione alla cura per l'autore di violenza sessuale, bisogna ribadire l'importanza di adeguati strumenti formativi per gli operatori e di ben precisi programmi trattamentali, ma tutto ciò solo in un contesto di netta differenziazione penitenziaria, che consenta con alcune tipologie di detenuti un intervento e una presa in carico, dove non solo le persone, ma anche i luoghi facciano parte della cura[22].
Proprio per approfondire queste considerazioni il Ministero della Giustizia e il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria hanno presentato nel 1997, e realizzato nel corso del 1998, due progetti finanziati dal programma STOP dell'UE e conclusisi nel marzo 1999 con un seminario transnazionale. Il progetto, denominato WOLF (working on lessening fear-lavorare per diminuire la paura) è nato dall'esigenza di rispondere alla crescente attenzione sociale sulla gravità del problema degli abusi sessuali contro i minori, anche in seguito a drammatiche notizie di cronaca che hanno avuto per oggetto violenze esercitate sui minori, di cui lo sfruttamento e l'abuso sessuale sono una delle molteplici espressioni. Tale progetto, insieme ad un altro programma denominato For-WOLF, più centrato sulle problematiche della formazione degli operatori sociali e penitenziari addetti al trattamento dei rei sessuali, è stato per il nostro Paese la prima occasione di confronto ufficiale, di ricerca e di scambio transnazionale riguardo alle problematiche relative al trattamento di questi condannati, un'occasione, per istituzioni centrali e periferiche, di attivazione della ricerca sul fenomeno dei reati sessuali e sulle problematiche connesse alla loro presa in carico.
Tra i punti nodali emersi da queste ricerche, si segnala l'aumento di detenuti imputati o condannati per reati di abuso sessuale contro i minori, che rappresentano circa il 2% dell'attuale popolazione carceraria[23]. La mancanza di specifici programmi trattamentali intramurari si accompagna all'assenza, rispetto a questi condannati, di punti di riferimento nei servizi territoriali che possano fungere da supporto e da controllo di tali eventuali condotte sessuali devianti. Da un'indagine effettuata nell'ambito del progetto WOLF sul territorio lombardo, viene ad esempio evidenziato che i servizi pubblici territoriali sono presenti come interlocutori solo nel caso in cui gli autori di abusi sessuali contro l'infanzia, che hanno espiato la pena o usufruiscono di misura alternativa, presentino problematiche di tossicodipendenza o alcoolcorrelate, ovvero soffrano manifestamente di disturbi mentali.
Tale assenza di un insieme stabile e costante di fattori in grado di consentire un inquadramento univoco dei comportamenti/reato a sfondo sessuale si riflette anche sui margini di decisione della Magistratura di Sorveglianza, e ancor prima del Giudice di cognizione, anche a fronte dell'ardua valutazione, caso per caso, sulla pericolosità sociale del reo sessuale condannato.

---

[21] Dettore D., Fuligni C. (1999), op. cit.
[22] Serra C. (1998): Psicologia penitenziaria. Sviluppo storico e contesti psicologico-sociali e clinici. Giuffrè, Milano.
[23] Traverso G.B. (1999): «Indagine conoscitiva sugli autori di reati sessuali a danno di minori », in: Wolf-Progetto di Ricerca e Scambio Transnazionale sul Trattamento degli Autori dei Reati di Sfruttamento Sessuale dei Minori e sui Bisogni di Formazione degli Operatori Sociali addetti al loro Trattamento, Atti del Seminario Transnazionale, Roma.

A tale riguardo assume rilievo la questione dell'ingiunzione terapeutica nei confronti di tali soggetti, che in Francia ad esempio, in casi particolarmente gravi, è già predisposta nella fase del giudizio. Il nuovo istituto della "presa in carico socio-giudiziaria"("Suivi socio-judiciaire") dell'autore di abusi sessuali prevede una sanzione penale autonoma nel caso di non adempimento, a pena espiata da parte del condannato, dell'obbligo di cura, disposto da un medico coordinatore su delega del giudice che ha comminato la pena.
In Belgio, in modo analogo al Canada, si è approntato un sistema di intervento coordinato in rete tra operatori del trattamento in carcere e servizi socio-psicologici territoriali, al fine di attuare una presa in carico globale di colui che ha commesso atti sessuali contro i minori. L'obbligo della cura è previsto allorquando il detenuto condannato per tali condotte richiede l'applicazione di misure alternative, la cui concessione e il cui mantenimento sono condizionati all'effettiva effettuazione della cura imposta.
In alcuni Paesi anglosassoni si dibatte sull'efficacia dei trattamenti imposti, in cui non si terrebbe conto dell'importanza, al fine di un esito positivo degli stessi, della motivazione dell'interessato.
Un altro aspetto problematico è la qualità più o meno intrusiva di questi trattamenti(ci si riferisce ad esempio a certe terapie avversive o ai trattamenti farmacologici), soprattutto allorquando è previsto l'obbligo della cura.

6. SCENARI TRATTAMENTALI PROSPETTABILI PER I REI SESSUALI NEL CONTESTO GIURIDICO-LEGISLATIVO ITALIANO

Alla luce delle considerazioni fin qui esposte e delle esperienze internazionali, si ritiene indispensabile prospettare delle ipotesi di intervento trattamentale anche in Italia, che non solo corrispondano al dettato costituzionale della funzione rieducativa della pena, ma si prendano carico delle anomalie degli aggressori sessuali nella prospettiva di un loro ritorno alla vita sociale.
E ciò implica un preciso impegno sul piano progettuale e della clinica sociale, da attivarsi in coordinamento tra organi ministeriali competenti, ricerca universitaria e settori operativi del privato sociale. Altrimenti, ed è il caso di ribadirlo, tale soggetto, ibernato in prigione, torna libero da ibernato sociale, spesso con un tessuto familiare lacerato, su cui non si è intervenuti, e viene scongelato con i suoi disfunzionamenti intatti e con in più una buona dose di rabbia e carica aggressiva, anche conseguenti a condizioni detentive umilianti.
Proprio sul fronte dell'esecuzione della pena si possono individuare ipotesi specifiche di intervento diversificato e di presa in carico degli aggressori sessuali.
Eventuali strutture terapeutiche di tipo comunitario, che attualmente non esistono, potrebbero essere legittimate, sulla base di appositi progetti inter-istituzionali, alla cura di quei condannati con pene inferiori ai quattro anni o che comunque residuano un periodo non superiore ai quattro anni, applicando in modo estensivo l'art. 4 della legge n. 165/98 ("Simeone-Saraceni"), che consente la detenzione domiciliare, oltre che nella propria abitazione, 'in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza', e alla lettera c) presuppone che la persona sia in 'condizioni di salute particolarmente gravi, che richiedano costanti contatti con i presidi sanitari territoriali', tenuto conto che per alcune gravi parafilie il soggetto che ne è affetto può ritenersi in una tale condizione di compromissione della propria autonomia, da determinare uno stato di vera e propria malattia.
Ma anche solo riferendosi alle misure alternative previste dall'Ordinamento Penitenziario, la concessione delle stesse può avere come oggetto, tra le prescrizioni stabilite dai giudici, la partecipazione ad un programma trattamentale ad opera del condannato per reati sessuali. Laddove in effetti sussistessero strutture o risorse apposite, sarebbe ipotizzabile, attraverso mirate convenzioni, anche l'intervento terapeutico-trattamentale sull'imputato reo confesso e consenziente, con l'eventuale accesso, successivo alla condanna, direttamente alla misura alternativa. E ciò fin dall'inizio evitando la detenzione del soggetto richiedente la cura e predisponendo luoghi alternativi di presa in carico tra la struttura residenziale-comunitaria, quella ospedaliera o la frequenza di un Centro diurno.
Sempre nell'area del penale esterno, sta affiorando sempre di più la necessità di coordinare gli interventi della presa in carico di questi condannati, talvolta anche dopo l'espiazione della pena, tra i servizi sociali ministeriali (C.S.S.A) e quelli territoriali, tenuto conto che i servizi psico-sociali e di igiene mentale tendono a non seguire tale tipo di utenza e che i servizi ministeriali spesso non sono attrezzati sul piano for-

mativo per predisporre progetti trattamentali specifici. Tale coordinamento dovrebbe essere esteso alle Forze dell'Ordine e sottoposto alla verifica costante della Magistratura di Sorveglianza, almeno inizialmente con l'istituzione di tavoli interistituzionali a livello locale. Questi aspetti sono caricati da ulteriore criticità se ci si riferisce all'applicazione della legge n. 165/98, che consente ad alcuni condannati per reati sessuali contro i minori di evitare il carcere, spesso senza strutturate prescrizioni nell'esecuzione penale esterna che consentano un'approfondita rielaborazione della condotta sessuale deviante, attraverso un controllo e una gestione della stessa. La Commissione parlamentare per l'infanzia nel Documento in materia di pedofilia (pg.350) pur riconoscendo la validità complessiva della legge n. 269/98, proponeva di escludere per le nuove fattispecie di reato, la possibilità di chiedere l'"applicazione della pena su richiesta"(art. 444 c.p.p.); la nuova legge in materia di abuso sui minori ha condiviso questa indicazione.

Ma nello stesso documento, nel riconoscere che la pedofilia è uno stato psicologico deviato, consistendo in "uno stato morboso che va curato, secondo le possibilità scientifiche e nel rispetto dei diritti fondamentali della persona", la Commissione restituisce centralità all'intervento sul territorio e nel penale esterno quando auspica che vengano ammessi ai trattamenti non solo i condannati per reati relativi al fenomeno della pedofilia, ma anche gli indagati durante le indagini preliminari: La sottoposizione ai trattamenti può essere tenuta in considerazione...dal magistrato competente ai fini della concessione dei benefici... (pg.351)

La Magistratura è spesso costretta, in questi casi, a subordinare le proprie decisioni e valutazioni alla constatazione del rischio di assenze o inerzie operative, mentre gli attuali servizi ministeriali avvertono il disagio nell'approntare adeguati interventi di riabilitazione di questi condannati, e con esso le lacune formative a cui si deve far fronte con adeguata solerzia e in tempi rapidi.

Proprio in sintonia con gli auspici ed i contenuti della Commissione parlamentare per l'infanzia, si era già orientata qualche anno prima un'importante iniziativa nel territorio torinese: il Progetto sperimentale e di ricerca per la terapia psichiatrica dei disturbi sessuali negli autori di reato, realizzato dall'Unità di Psichiatria del Dipartimento di Salute Mentale- ASL3 di Torino, in collaborazione con il D.S.M. dell'ASL 1 e l'Ospedale di S.Maurizio Canavese, con l'obiettivo di prevenire "le recidive di abuso sessuale nell'ambito dei nuclei familiari mediante trattamento psichiatrico degli autori di reato consenzienti all'intervento". Tale progetto prevedeva tra le tappe operative la stesura di un "protocollo d'intesa tra gli Enti Sperimentatori e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino", il cui contenuto ricalcava l'impostazione programmatica del citato Documento della Commissione parlamentare, e si rivolgeva in particolare agli autori di reati sessuali intra-familiari. Successivamente alla condanna del beneficiario della cura, un accordo specifico con il Tribunale di Sorveglianza avrebbe consentito di proseguire la presa in carico in strutture non detentive.

In ambito detentivo, in Italia qualche importante eccezione sta scuotendo un contesto che fino ad ora non si è mai attrezzato come risorsa specifica per interventi di prevenzione delle recidive sessuali devianti. Infatti, dal mese di settembre di quest'anno ha preso avvio un primo progetto italiano sperimentale di trattamento intensificato dei condannati per violenza sessuale in carcere, grazie ad un finanziamento congiunto della Regione Lombardia e della Provincia di Milano. Il progetto è gestito da un'Associazione di professionisti del privato sociale("Centro Italiano per la Promozione della Mediazione") e si svolge in una sezione apposita della Casa di Reclusione di Milano-Bollate, dove attualmente sono stati trasferiti 19 condannati provenienti dalle sezioni protette dei penitenziari lombardi, di cui la metà circa sono autori di reati sessuali ai danni di minori. L'equipe ha una composizione multidisciplinare ed è formata da 14 operatori (criminologi, psicologi-psicoterapeuti, psichiatra, psicodiagnosti, educatori, arteterapeuta e psicomotricista). Il progetto in sintesi offre i seguenti servizi:

- Trattamento specializzato;
- Ricerca e valutazione dei risultati;
- Insegnamento e formazione;
- Coordinamento del lavoro in rete con le agenzie interessate.

Il progetto è rivolto ad un'utenza di aggressori sessuali adulti, condannati in via definitiva, che abbiano espresso un riconoscimento quanto ai fatti relativi al reato e alla propria problematica sessuale deviante,

e presentino requisiti di trattabilità. L'intervento è strutturato in due moduli, uno della durata di 10 mesi e l'altro di 6 mesi, ed è denominato "Progetto di trattamento e presa in carico di autori di reati sessuali in Unità di Trattamento Intensificato e Sezione Attenuata".
Negli iniziali tre mesi del primo modulo si concentrano gli interventi sulla negazione e la minimizzazione del reato e sull'approfondimento della motivazione del detenuto al trattamento. A ciò consegue la stesura di un "Patto Trattamentale Individuale", che delinei da una parte l'impegno e le modalità di adesione dell'utente all'intervento e dall'altra definisca e precisi il contesto, gli strumenti e gli operatori inerenti all'Unità di Trattamento Intensificato. Tale Patto costituisce, infatti, una contrattazione che rafforza la motivazione dell'utente, responsabilizzandolo con funzione di leva trattamentale e che demarca i tempi e i termini degli elementi del trattamento.
In seguito questa fase, cosiddetta 'pre-trattamentale', si sviluppa il programma di trattamento vero e proprio. Gli aspetti e gli elementi del trattamento rivolti ai bisogni di una ventina di utenti per ciascun modulo, sono i seguenti:

- Ristrutturazione cognitiva e educazione alle abilità sociali;
- Attivazione della comunicazione;
- Laboratorio di espressione e sensibilizzazione corporea;
- Gestione pacifica dei conflitti;
- Prevenzione della recidiva;
- Colloqui individuali focalizzati.

Il secondo modulo prevede la costituzione di una Sezione Attenuata, così come previsto dal nuovo Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento Penitenziario (D.P.R. n. 230/2000, art. 115, 3° cpv), che consiste in un reparto di transito, finalizzato all'ubicazione di soggetti dimessi dall'Unità di Trattamento Intensificato con esito positivo, in coabitazione con detenuti "comuni" definitivi e nei confronti dei quali è prevista, in seguito alla valutazione degli operatori interni all'Istituto (Direzione, educatori ed esperti criminologi e psicologi), la concessione dell'art. 21 (possibilità di lavoro durante il giorno all'esterno dal carcere) e con detenuti condannati "giovani-adulti" per i quali è prevista la predisposizione di un programma riabilitativo extramurario.
Tale intervento trattamentale si sviluppa lungo un periodo limitato non superiore a sei mesi ed è volto a minare i pregiudizi tipici della sottocultura carceraria, a causa dei quali questo tipo specifico di popolazione, come già sopra esposto, è sempre ubicato in sezioni 'protette', spesso isolate e senza contatti con gli altri detenuti e con un accesso limitato alle attività trattamentali comuni. In tal modo si attenuerebbe lo stigma su questi soggetti e si faciliterebbe un loro percorso di riappropriazione dell'autostima e recupero delle abilità sociali, a fronte di una responsabilizzazione nella gestione della propria vita detentiva.
Questa sezione è caratterizzata dunque da un regime di custodia attenuata, che tende a valorizzare i processi di autonomizzazione e responsabilizzazione dei singoli detenuti, i quali sono chiamati a gestire in prima persona l'organizzazione giornaliera della sezione stessa, disponendo di un'elevata libertà di movimento all'interno della Sezione e di una maggior possibilità di frequentazione e incontri con soggetti provenienti dall'esterno.
Il Progetto prevede anche un'iniziale sensibilizzazione del personale di Polizia Penitenziaria, e la supervisione di Istituti Universitari e di cura del Belgio (Università di Liegi, Istituto di Psicologia clinica) e del Québec (Istituto Pinel di Monréal), che da anni hanno sviluppato questi interventi trattamentali.
Si tratta dunque della prima risorsa trattamentale specifica in Italia, che opererà in stretta connessione con i Tribunali e le Procure e le principali istituzioni pubbliche e del privato sociale deputate alla tutela dell'infanzia e alla prevenzione degli abusi sessuali, andando a definire un contesto completo della presa in carico degli autori di reati sessuali, ispirato a quei dispositivi di lavoro e di intervento integrato in rete per la cura e l'assistenza alle vittime, che sono già attivi in molti Paesi europei, come appunto in Belgio.
In ambito detentivo in Italia non si conoscono analoghi specifici progetti di trattamento dei detenuti condannati per reati sessuali.
Anche la Casa Circondariale di Bologna, in concerto con il Provveditorato della Regione Emilia-Romagna, ha definito un intervento, in fase di avvio, basato su un modello trattamentale che si definirà

in itinere. La C.C. di Prato, d'intesa con la Regione Toscana, si doterà di un programma trattamentale, anche se sono ancora da definire i tempi dell'intervento. Entrambe le iniziative sono scaturite dalle recenti indicazioni e pressioni rivolte in tale direzione da parte del DAP.
Queste nuove programmazioni sono l'esito di anni di pratiche professionali di alcuni operatori isolati, che hanno a lungo lavorato nei reparti protetti, e dei contributi formativi attivati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria nel quadro del Programma Europeo STOP (Novembre 1996), tramite il già citato progetto formativo WOLF, rivolto agli operatori penitenziari, al personale direttivo ed agli agenti della Polizia Penitenziaria, che ha anche organizzato continui confronti e viaggi di studio con le realtà europee più avanzate in materia di trattamento dei condannati per reati sessuali.
A parte ogni considerazione sull'estrema esiguità degli interventi trattamentali in carcere nei confronti degli autori di reati sessuali, si può dunque ribadire che l'attuale contesto detentivo non offre risorse e condizioni per una possibile presa in carico di questi detenuti. Questo avviene in un carcere che non sa differenziarsi rispetto alle tipologie dei detenuti e delle pene, e dunque non fornisce al condannato per reati sessuali efficaci leve per intraprendere percorsi diversi dalla mera reclusione.
Ciò è evidente alla luce dei possibili portati innovativi compresi nel succitato Regolamento di esecuzione (DPR 230/2000) della legge n. 354/75, laddove viene ampliata la possibilità di creare strutture detentive a 'regime di custodia attenuata', analoghe a quelle istituite dalla legge n. 309/90, per i detenuti tossicodipendenti con determinate caratteristiche (SEATT).
Si tratterebbe della possibilità di ampliare gli Istituti di secondo livello, ovvero quelle strutture dove i detenuti provengono non dalla libertà, ma da altre situazioni detentive, e che all'esigenza puramente custodiale privilegiano l'aspetto riabilitativo e trattamentale. Essi consistono in strutture in cui lo stile architettonico stesso rientra nel trattamento; con celle singole definite 'stanze', ampie zone verdi, basso numero di capienza e bassa soglia di interventi di sicurezza, in modo che il detenuto possa ritrovare in questo circuito differenziato la propria dignità di persona umana, con spazi personali a disposizione, chiari e luminosi.
Orbene, all'art. 115 del nuovo Regolamento di esecuzione, si prevede per detenuti e internati di non rilevante pericolosità e bisognosi di particolari interventi trattamentali, proprio a garanzia di un'ampia attuazione di tali attività, l'esecuzione di regimi a custodia attenuata in Istituti autonomi o in sezioni di istituto. Questo, oltre che per tossico- e alcoldipendenti, è ora possibile anche per quelle tipologie di detenuti "con patologie rilevanti psichiche e fisiche", ai quali può essere assicurato "un regime di trattamento intensificato".
In funzione di questo impianto rivolto alla differenziazione penitenziaria, l'articolo 28 del Regolamento ribadisce il ruolo centrale dei Centri di Osservazione Criminologica (COC), quando si ravvisi la necessità di particolari approfondimenti sulla personalità dei detenuti. I COC infatti, qualora venissero davvero istituiti, potrebbero costituire il luogo elettivo di quelle valutazioni diagnostiche preliminari a più specifici e mirati interventi trattamentali nei confronti dei condannati autori di violenza sessuale sui minori.
Questi scenari percorribili, già offerti oggi dal nostro ordinamento, possono prefigurare un tipo di risposta penale diversa nei confronti degli autori di reati sessuali, non più solo subalterna ad un accanimento retributivo (legge n. 66/96; legge n. 269/98), dove una sempre più rigida corrispondenza tra pena inflitta e pena eseguita rischia di rendere irrilevante, con gravi riflessi psicologici, l'atteggiamento attuale del condannato e ogni intervento degli operatori in carcere.
In questo campo, una logica strettamente retributiva appare disinteressata rispetto al futuro del condannato, con un conseguente disinteresse nei confronti della società, che dovrà ri-accogliere, impaurita e senza garanzie sul suo recupero, questo particolare ex detenuto, passato attraverso una pena fatta più di aspetti vendicativi e contraffatti simbolici, che non di occasioni concrete ed efficaci di offerte di cambiamento.

Per concludere, è necessario rammentare quanto in termini di percezione sociale il fenomeno dell'abuso sessuale ai danni dei minori produca reazioni di disgusto e scandalo, susciti allarme e attivi desideri di reazione, spesso vendicativa ed estrema. Sembra ancora difficile superare lo sdegno dell'opinione pubblica, svincolarsi dalle opinioni dei mass media e affrontare la devianza sessuale come un fenomeno sociale su cui intervenire non solo per reprimerlo, ma anche per comprenderlo, trattarlo, in una parola veder-

lo. La violenza sessuale sui minori è un fenomeno sociale tutt'altro che nuovo: eppure, fino a venti anni fa il termine pedofilia non era mai comparso su un giornale italiano[24]. Per anni si è assistito ad una vera e propria 'congiura del silenzio' sull'argomento, trovandosi davanti ad un vero e proprio tabù sociale. Ai giorni nostri questo tabù pare essere stato definitivamente infranto ed il flusso mediatico che è esperito quotidianamente dà l'esatta misura di questo cambiamento. Oggi di fronte al rischio di un altro tipo di negazione di queste vicende lesive a danno dei minori: quella di liquidare il problema con soluzioni soppressive e miracolistiche, affidate a lezioni esemplari, esaltate da fanfare mediadiche che eccitano istinti primordiali.

Alla violenza ed alla perversione di certi comportamenti rischiamo di saper rispondere solo con "un consistente meccanismo di negazione, che tende ad evitare di prendere in considerazione la cattiva sorte delle vittime e degli autori di reati sessuali, producendo così un ulteriore atto di violenza: in questo caso legittimato dalla società"[25] .

Di fronte alla drammaticità ed alle conseguenze dei traumi degli abusi sessuali sui minori, l'attuale carcere rischia di diventare solo una misura costosa, pesante e arcaica, che non garantisce dalla recidiva e che in questi casi collude con le rimozioni e le negazioni di chi si incista in dinamiche primitive e distruttive, creandosi una nicchia sociale nel male e nella solitudine.

Ma accanto a queste constatazioni, incoraggiano i risultati di una recente ricerca sulla percezione sociale della pedofilia in Italia, che delinea un quadro di un'opinione pubblica fatta di cittadini che sul tema si pongono quesiti e sviluppano pensieri . I campioni dell'inchiesta sono formati da agenti di Polizia Giudiziaria, insegnanti e studenti di scuole e università, del sud e del nord dell'Italia. Emerge dalle risposte all'indagine una diffusa consapevolezza sulla necessità della prevenzione e di più approfondite informazioni sul fenomeno della violenza sessuale sui minori, anche nel sistema scolastico. Ma soprattutto emerge un profilo caratteristico del pedofilo che non ha nulla a che vedere con quell'immagine di 'orco maligno' che talvolta sembra impressa nelle cronache dei media. Accantonata ogni stereotipizzazione, questo soggetto viene descritto come 'un uomo qualunque', privo di specifici profili occupativi, di età, di abitudini e provenienza sociale. Predomina nel campione l'idea che una maggiore severità delle pene sia ininfluente per combattere questo fenomeno, così come la constatazione che si tratti di persone comunque bisognose di cura. Si tratta certo di dati significativi, che incoraggiano soprattutto il legislatore a mantenere uno sguardo lucido sul problema, sottraendo per sempre questa materia alla banalizzazione in cui l'industria spettacolare rischia fatalmente di trascinarla.

Questi dati, tra l'altro, confermano gli esiti di analoghi studi effettuati in altri Paesi europei, dove si è maggiormente investito su strutturati programmi di trattamento degli autori di reati sessuali contro i minori, e dove si evidenzia che il consenso sociale è considerevolmente evoluto, in modo assai unanime, verso una linea di azione che includa il trattamento accanto alla sanzione penale.

Oltre che una precisa opzione preventiva volta a neutralizzare le probabili recidive, l'esigenza di una cura parallela alla pena, o di una pena che offra opportunità di cura per il condannato che ha commesso reati di violenza sessuale sui minori, è, oggi, anche in Italia, la più concreta e opportuna risposta a quelle reazioni eccessive e regressive a cui questa nuova figura del male rischia altrimenti di condurre.

---

[24] Jaria A., Capri P., Lanotte A.(1995): Aspetti e problemi attuali della pedofilia., in: Palma A., De Marco F. (a cura di): "L'amore da Edipo a Orfeo". La Bussola Ed., Ferentino.

[25] Brunori L. (1999): in «Prefazione» a: De Zulueta F.: Dal dolore alla violenza, Cortina Ed., Milano.

SESTA SEZIONE

I MINORI NEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI: NODI CRITICI E POTENZIALITÀ DI SVILUPPO DELLA PRASSI APPLICATIVA

PAGINA BIANCA

1. I MINORI NEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI: NODI CRITICI E POTENZIALITÀ DI SVILUPPO DELLA PRASSI APPLICATIVA

1.1. LA LEGISLAZIONE ITALIANA: ALCUNE RIFLESSIONI PRELIMINARI

Nell'esperienza italiana, la prostituzione minorile emersa interessa prevalentemente minorenni straniere e stranieri, ma esiste anche una quota di minorenni italiane e italiani che, in varie forme, sono sfruttati nel circuito prostituzionale.

Per quanto riguarda la componente collegata all'immigrazione clandestina, la casistica parla di donne e minorenni prelevate con l'inganno, o con la forza, dai luoghi di origine, portate sul nostro territorio e costrette (con violenze estreme, anche carnali reiterate, oltre che con minacce di morte ai parenti rimasti nei paesi di origine) a prostituirsi in condizioni simili alla schiavitù, tanto che prima dell'introduzione di una norma specifica, il riferimento era proprio al reato di riduzione in schiavitù. Il tutto eseguito o coordinato spesso da organizzazioni criminali estremamente efficienti e molto convincenti.

Nell'ottica della tutela rafforzata del minore, il legislatore ha abrogato la norma che prevedeva l'aggravante ai reati di prostituzione laddove la prostituta fosse minorenne, prevedendo una autonoma figura di reato (art. 600 bis c.p.), che vede il minore degli anni 18 quale persona offesa, senza distinzione di genere, e prevede una pena molto elevata per la induzione, il favoreggiamento o lo sfruttamento della prostituzione (da 6 a 12 anni di reclusione e la multa da € 15.493 a € 154.937). L'effetto immediato di tale nuova previsione è, peraltro, l'impossibilità di un bilanciamento (così come avveniva in precedenza) delle circostanze attenuanti con l'aggravante previgente. La volontà di colpire il fenomeno della prostituzione minorile è testimoniata anche dalla disposizione prevista dal comma 2° dello stesso articolo, che va ad incidere efficacemente sulla "domanda", punendo, sempre e comunque, gli atti sessuali a pagamento ("in cambio di denaro o altra utilità economica) allorché vengano compiuti con un minore di età compresa tra i 14 e i 16 anni.

La previsione del limite minimo di 14 anni si aggancia a quanto sancito dall'art. 609 quater c.p. ("Atti sessuali con minorenne"), che punisce (con le pene previste dall'art. 609 bis c.p. - "Violenza sessuale" - e dunque con la reclusione da cinque a dieci anni) chiunque compia atti sessuali con persona che al momento del fatto non ha compiuto gli anni 14.

Per inciso, è appena il caso di osservare come diverse appaiano le modalità con le quali il legislatore ha ridisegnato alcuni dei reati sin qui analizzati; infatti, se con l'art.600 bis c.p. le condotte ivi previste non ripetono la diffusa tipizzazione di cui all'art. 3 della Legge Merlin, con l'introduzione del novellato art.600 c.p. si è, al contrario, cercato di meglio delineare i confini del reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, probabilmente nel tentativo di superare le difficoltà applicative poste dalla norma previdente, e ciò malgrado la Suprema Corte, a Sezioni Unite, avesse già affermato (con sentenza del 20 novembre 1996) che potesse ritenersi la condizione analoga alla schiavitù anche in casi diversi da quelli elencati dalla Convenzione supplementare di Ginevra del 7 novembre 1956, resa esecutiva con legge 20 dicembre 1957, n. 1304. Tale Convenzione aveva previsto un elenco di istituzioni e pratiche analoghe alla servitù fra cui erano annoverate varie condizioni di fatto, realizzabili senza che alcun atto o fatto normativo le avesse autorizzate (cfr. anche Corte di Assise di Firenze, 23.03.1993, Tapiri, la quale già aveva in qualche modo mutato l'orientamento giurisprudenziale risalente in subiecta materia, poi fatto proprio dalla sezioni Unite con la sentenza sopra citata).

La nuova redazione analitica della norma, tuttavia, pare ripresentare i dubbi interpretativi che già si ponevano in precedenza, vuoi perché alcune condotte ivi descritte sono giocoforza rimesse all'apprezzamento del magistrato, con valutazioni che si immaginano non uniformi, vuoi perché la novella non contiene alcune condotte (già previste dalla Convenzione supplementare di Ginevra, sub.lett.c dell'art.1) in cui mancano profili di sfruttamento o di violenza.

Infine, il riferimento alla schiavitù, introdotto nell'intitolazione della legge n.269/98, evidenzia l'importanza assegnata dal legislatore al disvalore delle condotte criminose previste nella legge di riforma, senza che ciò implichi alcun rapporto di specialità con l'art.600 c.p. A livello internazionale va ricordato che lo statuto istitutivo della corte Penale internazionale, firmato a Roma il 17 luglio 1998 e ratificato con legge 12 luglio 1999, n.232, ha inserito la riduzione in schiavitù tra i crimini contro l'umanità.

La volontà del legislatore italiano di perseguire forme abiette di reato contro la dignità delle persone, è

stata oltremodo confermata dalla recente legge 11 agosto 2003, n. 228 "Misure contro la tratta di persone", cui è dedicata una sezione specifica della presente Relazione.
Ma se l'abuso sessuale su minore e la prostituzione minorile erano fenomeni già noti (e l'intervento del legislatore era finalizzato ad accentuarne la rilevanza penale e la gravità concordemente al mutato sentire sociale), con la legge n. 269/98 vengono individuati e puniti altri comportamenti (prima ignoti) lesivi della dignità umana in generale, prima ancora che del minore, quali la pornografia minorile, prodotta anche attraverso i nuovi strumenti di comunicazione realizzati dal progresso tecnologico.
All'art. 600 ter c.p. viene introdotto il reato di "Pornografia minorile", che punisce una serie di condotte a partire dallo sfruttamento dei minori degli anni diciotto al fine di realizzare esibizioni pornografiche o di produrre materiale pornografico (comma 1°), al "commercio" di quello stesso materiale (comma 2°), alla distribuzione, divulgazione, pubblicizzazione con qualsiasi mezzo anche telematico, alla distribuzione o divulgazione di notizie o informazioni finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale dei minori (comma 3°), alla cessione, anche a titolo gratuito del materiale pornografico prodotto mediante lo sfruttamento sessuale dei minori (comma 4°). Le novità introdotte dalla legge in tale ambito si chiudono con la previsione del reato di detenzione di materiale pornografico, che punisce colui che "consapevolmente si procura o dispone di materiale pornografico prodotto mediante lo sfruttamento sessuale dei minori".
Il riferimento alle nuove tecnologie riguarda, in particolare, quelle forme di comunicazione che si realizzano attraverso la rete Internet, un sistema di scambio di informazioni che, da strumento capace di promuovere il libero diffondersi di idee e iniziative da un capo all'altro del mondo, è divenuto purtroppo anche strumento di libera diffusione di materiale illegale, con scarse possibilità di controllo. Tra le situazioni sentite immediatamente e con urgenza dalla società civile come degne di tutela penale vi è stato senza dubbio il fenomeno della realizzazione e diffusione attraverso Internet di materiale pornografico avente ad oggetto persone minorenni.
La coscienza di tale fenomeno ha portato il legislatore a prevedere una serie di importanti norme penali e procedimentali di contrasto. La legge punisce chi sfrutta minori per la realizzazione di materiale pornografico (o esibizioni pornografiche), nonché chi distribuisce, divulga, pubblicizza, cede anche a titolo gratuito tale tipo di materiale (anche per via telematica); nonché, infine, (art. 600 quater) chi lo detiene, apprestando in tale modo la massima tutela e punendo ogni tipo di attività che abbia ad oggetto tale tipo di materiale).
Ovviamente la sanzione massima viene irrogata nei confronti di quanti realizzano tale materiale, ai quali giustamente vengono equiparati coloro che lo commercializzano, colpendo duramente l'"offerta" (parimenti alla "produzione") e immediatamente dopo il "mercato" che essa produce (anche a titolo gratuito e soprattutto attraverso programmi di condivisione "peer-to-peer"), giungendo a perseguire anche la "domanda", con la sanzione prevista per la semplice detenzione.
Il sistema disegnato dal legislatore del 1998 se ha avuto il pregio di introdurre le indicate nuove ipotesi di reato e di permettere di perseguire condotte altrimenti difficilmente inquadrabili in altre fattispecie di reato, d'altra parte soffre di alcune carenze che ne hanno limitato l'operatività; innanzi tutto, la norma relativa alla pornografia minorile soffre di un importante limite interpretativo (e, ovviamente, sostanziale) da più parti evidenziato: Il riferimento allo sfruttamento è, infatti, riferimento ad un lucro, ad un vantaggio economico e disegna un'area di punibilità che lascia fuori condotte anche rilevanti che non presentano (o che non permettono di accertare - il che processualmente è lo stesso) quella caratteristica. Per tale motivo, opportunamente, il progetto di modifica della legge, il disegno di legge C 4599 tende a disegnare la nuova fattispecie centrandola sul "prodotto" finale. Esso, infatti, trasforma la condotta di sfruttamento di minori al "fine di realizzare esibizioni pornografiche o di produrre materiale pornografico", nella condotta di utilizzazione di minori per la realizzazione di esibizioni pornografiche o la produzione di materiale pornografico, facendo diventare quello che oggi è dolo specifico ("al fine di") un elemento costitutivo del reato.
Il disegno di legge tende a sanare anche un'altra carenza verificata nella pratica investigativa, ovvero la necessità di intervenire su quelle condotte che intervengono a vario titolo sulla volontà del minore - e dunque inducono lo stesso - alla partecipazione alle esibizioni pornografiche (condotte che occorrerebbe altrimenti punire a titolo di concorso nel reato, con evidenti maggiori difficoltà probatorie).
Inoltre, se la volontà del legislatore, nel 1998, era inequivocabilmente quella di contrastare duramente uno squallido mercato, altrimenti prolifico, che si alimenta mediante l'utilizzo pornografico di minori, le norme introdotte con la legge n. 269/98 lasciano però fuori dall'area di punibilità una fetta importante di

quello stesso mercato, che è costituita di elementi multimediali costruiti in una realtà virtuale, con l'assemblamento, la trasformazione e l'elaborazione grafica di diverse immagini. Dalla normativa vigente è rimasta fuori anche tutta un'area di rappresentazioni grafiche, disegni e fumetti aventi ad oggetto atti sessuali, anche espliciti, con minori, area che oggi ha un mercato fiorentissimo sul circuito Internet.
Per ovviare a tale carenza il disegno di legge 4599 estende l'applicazione delle ipotesi di reato indicate negli artt. 600 ter e 600 quater alla c.d. "pornografia virtuale", definita come "materiale pornografico" che "rappresenta immagini virtuali realizzate utilizzando immagini di minori degli anni diciotto o parti di esse". Il testo del DDL ha anche cura di precisare come "per immagini virtuali" si debbano intendere "immagini realizzate con tecniche di elaborazione grafica non associate in tutto o in parte a situazioni reali, la cui qualità di rappresentazione fa apparire come vere situazioni non reali".
L'estensione del significato di pedopornografia è certamente importante, ma resta ancora fuori tutta l'area delle rappresentazioni virtuali che non appaiano reali, nonché l'area delle elaborazioni grafiche diverse dalla elaborazione di immagini.
La legge n. 269/98 introduce nuove forme di attività investigativa (mutuando quelle già previste per altre ipotesi di reato di particolare gravità), quali l'attività di contrasto telematico mediante agenti sotto copertura (i quali possono, nell'esercizio dei compiti loro attribuiti, realizzare condotte altrimenti costituenti reato, quali la cessione di materiale pedopornografico), la creazione di siti "civetta", le intercettazioni telematiche. In considerazione della specialità di tale tipologia di indagini, queste sono state affidate in esclusiva al reparto altamente specializzato della Polizia Postale e delle Comunicazioni (sotto la direzione dell'autorità giudiziaria).
A tal riguardo, l'affidamento alla polizia giudiziaria specializzata di poteri ulteriori, e ancora più efficaci, sembrerebbe opportuno. Tra questi potrebbe farsi rientrare la utilizzabilità (ovviamente a puro fine investigativo e previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria) di strumenti e procedure finalizzate a verificare in maniera "occulta" il contenuto dell'hard disk di soggetti connessi, quando si sia già in presenza di gravi indizi di colpevolezza a carico degli stessi. In definitiva, si potrebbe prospettare la possibilità da parte della polizia giudiziaria di utilizzare tecnologie di "hackeraggio" per la raccolta di elementi probatori attraverso l'introduzione nel sistema informatico dell'indagato, senza per questo dover rispondere dei reati previsti dal codice penale, quali l'art. 615 ter c.p..

1.2 MINORI VITTIME DI SFRUTTAMENTO SESSUALE E PROCEDURE GIUDIZIARIE

In materia di sfruttamento sessuale genericamente inteso, una delle iniziative di più rilevante interesse e utilità è senz'altro la specializzazione degli organi di polizia giudiziaria e della magistratura inquirente. In particolare, il Consiglio Superiore della Magistratura, anche attraverso circolari, ha introdotto all'interno delle Procure della Repubblica l'obbligo di individuare aree omogenee di competenza per quei reati che per la loro complessità richiedono una specifica attenzione ed un maggiore impiego di energie, e dunque di specializzazione, con il conseguente affidamento di queste aree ai Pubblici Ministeri.
Tale iniziativa ha favorito una maggiore rapidità di intervento (specialmente laddove quelle aree sono collegate anche ad un turno di reperibilità immediata del P.M. per le direttive alla Polizia Giudiziaria), ed una più concreta sensibilizzazione nei confronti dei fenomeni criminali oggetto di attenzione e lo studio e la realizzazione di prassi applicative più adeguate alle problematiche connesse a quelle medesime tipologie di reati
Fra le aree specialistiche di intervento viene quasi dappertutto annoverata l'area dei reati sessuali e dei reati contro i minori.
Parallelamente (e necessariamente) tale processo di maggiore sensibilizzazione rispetto a fenomeni di particolare complessità (non solo nella prospettiva delle indagini ma anche nella "gestione" della persona offesa, soprattutto se minorenne) ha investito anche la Polizia Giudiziaria che, al di là della competenza legislativamente prevista per la Polizia Postale e delle Comunicazioni, relativamente all'attività di contrasto via Internet e alla pedo-pornografia, si è dotata di personale specializzato. Così un'esplicita previsione legislativa - l'art. 17, comma 5°, della legge n. 269/98 - sottrae alla discrezionalità l'individuazione

di personale specializzato da destinare alla trattazione dei reati di cui si discute, prevedendo l'istituzione, all'interno della Squadra Mobile di ogni Questura, di una sezione dedicata esclusivamente alla trattazione dei reati a danno dei minori e contro la libertà sessuale. La mancanza di una norma analoga per l'Arma dei Carabinieri non significa certo che la stessa non si sia adeguata in tal senso, in quanto, implicitamente e inevitabilmente, sollecitata dal sentire sociale, dalle nuove emergenze in materia e dalle stesse necessità determinate dalle indagini delegate dalle Procure e dalle direttive da queste ultime impartite. Tuttavia l'assenza di un obbligo specifico finisce per far dipendere l'utilizzazione di personale specializzato (oltre che la creazione di un gruppo specializzato) dalla buona volontà e sensibilità, quando non addirittura dalle contingenze di organico.

1.2.1 IL RACCORDO TRA TRIBUNALI, ENTI LOCALI E SERVIZI DI ASSISTENZA

Le novità sopra menzionate e la maggiore attenzione al fenomeno hanno portato anche alla creazione di una rete di rapporti stabili con enti e istituzioni locali, nonché con realtà del volontariato, attivando un'utilissima collaborazione e un'accelerazione importante sia nello scambio di informazioni, sia nell'adozione di interventi a tutela della persona offesa. Tali esperienze, in alcuni casi, hanno condotto anche alla stipula di protocolli di intervento condivisi, ma la cooperazione tra gli organi inquirenti e i citati enti (che si ritiene di fondamentale importanza poiché investe aspetti emotivi, relazionali, psicologici che vanno oltre il processo penale, e che richiedono un intervento preventivo e successivo di sostegno materiale e psicologico a favore della vittima, specie se minorenne) appare ancora oggi una prassi non sufficientemente consolidata e diffusa a livello nazionale. In tal senso, quindi, sembrerebbe utile sollecitare a livello locale la creazione di osservatori permanenti che, in questo settore necessariamente interdisciplinare e che richiede diverse e specifiche modalità di intervento, permetterebbero di: censire in maniera costante i servizi pubblici e privati presenti sul territorio; valutare la capacità di intervento e la professionalità degli operatori e monitorare la circolazione di informazioni, dati ed esperienze.
In questa duplice prospettiva di persecuzione dei reati e di assistenza integrata alle vittime, si muove decisamente la legge 8 agosto 2003, n. 228, che all'art. 12 ha previsto l'istituzione di un apposito Fondo per le misure anti-tratta presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il quale finanziare programmi di assistenza, protezione e reinserimento sociale delle vittime dei reati in essa indicati, nonché un programma specifico destinato al primissimo intervento per garantire, in via transitoria, vitto, alloggio e cure sanitarie. Recentemente (in data 9.09.2005) è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il regolamento che definisce lo speciale programma di assistenza per le vittime dei reati indicati (che va ad aggiungersi a quello introdotto dall'art. 18 del D.Lgs n. 286/98 - soggiorno per motivi di protezione sociale) e disciplina il finanziamento dei programmi di assistenza a Regioni, Enti Locali o soggetti privati convenzionati (cioè iscritti nell'apposito registro delle associazioni che svolgono attività in favore degli immigrati), che presentino alla Commissione istituita presso il Ministero per le Pari Opportunità progetti trimestrali di assistenza, prorogabili per altri tre mesi.
Sia sul fronte dell'accoglienza a vittime di abuso sessuale, si su quello del lavoro con le vittime di sfruttamento, l'esperienza sul campo ha reso evidente la collaborazione della polizia e dell'autorità giudiziaria con i servizi sociali e le realtà del privato sociale. La positività possibile di tali rapporti è stata resa evidente in alcune esperienze applicative dell'art. 18 del decreto legislativo 286 del 1998, che disciplina il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, autonomizzando questo atto dalla volontà della vittima di tratta e sfruttamento sessuale di intraprendere anche il percorso giudiziario, come rimarcato dall'art. 27 del regolamento di attuazione della disciplina dell'immigrazione. Garantire un percorso sociale e di sostegno alla vittima non sminuisce l'efficacia delle indagini, anzi, in taluni casi può rappresentare la sfera entro la quale la vittima riesce a maturare la decisione di denunciare i propri carnefici, di narrare i fatti di abuso subiti. Nel caso di minorenni straniere e stranieri, il percorso sociale assolve anche l'utilissima funzione di facilitare la creazione di un rapporto di fiducia con le istituzioni italiane, diventando un incentivo per una successiva collaborazione con l'autorità giudiziaria.
Per quanto riguarda il coordinamento tra magistratura penale e minorile, in specifico per le vittime di sfruttamento sessuale, la stessa legge n. 269/98 afferma (art. 2, comma II) che gli incaricati di pubblico

servizio e i pubblici ufficiali - quindi anche i Pubblici ministeri- hanno l'obbligo di comunicare i casi di sfruttamento di un minore alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che promuove i procedimenti per la tutela del minore e può proporre al tribunale per i minorenni la nomina di un curatore. Una previsione, questa ultima, che assume un rilievo particolare allorché si è dinanzi ad una vittima minorenne di nazionalità straniera, una situazione nella quale il Tribunale per i Minorenni, per l'adozione dei provvedimenti di sostegno, è sollecitato ad operare anche di concerto, per il tramite del Ministero degli affari esteri, con le Autorità dello Stato di origine o provenienza.
In questo ambito, ma più genericamente nell'ambito delle condotte di abuso sessuale su minori, assume grande importanza il raccordo tra tutti i soggetti fin qui citati (e in particolare il magistrato inquirente) e il Tribunale per i Minorenni, un raccordo richiesto anche dalla legge n.66/96, nella quale si afferma che (art. 11) il procuratore della repubblica deve dare notizia al tribunale per i minorenni quando i reati contro i quali si procede siano stati commessi a danno di minorenni. Il Tribunale per i minorenni svolge, infatti, un ruolo di eccezionale rilevanza nella verifica della situazione del minore e nella elaborazione di un intervento a tutela dello stesso, esso quindi deve essere messo in condizione di intervenire nell'interesse del minore quanto più tempestivamente possibile. Non si può però sottacere che questa celerità è più nella natura delle cose che nella legge, considerato che la norma che impone al pubblico ministero la trasmissione della notizia di reato nulla dice né sui tempi né sul contenuto della comunicazione. In verità, l'assenza di una previsione legislativa che permetta la secretazione degli atti inviati al Giudice dei Minori, crea non pochi problemi alla trasmissione immediata, sia in un'ottica di tutela della riservatezza delle indagini sia anche in un'ottica di tutela della persona offesa. Non vi è, infatti, chi non veda il pericolo in cui incorrerebbe il minore (oltre che le indagini) laddove una immediata trasmissione (anche solo di una nota informativa) al Tribunale per i Minorenni porti alla visione degli atti trasmessi da parte dell'indagato. Un qualunque intervento da parte del Tribunale per i Minorenni in situazioni ove l'indagato è persona che esercita potestà genitoriale o tutela - e che si sostanzierebbe inevitabilmente in un allontanamento del minore stesso - potrebbe portare, se effettuato senza il preventivo raccordo con l'autorità giudiziaria inquirente, alla diffusione di informazioni in grado di innescare nell'indagato reazioni nocive per il minore (da tentativi di contatto con la vittima, a comportamenti manipolatori, se non di minaccia e intimidazione).
Nei procedimenti giudiziari che riguardano minorenni vittime abuso e sfruttamento sessuale sarebbe in definitiva auspicabile prevedere, da una parte, un potere di secretazione degli atti da parte del Tribunale per i Minorenni quando sussiste il rischio evidente di un potenziale danno al minore e alle indagini in corso e, dall'altra, un limite di tempo massimo entro il quale la comunicazione deve essere effettuata dal pubblico ministero.

1.2.2. L'ASSISTENZA QUALIFICATA AL MINORE: IL CURATORE SPECIALE

Strettamente connessa con tale problematica è certamente quella dell'assistenza qualificata al minore, ovvero la nomina allo stesso di un curatore speciale nel procedimento penale. Normalmente, nelle fattispecie di cui si discute, tale richiesta viene rivolta dall'Autorità Giudiziaria inquirente che può sollecitare al Giudice per le Indagini Preliminari la nomina di un curatore speciale al fine di far valere in giudizio i diritti della persona offesa (tra cui rientra peraltro quello di chiedere al pubblico ministero che formuli richiesta di assunzione di prove in incidente probatorio e che si effettui l'esame dello stesso minore in quella sede). Nella prassi l'importanza del curatore speciale, di solito un legale, va oltre le questioni relative al procedimento penale, finendo inevitabilmente per costituire la figura di riferimento per la vittima. Questa rappresentanza nel processo penale non ha però alcun collegamento con la rappresentanza del minore nell'ambito del procedimento che si andrà a instaurare davanti al Tribunale per i Minorenni. In sostanza nulla esclude (e, anzi spesso si verifica) che quest'ultima Autorità Giudiziaria decida, in base alle valutazioni di propria competenza, di nominare quale tutore del minore una persona diversa da quella già individuata in sede penale. Se è vero che i due soggetti hanno formalmente competenze assolutamente diverse, è anche vero che nella prassi queste competenze finiscono per compenetrarsi, dando luogo ad un'inutile duplicazione. Prevedere che nella nomina del curatore speciale (in tutti i reati contro la libertà sessuale ai danni dei minori) il Giudice Penale, che può procedervi anche direttamente senza che vi sia

richiesta da parte di terzi autorizzati, attinga dall'albo speciale dei legali che esercitano funzioni davanti al Tribunale per i Minorenni, sanerebbe probabilmente questa criticità.
La nomina del curatore speciale può essere promossa anche su iniziativa degli enti che hanno per scopo la cura, l'educazione, la custodia o l'assistenza dei minorenni, pertanto tra questi vanno annoverati i servizi sociali.
Per quanto riguarda tale nomina, dinanzi ad un evidente conflitto d'interessi tra il minore e chi esercita la potestà genitoriale (perché indagato o non adeguatamente protettivo) in alcuni servizi territoriali si sta sperimentando la prassi che sia lo stesso servizio territoriale di tutela minori a richiedere di essere nominato curatore speciale (ex artt. 77 e 338 cpp), al fine di assicurare al bambino, sin dall'inizio delle indagini preliminari, un'autonoma difesa legale. In tali casi il servizio si coordinerà con l'assistenza sociale e psicologica che esso stesso deve istituzionalmente garantire e che, nei casi in esame, è imposta dall'art. 609 decies della legge n. 66/96.
La necessità di una tempestiva nomina del curatore speciale, allorché se ne ravveda la necessità, è determinata dal fatto che è proprio nella prima fase delle indagini preliminari che sono compiute sul bambino parte lesa quelle attività istruttorie i cui tempi potrebbero essere in contrasto con quelli di elaborazione del disagio psicofisico da parte del minore. Il curatore speciale, e l'eventuale legale per la costituzione di parte civile da questi nominato, potrà assumersi il compito di evidenziare nella sede processuale le esigenze del bambino che sono emerse dall'avvio dell'assistenza psicosociale, onde evitare che il processo (e i suoi tempi) pregiudichi ulteriormente l'integrità psicofisica del minore (rischio di ri-traumatizzazione istituzionale) e influenzino negativamente anche lo svolgersi dei percorsi di cura e di superamento del trauma subito.

1.2.3. L'ASCOLTO GIUDIZIARIO DEL MINORE

Nella complessa gestione processuale della vittima del reato un momento di particolare importanza, e decisività per le determinazioni successive, assume certamente l'audizione della stessa nella dialettica con l'indagato, in altre parole l'incidente probatorio. Non vi è dubbio che una delle innovazioni legislative più importanti e opportune a tutela prima di tutto del minore sia stata la previsione, non solo della possibilità di procedere in incidente probatorio all'assunzione della testimonianza del minore degli anni sedici vittima dei reati a sfondo sessuale, ma soprattutto la previsione legislativa del c.d. "esame protetto" (innovazioni introdotte con la legge 15 febbraio 1996, n° 66, integrata dalla legge n. 228/03)[1].
Difatti l'art. 398, ultimo comma, c.p.p. prevede la possibilità per il Giudice ("quando le esigenze del minore di anni sedici lo rendano necessario ed opportuno") di stabilire "luogo, tempo e modalità particolari" attraverso cui procedere all'assunzione della prova, "anche in luogo diverso dal Tribunale" e " avvalendosi, ove esistano, di strutture specializzate di assistenza"[2].
La forma protetta dell'ascolto giudiziario prevede l'utilizzo della videotecnologia e di due ambienti separati in cui in uno è presente il minore con l'esperto e nell'altro sono presenti tutti gli altri soggetti legittimati compreso il presunto autore di reato.
La prassi applicativa giudiziaria ha portato uniformemente ad adottare il sistema dell'esame diretto del minore da parte del Giudice e di uno psicologo e alla partecipazione a tale atto istruttorio di tutte le parti processuali, che trovano posto in locali separati, ma collegati mediante uno specchio unidirezionale che permette di vedere senza essere visti. La dialettica processuale è garantita, secondo diverse prassi, o mediante un sistema citofonico che permetta di interloquire direttamente con il Giudice o mediante delle

[1] L'audizione davanti al giudice delle indagini preliminari in sede di incidente probatorio costituisce un'anticipazione della deposizione davanti al collegio penale, e pertanto non dovrà essere ripetuta a meno di macroscopici ed evidenti errori procedurali, e avviene alla presenza dell'indagato, del difensore e di eventuali consulenti dello stesso.
[2] Secondo quanto sancito all'art.392 comma 1 bis, c.p.p., nei procedimenti per i delitti di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quinquies, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-quinquies e 609-octies del codice penale il pubblico ministero o la persona sottoposta alle indagini possono chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della testimonianza di persona minore degli anni sedici.

pause programmate in cui le parti, in un altro locale, pongono direttamente al Giudice le domande che ritengono debbano essere formulate.
Spesso tale atto istruttorio è preceduto (e accompagnato) da una consulenza affidata ad uno psicologo specializzato, un intervento finalizzato non soltanto a verificare la sussistenza di patologie e la capacità di una corretta rappresentazione della realtà, ma anche, e soprattutto, a preparare adeguatamente il minore-parte offesa al colloquio con il Giudice.
Non vi è dubbio che le problematiche maggiori, derivanti dalla tipologia di incidente probatorio di cui si discute, siano legate alle modalità di esecuzione dell'atto istruttorio indicato. In primo luogo, va evidenziata la discrezionalità che ha il Giudice nello scegliere tale istituto, che sembra essere l'unico in grado di garantire la serenità della persona offesa ed evitare una lesione all'integrità psichica del minore.
Dal punto di vista logistico, purtroppo, non è assicurato su tutto il territorio nazionale l'accesso a locali attrezzati che permettano di svolgere l'atto istruttorio con le modalità indicate in precedenza, un problema cui sarebbe indispensabile porre rimedio, prevedendo la creazione di locali idonei presso ogni Procura. L'incidente probatorio in audizione protetta sarà un momento davvero significativo per il minore solo se a questi saranno state garantite, preliminarmente, condizioni di effettiva protezione fisica e mentale. Affrontare una deposizione per abuso e sfruttamento sessuale, in assenza di sufficienti misure di protezione, può tradursi, per il minore, nell'esposizione al pericolo di un'esacerbazione del trauma e/o a gravi rischi per la sua incolumità, particolarmente verosimili se con la sua disposizione può fornire informazioni utili a porre sotto indagine gangli importanti della rete criminosa che, sovente, sta dietro le situazioni di sfruttamento sessuale di bambini e bambine.
Infine, le esigenze di tutela del minore sono state ritenute tanto importanti da prevedere (con evidente compressione del diritto di difesa) limiti molto severi al nuovo esame in dibattimento del minore già ascoltato in incidente probatorio, una scelta ammissibile solo quando l'esame ha come oggetto "fatti o circostanze diverse da quelle oggetto delle precedenti dichiarazioni ovvero se il Giudice o taluna delle altre parti lo ritengono necessario sulla base di specifiche esigenze" - art. 190 bis c.p.p.
Non si può tralasciare dall'osservare che l'atto, così come strutturato ai fini di una tutela rafforzata del minore, non permette un "accesso" diretto del difensore dell'indagato al minore vittima. In questo ambito, il legislatore ha più che parzialmente "compresso" il diritto di difesa, favorendo una modalità di esercizio dello stesso più complessa e specialistica attraverso la presenza ed assistenza di consulenti psicologi di parte fin dai primi atti del procedimento, una prassi che ha portato ad una specializzazione anche nella professione forense, spinta a creare rapporti di collaborazione con altre figure professionali (psicologi, neuropsichiatri, medici legali).
Tra le professionalità di ambito giuridico, è assai più facile che sia il magistrato inquirente (proprio per quegli aspetti di specializzazione indicati precedentemente) a disporre delle maggiori esperienze e capacità nell'approccio al minore, oppure l'avvocato (dell'imputato o di parte civile, spesso aduso per esperienze ripetute a questo tipo di vicende processuali), piuttosto che il Giudice per le Indagini Preliminari, al quale il fascicolo è assegnato secondo criteri che non rispondono a logiche specialistiche.
In verità occorre evidenziare come (nonostante la specializzazione dei pubblici ministeri attuata nelle Procure della Repubbliche e quella della polizia giudiziaria) l'assenza di vincoli particolari comporti un'estrema varietà di prassi applicative, a volte giustificate dalle situazioni concrete da affrontare, a volte invece determinate da diversi approcci all'ascolto del minore. Così non sempre è rispettata la prassi di evitare, per quanto possibile, di sottoporre il minore vittima del reato a ripetuti esami (della polizia giudiziaria, del consulente tecnico di parte, del pubblico ministero), al fine di evitare, da una parte, ripetuti stress emotivi che potrebbero danneggiare il minore e, dall'altra, di garantire la genuinità del narrato dello stesso che nei vari passaggi potrebbe risentire di condizionamenti involontari (anche eteroindotti) e, conseguentemente, di contraddizioni inconsapevoli determinate dalla stratificazione di diversi racconti e dall'impatto dei suoi vissuti emotivi, come si discute nel successivo paragrafo. Inoltre, non sempre è rispettata la prassi di applicare, in sede di ascolto del minore da parte del pubblico ministero o della polizia giudiziaria, quelle cautele ambientali e di assistenza, previste invece (per quanto genericamente) per l'incidente probatorio.
In ultimo, eguali problematiche nascono dalla possibilità per il difensore stesso dell'indagato di ascoltare la persona offesa dal reato, possibilità assolutamente concreta considerato che le norme in materia di inda-

gini difensive non pongono alcun divieto esplicito ad un atto istruttorio di tal tipo (anche se il riferimento a "persone in grado di riferire circostanze utili ai fini dell'attività investigativa" e il divieto che all'atto istruttorio assistano "la persona sottoposta alle indagini, la persona offesa e le altre parti private" porterebbe a concludere per una interpretazione restrittiva). A tal riguardo sarebbe auspicabile una norma che vincoli tale possibilità (relativamente alle ipotesi di reato di cui si discute e a tutte le ipotesi di reato contro la libertà sessuale) attraverso la richiesta di incidente probatorio al Giudice.
Non vanno inoltre dimenticate le difficoltà che insorgono con grande frequenza nell'esame dei minori vittime dello sfruttamento della prostituzione che sono frequentemente originarie di paesi lontani o, comunque, di ambienti degradati (non necessariamente dal punto di vista economico e sociale): questa loro provenienza porta le vittime a riferire del loro vissuto in modo apparentemente poco convincente, bizzarro o addirittura incomprensibile (si pensi, per esempio, alle minacce effettuate con pratiche esoteriche e sentite dalle vittime come assolutamente reali). In tali casi è evidente la necessità di una conoscenza ulteriore e più approfondita delle culture di provenienza o, comunque, l'utilità di strumenti di "lettura" ulteriori.
Ancora, difficilmente eliminabili sono le conseguenze del trascorrere del tempo tra la notizia di reato e l'esame del minore in incidente probatorio o nella dialettica processuale. In verità, i procedimenti che hanno ad oggetto la tipologia dei reati che aggrediscono la libertà sessuale, e in particolare di quelli che hanno come persone offese dei minorenni, risultano senz'altro sufficientemente celeri (anche in ragione della frequente applicazione di misure cautelari a carico degli indagati), ma è evidente che, qui più che altrove, il trascorrere del tempo rende inevitabilmente ed esponenzialmente più incerto il quadro probatorio, non essendo prevedibili eventi che possono incidere sulla genuinità della testimonianza e non potendosi escludere processi di rimozione e/o condizionamenti indotti dall'esterno o elaborati dalla stessa persona offesa. Volendo ovviamente escludere dalla trattazione i casi di inerzia "colpevole" degli organi inquirenti, la rapidità nel giungere all'esame del minore in incidente probatorio dovrebbe cercare di conciliare sia ragioni di cautela nell'interesse stesso del minore (occorrendo, dopo aver adeguatamente verificato e individuato riscontri oggettivi e concreti alle dichiarazioni rese, porre in condizioni di non nuocere i presumibili autori del reato) sia ragioni investigative non frustrabili considerato che l'art. 393, comma 2bis, c.p.p. impone al pubblico ministero il deposito di "tutti gli atti di indagine compiuti".

1.3 L'AUDIZIONE DEI MINORI NEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI: LE IMPLICAZIONI PSICOLOGICHE E RELAZIONALI INSITE NELL'ESPERIENZA D'ASCOLTO GIUDIZIARIO

L'audizione in ambito penale dei minori vittime di sfruttamento e abuso sessuale pone diversi problemi sia per quanto riguarda l'attuazione del globale processo di intervento a loro tutela sia per le implicazioni psicologiche e relazionali insite nell'esperienza d'ascolto giudiziario.
Come è stato discusso in precedenza, negli ultimi anni si sono compiuti molti sforzi per rendere il contesto giudiziario più adeguato alla condizione psicologica di chi è vittima e testimone della violenza subita attraverso la parziale modifica delle condizioni ambientali entro cui è chiamato a deporre. La forma protetta dell'ascolto giudiziario consente di ottenere e di conservare la deposizione evitando lo stress psicologico della vittima in un confronto diretto con l'imputato, e prevenendo così anche le possibili ritrattazioni.
Tuttavia, nel tentativo di evitare che la protezione del minore si realizzi in modo parziale occorre, non solo neutralizzare il rischio che la prova testimoniale risulti traumatica o insoddisfacente per gli esiti del processo, ma anche cogliere quegli elementi problematici legati alla peculiare situazione d'ascolto. Pare, quindi, opportuno dedicare uno spazio di riflessione anche a questa dimensione dei procedimenti poiché lo stato emotivo, psicologico, cognitivo e fisico del minore influenza, ed è influenzato, da ciò che avviene sul piano di realtà dei procedimenti giudiziari e dei rapporti con quei soggetti che li rappresentano e li animano: dall'agente di polizia giudiziaria, al pubblico ministero, allo psicologo, consulente o perito, al giudice.
È la natura stessa dell'esperienza traumatica a rendere difficoltoso l'ascolto giudiziario. La rappresentazione dell'evento all'interno della coscienza della vittima può andare incontro a complesse e diverse

vicende; può accadere, ad esempio, che dell'autenticità dei fatti accaduti il soggetto non sia del tutto o parzialmente consapevole. Il processo di "incistamento" dell'esperienza traumatica è, infatti, caratterizzato dall'alternarsi di rievocazione e adombramento. Prima di giungere all'auspicata "mentalizzazione" dell'esperienza, la memoria degli eventi è soggetta solitamente ad un discontinuo alternarsi di fuoriuscite e di reingressi del ricordo dei fatti dalla sfera cosciente dell'apparato psichico. In alcuni momenti l'influenza dell'esperienza traumatica sul comportamento, sui pensieri, sui sogni e sulle fantasie del bambino sarà evidente, mentre in altri periodi i suoi effetti potranno rimanere sullo sfondo della vita psichica ed essere meno evidenti.

La letteratura sulle conseguenze dell'abuso e dello sfruttamento sessuale su bambini e adolescenti pone in evidenza come le vittime, oltre ad avere un'elevata sintomatologia depressiva, scarsa autostima e minore competenza sociale, presentino anche un uso ridotto di verbalizzazione dei loro stati emotivi[3]. È stato osservato che questi bambini imparano ad inibire sia i sentimenti negativi sia a manifestare falsi sentimenti . Queste caratteristiche sembrano essere indicative più della costruzione di un falso Sé che degli effettivi sentimenti provati[5]. È la ripetuta disconferma delle esperienze dolorose da parte dell'adulto a costringere il minore all'inibizione delle proprie esperienze emotive, e alla rappresentazione di sé in modo da poter essere accettato dall'adulto da cui dipende (si pensi, ad esempio, alle vicende di quelle minorenni costrette a prostituirsi da uomini che, nei loro racconti, nonostante le inaudite violenze subite, continuano a rappresentare come "fidanzati").

Specialmente nelle situazioni di abuso e sfruttamento sessuale intrafamiliare, i minori che subiscono violenze spesso accondiscendono i propri genitori in modo compulsivo ed ignorano i propri bisogni allo scopo di prendersi cura e di aderire alle aspettative del genitore[6].

Ne consegue che, tra gli elementi caratterizzanti il vissuto e i comportamenti, vi sia una compromissione del linguaggio degli stati emozionali ed una modalità compiacente di relazionarsi all'altro, che possono rendere difficoltoso l'accesso alla dimensione emotiva delle vittime.

L'ambiguità e le esitazioni che si riscontrano quando i minori tentano di tradurre in parole le violenze subite non derivano soltanto dall'immaturità linguistica, ma anche dalla peculiare modalità con cui essi utilizzano il linguaggio[7]. È come se per la vittima l'assunto fosse che non esiste parola che possa dare nome ed esprimere il caos generato dal trauma dell'abuso. Con questo non si vuole affermare che i bambini siano incapaci di trasmettere le loro esperienze, bensì che nell'ascolto vada distinta la descrizione dei fatti dalla narrazione delle esperienze interne. La capacità di offrire descrizioni dettagliate degli eventi può, infatti, indurre gli operatori a minimizzare l'impatto traumatico delle esperienze subite dal minore, e quindi la necessità di prestare tutte le dovute cautele nel processo di ascolto e di offrire prontamente un sostegno terapeutico. L'accesso ad una chiarezza espositiva dei fatti può essere un meccanismo di controllo e mascheramento della confusione affettiva e cognitiva, ovvero si può essere alla presenza di quella che è stata definita la funzione distruttiva del linguaggio rispetto a qualcosa che per la vittima è di fatto indicibile, impensabile e non condivisibile . Occorre, dunque, prestare ascolto al contenuto manifesto e latente delle comunicazioni ma anche alle loro peculiari modalità espressive. Il linguaggio può, ad esempio, essere utilizzato per creare una connessione o un contatto con l'interlocutore, o per sviare la sua attenzione, per informare, per comunicare o per nascondersi.

D'altra parte va riconosciuto come l'esperienza d'abuso sia costantemente rievocata, rielaborata e riformulata dal bambino in relazione alle informazioni provenienti dal mondo esterno. È da segnalare, infatti, la rilevante differenza esistente tra la comunicazione di disvelamento e le altre comunicazioni rese dal mino-

---

[3] Cicchetti D., Beeghly M., Carlson V., Toth S. (1990), The emergence of the self in atypical populations, in Cicchetti D., Beeghly M. (Eds), The self in transition: infancy to childhood, University of Chicago Press, Chicago, pp. 309-344.

[4] Cicchetti D., Beeghly M., Carlson V., Toth S. (1990), op. cit.; Crittenden P.M., DiLalla D. (1988), Compulsive compliance: the development of an inhibitory coping strategy in infancy, Journal of Abnormal Child Psychology, vol.16, pp. 585-599.

[5] Winnicott D.W. (1965), The maturational processes and the facilitating environment, International Universities Press, New York.

[6] Crittenden P.M. (1988), Relationships at risk, in Belsky J., Nezworski T. (Eds.), Clinical implications of attachment theory, Erlbaum, Hillsdale, New York, pp. 136-174.

[7] Heineman T. (1998), The abused child: psychodynamic understanding and treatment, trad. it. Il bambino abusato: comprensione e trattamento in una prospettiva psicodinamica, G. Fioriti Editore, Roma, 2001.

re. La prima ha un'intensità infinitamente superiore rispetto alle comunicazioni successive, comprese quelle rese in sede giudiziaria. Nel primo caso è il minore che sceglie di condividere il segreto a lungo trattenuto, per risponde ad una sua esigenza interna, mentre nelle successive ripetizioni la vittima soddisfa esigenze altrui (pubblico ministero, giudice, assistente sociale, psicologico, ecc.). Da non sottovalutare, poi, che la rievocazione dell'esperienza è a volte così dolorosa da non poter essere ripetuta se non attraverso un distacco emotivo che può trarre in inganno gli interlocutori, che, ricevendo le rivelazioni, possono ritenerle per tale ragione non autentiche o non veritiere.
L'audizione, atto centrale nei procedimenti per violenze, si qualifica come un intervento altamente specialistico, ma limitato nel tempo. Come si è discusso anche nei paragrafi precedenti, ciò implica l'attenta scelta dei tempi per l'effettuazione di tale intervento. È necessario comprendere in via preliminare sia se il minore abbia le competenze linguistiche per esporre il racconto dell'accaduto (e ciò si rivela particolarmente doveroso nei casi in cui la vittima sia straniera), sia se sia pronto, e disposto, ad affrontarlo. Ovvero, chi si deve disporre all'ascolto giudiziario è utile che verifichi se la vittima sia in una fase del processo di rivelazione dell'abuso che gli consenta di esplicitarlo in modo abbastanza completo, e che sia motivato a farlo in sede giudiziaria. Le esigenze giudiziarie non devono indurre a trascurare che l'ascolto del minore richiede necessariamente una sintonizzazione emotiva con il suo mondo interno ed esterno, e comporta di entrare in contatto con la visione della situazione che la vittima ha elaborato, lasciando che la esprima liberamente. Ascoltare empaticamente significa condividere, far entrare nella propria mente la condizione di sofferenza e d'impotenza provata dal minore traumatizzato.
Nell'ascolto è possibile commettere errori che lo vanificano o lo impoveriscono[9]:

- l'operatore giudiziario o di polizia può praticare l'ascolto solo come una mera formalità, banalizzando questo momento che ha anche un potenziale rielaborativo dal punto di vista del trauma subito, deludendo il bisogno e l'aspettativa del minore di riuscire a comunicare l'esperienza e di esprimere la propria opinione;
- l'incontro con il bambino o l'adolescente può essere trasformato in un'occasione di contestazione delle prime rivelazioni oppure in un monologo dell'operatore giudiziario che può danneggiare, anche gravemente, la vittima costretta a uscire dall'audizione con un accresciuto senso di impotenza;
- la fretta non aiuta l'ascolto, il minore ha bisogno di tempo per entrare in relazione con il proprio interlocutore e per consentirgli di accedere in un mondo di esperienze non facilmente dicibili.

1.3.1. I VISSUTI PSICOLOGICI DELLE VITTIME

Nel corso dell'ascolto giudiziario il minore vive una condizione di disagio relativa al suo vissuto psicologico di vittima, che rende particolarmente difficile l'esplicarsi della sua deposizione. Il minore che ha subito violenza non ha alcuna aspettativa di trovare un adulto comprensivo ed accogliente[10]. Si delinea, dunque, un'ulteriore difficoltà nello svolgimento dell'esperienza di ascolto giudiziario: come avvicinare e contattare la sofferenza del bambino o dell'adolescente. In effetti, il lavoro clinico con questi pazienti insegna che essi faticano ad accedere ad un'elaborazione evolutiva del trauma subito attraverso il contatto con la sofferenza. Si riscontra di frequente una reazione di disorientamento e di sconforto nei confronti di quelle figure che ridisegnano la loro storia proponendo una realtà emozionale sconosciuta, introdu-

[8] Heineman, 1998, op. cit.
[9] Pier Carlo Pazé, L'ascolto del minore, relazione non pubblicata.
[10] La vittima ha fatto piuttosto esperienza di essere esposto all'ostilità o all'eccesso di eccitamento in un rapporto erotizzato. A ciò la vittima può aver risposto difensivamente con l'inibizione della competenza riflessiva, ovvero della competenza a concepire sentimenti e pensieri in se stessi e negli altri e a riconoscere le connessioni di questi mentali con la realtà esterna (si veda Fonagy P., Target M. (2001), Attaccamento e funzione riflessiva, Cortina, Milano). La ridotta capacità a mentalizzare gli evita l'esperienza dolorosa di prefigurarsi gli stati mentali dell'adulto non protettivo. Questo ci da modo di comprendere una delle caratteristiche distintive del bambino abusato, ovvero l'assenza di contatto con la propria sofferenza. Ciò che manca in lui è la rappresentazione di sé stesso sofferente dal momento che non vi è stata una matrice relazionale condivisa entro cui il minore abbia potuto sperimentare l'essere vissuto come vittima; c'è come un congelamento perché gli è stato impedito di potersi rappresentare come oggetto di trauma, e come sofferente per questo.

cendoli per la prima volta al riconoscimento delle conseguenze della vittimizzazione subita. Di conseguenza, nella valutazione dei tempi e delle modalità dell'ascolto giudiziario occorre prestare attenzione anche al processo interno di rappresentazione di sé come vittima che il minore esperisce, e sintonizzarsi su di esso.

È importante tenere conto delle configurazioni relazionali che caratterizzano le situazioni di abuso e sfruttamento, e che influenzano il rapporto del minore con gli operatori della tutela. L'esperienza relazionale che le vittime fanno con chi abusa di loro è per lo più contraddittoria e terrorizzante, e questo comporta una grave limitazione alla possibilità di sperimentare un senso unitario del sé. Gli elementi distintivi di disorientamento e di impotenza, che qualificano il vissuto psicologico di questi minori, rendono l' ascolto giudiziario un momento particolarmente delicato e complesso, tanto più che in essi è forte la tendenza ad avvicinarsi alle nuove situazioni relazionali aspettandosi che accada quanto hanno imparato dalle precedenti esperienze (rifiuto, paura, ecc.)[11].

Il trauma minaccia la disponibilità del bambino a porsi in rapporto con il mondo che lo circonda poiché questo è avvertito come troppo minaccioso. Ai fini di una proficua audizione si rivela, dunque, di estrema importanza considerare la qualità delle relazioni interne del minore, ma anche i diversi modi con i quali gli adulti che gli sono vicini si pongono di fronte alla situazione d'ascolto giudiziario, poiché ciò condizionerà non soltanto la deposizione della vittima, ma anche il suo vissuto psicologico e le sue future relazioni familiari, sopravvissute. Ulteriore aspetto problematico per la vittima che depone è quello relativo al contesto in cui avviene l'ascolto. Il contesto giudiziario è per il minore fonte di ansia perché totalmente sconosciuto e ciò accresce quella sua naturale dipendenza nei confronti degli adulti, specie di quelli per lui significativi. Il bambino è spinto proprio per la novità della situazione a rivolgersi ad essi per ottenere un orientamento e sostegno, ma non sempre gli adulti sono in grado di soddisfare tale esigenza. Saranno perciò discriminanti in termini di qualità dell'esperienza i possibili atteggiamenti che i familiari possono veicolare nel bambino. Gli adulti potrebbero, ad esempio, trasmettergli il timore per la situazione d'ascolto, e per l'intervento del giudice, attraverso un atteggiamento di drammatizzazione dell'evento, potrebbero disconfermare ciò che egli sta comunicando, oppure potrebbero tentare di dissuaderlo dal testimoniare per paura di possibili ritorsioni a loro danno da parte degli sfruttatori. L'eventualità che il minore possa esprimere in modo autonomo i fatti e le circostanze nei quali è rimasto coinvolto, in qualità di vittima, è quindi strettamente dipendente dal grado di protezione assicurata e dall'accettazione che gli adulti del proprio nucleo di appartenenza hanno mostrato nei confronti degli esiti della rivelazione.

La vittima può avvertire il timore di poter alterare attraverso la sua personale versione dei fatti gli equilibri relazionali della propria famiglia. Questa può inviargli dei messaggi che veicolano l'avvertimento che sta per perderne l'appoggio se non si attiene a ciò che essi desiderano che testimoni. Ciò accade in special modo nei casi di abuso sessuale intrafamiliare in cui i familiari possono spingere il bambino a modificare il racconto degli eventi di cui è stato testimone e vittima al fine di attenuare le posizioni processuali dei presunti colpevoli. Dopo la rivelazione dell'abuso la famiglia tenta, infatti, una riorganizzazione dei rapporti interni ed esterni per superare la crisi che ne consegue, e che la chiama a confrontarsi con la definizione della colpa e del quadro delle responsabilità. Non appena la violenza sul bambino è svelata si giunge all'inevitabile percezione delle responsabilità da parte di ognuno per l'accaduto sia che si tratti di abuso intra o extrafamiliare. Il nucleo, allora tende a far uso di meccanismi di negazione e si possono esercitare delle pressioni psicologiche sulla vittima affinché ritratti le accuse. Questa può essere indotta a percepirsi come responsabile per la probabile disgregazione familiare, per il discredito sociale e per l'intervento istituzionale conseguente.

In questa prospettiva, va valutato anche l'eventuale disagio conseguente alla peculiare condizione del minore di essere al contempo vittima e testimone del proprio abuso: da un lato, infatti, egli rischia di essere considerato esclusivamente come "soggetto passivo" delle azioni di tutela civile pianificate nel suo interesse (es. sospensione dei contatti con il sospetto abusante, allontanamento dalla famiglia di origine,

[11] Crittenden P.M. (1990), Internal representational models of attachment relationships, Infant Mental Health Journal, vol. 11, pp. 259-277.

inserimento in strutture protette e censura di tutti precedenti rapporti, ecc.), e dall'altro come "soggetto attivo" del processo penale, con una dicotomizzazione di ruolo che può influenzare negativamente il rapporto del minore con coloro che agiscono a sua tutela. È quindi essenziale trovare equilibrio e integrazione tra il percorso di tutela civile del minore, vittima di abuso sessuale, volto alla pianificazione di tutti quegli interventi che possono garantirgli la protezione e il suo recupero psicologico, e quello della sua tutela penale, orientato alla ricerca della verità e all'accertamento dei fatti.
Andrebbe considerato a tal proposito come la conseguente quota di stress psicologico vada particolarmente accentuandosi nei casi in cui le giovani vittime provengano da Paesi stranieri, per le quali le difficoltà vanno ascritte non solo al disagio per l'uso di una diversa lingua ma anche per la diversità culturale riguardo al modo di rappresentarsi il contesto normativo e giudiziario.

1.4 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come evidenziato, l'ascolto giudiziario risulta problematico ma non impraticabile. È la conoscenza della dimensione intrapsichica e interpersonale del bambino, così come delle sue competenze, che può indicare al tecnico le modalità più adeguate per porsi in contatto il minore nel corso del procedimento giudiziario e, in particolare, dell'audizione. Questa, pone sì dei problemi ma è anche connotata da peculiari valenze positive poiché assolve a importanti funzioni che attengono proprio al contesto giudiziario consentendo sia l'acquisizione della prova in sede di dibattimento, che il riconoscimento per la parte lesa dei diritti violati. Per il minore l'essere ascoltato può costituire una occasione di promozione psicologica, aiutandolo a fare chiarezza sui fatti che gli sono accaduti. Questi, infatti, trovano una forte visibilità all'esterno, cioè nell'ambito dell'intervento istituzionale e del contesto giudiziario. Il riordino a livello cognitivo dei fatti può iniziare, o comunque rinforzare se già avviato, quel processo di riordino interno inerente sia i vissuti emotivi sia i confini interpersonali e la ricostruzione dell'immagine del Sé corporeo, favorendo il superamento dell'indeterminatezza causata dalla violazione dello spazio privato.
Infine, la visibilità dell'evento abuso attraverso la testimonianza giudiziaria può stimolare nei familiari il processo di assunzione di responsabilità per l'accaduto, e offrire agli operatori utili indicazioni per la valutazione della ricuperabilità del funzionamento familiare.
Come è stato messo in evidenza, tuttavia, permane ancora l'esigenza di individuare ulteriori accorgimenti che scongiurino il rischio che l'esperienza d'ascolto giudiziario possa rivelarsi o una nuova situazione traumatica o un passaggio inefficace ai fini del processo.
Dal punto di vista procedimentale, particolari considerazioni merita, poi, l'area che attiene alle indagini contro la pedopornografia. Ferme restando le endemiche difficoltà derivanti dalla scarsità di personale e di strumentazione che investe anche i reparti della Polizia Postale, la casistica ci permette di osservare come l'attività investigativa con questi strumenti e con questo personale specializzato consegua ottimi risultati, come testimoniano i dati statistici e la descrizione del lavoro di ricerca svolto dal nucleo specializzato della Polizia postale illustrati nella presente Relazione. La casistica ci parla di soggetti che soprattutto scambiano materiale pedopornografico (foto o filmati a loro volta "scaricati" da siti web), o lo realizzano in maniera amatoriale e successivamente lo scambiano.
Il fenomeno che purtroppo sfugge all'attività investigativa è quello della produzione professionale di tale materiale, della possibilità di visionarlo su siti web a pagamento, e di poter usufruire della "merce" previo contatti che vengono effettuati con modalità tali da rendere praticamente impossibile l'identificazione dei due estremi (chi offre e chi domanda).
Perseguire chi realizza materiale pedopornografico significa ormai ricercare soggetti ignoti che operano in realtà nazionali particolari, ove appare problematica anche la collaborazione tra polizie. Non è un mistero per nessuno come i siti maggiormente "pesanti" da tale punto di vista si trovino allocati nei paesi dell'est europeo o asiatici, con oggettiva difficoltà, se non impossibilità, di individuare il luogo fisico esatto ove si trova il server da cui parte la pagina web. Quando addirittura il sito web, allocato in uno di tali paesi, non rimandi ad un server collocato in altro punto del mondo.
Ancora più complesse sono le indagini su siti e server che offrono, in maniera del tutto anonima, il servizio "P2P" ("Peer-to-Peer") ovvero la possibilità di collegarsi ad un server e scaricare dal computer

remoto di altro soggetto, situato in chissà quale parte del mondo, i file contenuti nel suo computer.
Appare, quindi, più che opportuno, in una prospettiva di riforma, l'inasprimento delle pene previste per tutte le ipotesi di reato accennate e perseguire anche altri comportamenti lasciati a margine dalle norme (per esempio, che si configuri la corruzione di minore anche laddove si induca il minore non soltanto a vedere atti sessuali, ma anche a visionare materiale pornografico, e si consideri sanzionabile penalmente non solo la detenzione di materiale pedo-pornografico ma anche la semplice visione). Per rendere più efficaci le strategie di contrasto, è essenziale proseguire nella strada degli accordi bilaterali o multilaterali tra Stati poiché molte delle condotte criminose, nella loro natura o dinamica, hanno ormai un rilievo sopranazionale. Considerata l'estrema difficoltà (quando non impossibilità) di intervenire su una produzione estera, che si avvale di strumenti subdoli e incontrollabili, non vi è dubbio che la strategia migliore per colpire o arginare il fenomeno è quella dell'intervento sulla "domanda".
Certamente uno degli aspetti più importanti nella prospettiva sopra indicata è il ruolo degli "internet provider", dei responsabili dei motori di telecomunicazione, dei portali web e dei gestori di server ovvero, in definitiva, dei fornitori del servizio chiamati più volte (attraverso delle intese o protocolli promossi dai Governi succedutisi nel tempo e dai Ministeri competenti) ad una sensibilizzazione al fenomeno e all'adozione di strumenti tecnici di filtraggio in grado di inibire la "domanda", in altre parole l'accesso ai materiali di cui si discute.
In tale prospettiva la nuova legge in materia di abuso sui minori prevede un dovere di comunicazione da parte dei fornitori dei servizi, in particolare l'obbligo (sanzionato in caso di violazione con sanzione amministrativa pecuniaria) di comunicazione ad un organo centrale e di nuova istituzione, il "Centro Nazionale per il contrasto della pornografia sulla rete Internet", di ogni informazione ("qualora ne vengano a conoscenza") riguardante soggetti ("imprese o soggetti") che a qualsiasi titolo (dunque anche a titolo gratuito) "diffondono, distribuiscono o fanno commercio anche in via telematica di materiale pedopornografico". Tale dovere si innesta in verità su una eventualità di materiale conoscenza che, da una parte, esclude un auspicabile monitoraggio sui servizi forniti dai provider e, dall'altra, sembrerebbe far riferimento ad un conoscenza acquisibile anche "aliunde", il che, con evidenza, determina una difficoltà di effettiva operatività della norma, nonostante l'assoluta condivisibilità del principio informatore.
Strategica, ai fini della lotta alla pedopornografia online, appare la norma dello stesso progetto di legge, che obbliga i fornitori di connettività (in tempi e con modalità da determinarsi anche di concerto con il Ministero competente) all'adozione di "filtri" per impedire l'accesso degli utenti ai siti che diffondono materiale pedopornografico (ancora una volta prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria nel caso di violazione della disposizione).
Considerata tuttavia la vastità del fenomeno e, soprattutto, trattandosi di fenomeno "sfuggente", come si è avuto modo di osservare, e mutevole, le sopra indicate modifiche, pur auspicabili, saranno di ausilio ad arginare il problema, ma non, purtroppo, a sradicarlo..
Decisamente interessante risulta la previsione di una modalità di contrasto che, colpendo l'aspetto economico del fenomeno, potrebbe avere dei risultati incoraggianti.
Una parte importante delle inchieste effettuate sul territorio nazionale in materia di commercializzazione di materiale multimediale a contenuto pedo-pornografico è scaturita, infatti, da accertamenti eseguiti sui pagamenti compiuti dagli utenti attraverso carte di credito. Ciò ha permesso di individuare non solo quanti abbiano (pagando) usufruito dei materiali multimediali messi a disposizione attraverso le pagine web, ma anche di tracciare il percorso che tale danaro elettronico ha effettuato per finire al beneficiario finale. Se l'identificazione di questi ultimi è stata resa spesso impossibile per i motivi già esposti, tali indagini hanno permesso di conseguire dei risultati importanti nell'ottica della "domanda" (diminuendola conseguentemente) e di evidenziare le caratteristiche di questa tipologia di fenomeno. Partendo da questa acquisita conoscenza (e dalla consapevolezza di un "mercato" che è principalmente - anche se non esclusivamente - finalizzato ad un profitto), il provvedimento legislativo indicato prevede finalmente delle "misure finanziarie di contrasto alla commercializzazione di materiale pedopornografico". Il sistema previsto è il seguente:

1. il "Centro Nazionale per il contrasto della pornografia sulla rete Internet" ricevuta notizia (con le modalità già sopra accennate) di "soggetti beneficiari di pagamenti effettuati per la commercializzazione di materiale concernente lo sfruttamento sessuale dei minori sulla rete internet e sulle altre reti di comunicazione", trasmette i dati in suo possesso all'Ufficio Italiano Cambi;
2. l'Ufficio Italiano Cambi a sua volta trasmette i dati ricevuti "alle banche, agli istituti di moneta elettronica, a Poste Italiane S.p.A. e agli intermediari finanziari che prestano servizi a pagamento";
3. questi ultimi, a loro volta, trasmettono all'Ufficio Italiano Cambi i dati a loro risultanti circa rapporti e operazioni riconducibili ai soggetti segnalati, e quello a sua volta trasmetterà le informazioni ricevute al "Centro Nazionale".

Per rendere la disposizione effettiva la legge prevede una sanzione amministrativa pecuniaria nel caso di violazione dei sopra indicati obblighi di comunicazione.
È prevista esplicitamente, come primo esito di tale raccolta di informazioni, la risoluzione di diritto dei contratti stipulati dai soggetti beneficiari dei pagamenti (relativi all'accettazione di carte di pagamento) con banche, istituti di moneta elettronica, Poste Italiane S.p.A. e intermediari finanziari che prestano servizi a pagamento.
Una volta aggredito nel suo interesse principale (quello economico) colui che commercializza, il progetto di legge non tralascia di considerare anche gli utenti finali ma lascia agli istituti di credito e agli altri soggetti individuati la discrezionalità circa l'opportunità di chiedere ulteriori informazioni ai soggetti interessati e di revocare l'autorizzazione all'utilizzo della carta di pagamento.
È doveroso segnalare che la normativa penale attualmente vigente e il disegno di legge sopra indicato lasciano fuori dall'area della punibilità (o permettono di punire con una semplice contravvenzione, quale quella di cui all'art. 660 c.p.) il triste e diffuso fenomeno dell'attività di "adescamento" di minori via chat. L'esperienza investigativa ha, difatti, permesso di individuare modalità di aggressione alla libertà morale del minore, che si realizzano attraverso il semplice strumento "verbale" (se tale può essere considerato la "chat") e che non giungono (nonostante a volte raggiungano dei livelli decisamente preoccupanti di verbalizzazione del rapporto sessuale) ad un contatto fisico effettivo tra i due interlocutori.
È noto a tutti come la prostituzione minorile sia largamente praticata in numerosi paesi sottosviluppati. Al fine di "soddisfare" coloro che vogliono beneficiare di un certo tipo di servizi sessuali, evitando di cadere nelle maglie della giustizia, alcuni operatori turistici si sono attrezzati (e pubblicizzano) veri e propri viaggi organizzati, finalizzati al rapporto sessuale con minori (in alcuni casi vi è anche la possibilità di sceglierli preventivamente tramite foto). Contro questa forma di sfruttamento sessuale, la legge n. 269/98 ha introdotto come nuova fattispecie di reato quella del "turismo sessuale" (art. 600quinquies c.p. Iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile), che punisce non soltanto l'organizzazione, ma anche la propaganda di attività di prostituzione a danno di minori (con pena dai 6 ai 12 anni).
Sempre la legge n. 269/98 introduce inoltre una norma (l'art. 604 c.p.) che stabilisce la procedibilità per i reati di violenza carnale anche se commessi all'estero, laddove autore o persona offesa siano cittadini italiani (o straniero in concorso con italiani), estendendo la procedibilità di ufficio anche per reati commessi all'estero di violenza carnale nei confronti dei minori e permettendo di perseguire non solo chi organizza e pubblicizza, ma anche chi partecipa al turismo sessuale.
Tuttavia tale ultima eventualità richiede, ovviamente, la prova che vi sia stato effettivamente un rapporto sessuale con il minore. Nell'ottica di intervenire in questi fenomeni sentiti dalla coscienza civile come particolarmente abietti non solo sul lato dell' "offerta", ma anche su quello della "domanda" è auspicabile (così come peraltro previsto nella legge in materia di abuso sui minori già indicata) che l'area di punibilità venga estesa anche a chi partecipa a tali iniziative e per il solo fatto di parteciparvi.

SESTA SEZIONE

IL CINEMA CI PROVA GRAZIE ALL'ARTE LA RAPPRESENTAZIONE DELLA VIOLENZA ALL'INFANZIA

PAGINA BIANCA

1. LA RAPPRESENTAZIONE DELLA VIOLENZA ALL'INFANZIA NEL CINEMA

Il cinema ha nel suo DNA un'ambivalenza impossibile da conciliare eppure feconda: da una parte è uno strumento che vuole riprendere la realtà con un alto grado di realismo, dall'altra è racconto, spettacolo, narrazione e perciò universo fittizio, dotato di regole indipendenti. Bisogna partire da questa dicotomia - presente per altro già dai tempi di Lumiére e di Méliès e su cui si sono versati chilometri di inchiostro - se si vuole verificare in che modo il cinema affronti determinate tematiche, specie se di natura sociale. Ogni volta che cerca di confrontarsi con realtà scomode e controverse come la morte, la malattia fisica o mentale o la violenza su chi è più indifeso, la settima arte - costretta a muoversi all'interno di formule narrative universalmente valide - rischia di restituire di tali fenomeni solo gli aspetti più vistosi, sensazionalistici o banali. Contemporaneamente però, proprio per la sua doppia natura finzionale e realistica, può muoversi con maggiore libertà rispetto ad altri mezzi di comunicazione e mettere in luce anche aspetti della nostra società raramente (o persino mai) affrontati. Bastino due esempi limite e molto distanti nel tempo per evidenziare tale potenziale: Io sono un evaso di Mervyn Le Roy (1935) che, grazie allo scalpore suscitato dalla rappresentazione cruda e diretta delle brutalità perpetrate nelle carceri statunitensi, contribuì significativamente all'abolizione di alcune norme detentive disumane; Rosetta di Jean-Pierre e Luc Dardenne (1996) spinse il parlamento belga a varare alcune leggi a tutela dei minori e delle famiglie che vivono in condizioni di indigenza.

A volte consapevolmente, come in questi due esempi, altre volte in maniera del tutto strumentale o involontaria, il cinema ha lavorato per smentire i luoghi comuni su argomenti considerati scomodi o scabrosi. È il caso della pedofilia e della violenza sessuale a danno dei minori, fenomeni che, proprio dai media deputati a offrire un'informazione il più possibile chiara ed equilibrata, a volte sono stati ridotti agli aspetti più spettacolari attraverso notizie che sembrano costruite soprattutto sull'onda del valore emozionale di un avvenimento e non a partire da una serie di dati concreti che inquadrino il fenomeno all'interno di coordinate certe. Pur senza alcun intento programmatico, in talune occasioni il cinema è riuscito ad affrontare l'argomento da prospettive inedite, insolite e, forse proprio per questo, più penetranti di quelle presunte oggettive. Limitandosi ai film che negli ultimissimi anni sono stati distribuiti nelle sale italiane - un pugno di titoli o poco più - il dato più interessante è soprattutto quello relativo allo spazio dato a un'ottica che tentasse di comprenderne i risvolti più nascosti e il ruolo della società, spesso più ambiguo di quanto non s'immagini.

Sono stati in particolare una serie di film statunitensi a tentare di andare oltre la "banalità del male", il naturale moto di repulsione di fronte a un fenomeno che, se nella sua realtà nuda e cruda non ammette, com'è ovvio, giustificazioni di sorta, non di meno è doveroso che venga analizzato e capito a fondo. È forse Mystic River (2004) di Clint Eastwood il film più emblematico tra questi: la storia narra di tre amici, Dave, Sean e Jimmy, cresciuti in un quartiere di Boston prospiciente il fiume Mystic e del trauma subito da uno di loro, Dave, quando appena undicenne venne sequestrato - davanti agli occhi degli altri due protagonisti - e violentato da una banda di pedofili. Venticinque anni dopo la figlia sedicenne di Jimmy, diventato un piccolo boss locale, viene brutalmente assassinata, Sean, che è un poliziotto, viene chiamato a dirigere le indagini e Dave, che porta ancora impressi dentro di sé i segni dolorosi della violenza subita in tenera età, è il maggior indiziato. Con Mystic River Eastwood ha tracciato non solo il ritratto dolente di un uomo cui viene rubata l'ingenuità dell'infanzia, che è costretto a vivere in solitudine questo dolore e che, per giunta, sconta tutto ciò attirando su di sé pregiudizi e sospetti, ma anche di un'intera società che si ritrova a fare i conti con i propri malesseri e le proprie colpe: da un lato con il desiderio di negare i propri mali, dall'altro con quella parte di sé che pretenderebbe ancora di farsi giustizia in maniera sommaria, mettendo così a tacere, sbrigativamente, sensi di colpa e responsabilità.

Uno dei grandi meriti del film di Eastwood è quello di essere un poliziesco che riesce a farsi metafora sociale, Mysterious Skin (2004), del provocatorio regista indipendente americano Gregg Araki, invece, è una vera e propria "favola nera" nella quale vengono analizzati i processi di rimozione messi in atto da due adolescenti che sono stati violentati dal loro allenatore di baseball in tenera età. Se Brian ha rimosso l'evento traumatico sostituendolo con un'amnesia che imputa ad un rapimento da parte degli alieni, Neil si è votato ad una vita ribelle in cui il sesso è l'unico antidoto ad un dolore ancora una volta conosciuto troppo precocemente. Lo spunto più interessante che Mysterious Skin può fornire è quello riguardante la

rappresentazione della violenza sessuale sui minori: quello che è certo l'ultimo tabù del cinema (tutti i film sulla pedofilia adottano procedimenti narrativi ellittici per evitare di mostrare troppo esplicitamente la violenza, lasciando all'immaginazione dello spettatore il compito di fare il resto) Araki riesce a capovolgerlo rappresentando la violenza come momento quasi fiabesco, proprio perché guardato con gli occhi ingenui di chi è vittima inconsapevole della stessa violenza.

A metà strada tra la lucidità di Mystic River e la visionarietà di Mysterious Skin potremmo collocare anche il controverso film di Pedro Almodovar La mala educación nel quale viene affrontato il tema scottante degli atti di pedofilia perpetrati da appartenenti al clero cattolico: incomprensibili le polemiche scoppiate a riguardo, dato che le figure del prete-pedofilo e delle sue vittime sono connotate dai cliché più abusati su pedofilia e omosessualità, ma solo nella parte della pellicola che, poi, si scopre essere il film girato da uno dei protagonisti, diventato da adulto un regista cinematografico. Nella parte del racconto "reale", invece, i protagonisti (compreso il prete) sono figure umanissime, problematiche e tormentate: le loro vicende, semmai, mettono sotto accusa tutta la cultura cattolica, spesso colpevole non solo di nascondere dietro un'apparenza di perbenismo efferatezze come la pedofilia dei preti, ma soprattutto di emarginare coloro che ne sono vittime dal resto della società.

Se nei film di Eastwood, Araki e Almodovar la pedofilia viene osservata dal punto di vista delle vittime fornendo lo spunto per un discorso complesso sulla società e le sue angosce, in The Woodsman - il segreto si concentra proprio sulla figura di un pedofilo, o meglio su quella di un uomo accusato di pedofilia (in realtà il protagonista ha molestato delle bambine senza abusare sessualmente di loro), che tenta di rifarsi una vita dopo dodici anni di reclusione e si ritrova vittima dei pregiudizi della piccola comunità in cui stava tentando di integrarsi. Quello tracciato dalla regista Nicole Kassel è il ritratto dolente di una personalità disturbata ma non malata che, anche in questo caso, funge da capro espiatorio per le paure dell'intera società: ricondotta a delle coordinate umane, la figura del pedofilo non può più essere eletta (almeno non dallo spettatore) a simbolo di una "mostruosità" esclusivamente finalizzata all'espulsione di qualcosa che è visto come un "corpo estraneo" rispetto ad un tessuto sociale presunto normale. The Woodsman, dando un "volto umano" (ed anche molto conosciuto come quello di Kevin Bacon) a persone che, troppo spesso, vengono raffigurate come mostri indifendibili, ha la forza di rompere con l'ipocrisia che si staglia dietro ai giudizi sociali con cui si etichettano gli individui.

Se il panorama offerto dal cinema americano (indipendente) è ricco di spunti, di punti di vista inusuali e, comunque, autentici, su realtà particolari, di spazi di riflessione mai banali, non si può affermare lo stesso per il cinema italiano che, a parte alcune eccezioni, non sembra riuscire ad uscire da certi stereotipi e certe situazioni banalizzate.

Va dato atto agli autori - questo è vero - il coraggio di affrontare storie scomode, delle quali è effettivamente difficile parlare: in confronto alla desolante assenza di rappresentazione del problema della pedofilia negli altri mezzi di comunicazione come la televisione o la radio, la settima arte con i suoi sei/sette titoli negli ultimi anni che indagano il fenomeno in maniera diretta e partecipata non può certo essere accusata di amnesie, rimozioni, stagnazioni. Tuttavia, a questo considerevole numero di pellicole non corrisponde un'altrettanto significativa percentuale di opere che vadano oltre i limiti delle singole vicende narrate, che abbiano un ampio respiro, che sappiano suscitare domande scomode in una società che troppo spesso si rivela sorda quando le si chiede di mettersi in discussione. Raramente le attese - inevitabilmente e giustamente alte - sono soddisfatte dai risultati dello schermo.

È il caso di Territori d'ombra (2000) di Paolo Modugno, concepito per la televisione, rifiutato da Rai e Mediaset probabilmente perché incentrato esclusivamente sul tema della pedofilia e poi distribuito (poco e male) nelle sale. Il film traccia le coordinate del fenomeno in maniera molto aggiornata ma, al tempo stesso, cade in una serie di ingenuità probabilmente evitabili. Se da una parte il film - nel raccontare le indagini di un gruppo di poliziotti su una banda di pedofili - riporta fedelmente il "catalogo" completo di tutte le strategie e le pratiche messe solitamente in atto da coloro che compiono tali reati e, parallelamente, da chi li persegue (uso del web come "luogo" di scambio di materiale pedo-pornografico, strategie per "infiltrarsi" nei giri pedofili, connessioni tra malavita internazionale e sfruttamento della prostituzione infantile...), dall'altra non è difficile rilevare come una serie di figure siano tanto "caricate" di connotati patetici (il disoccupato che fa prostituire il figlio di pochi anni) o negativi (il proprietario della "casa di appuntamenti" dove si danno convegno i pedofili, raffigurato in maniera mefistofelica) da apparire cari-

caturali. Il contesto sociale rappresentato è troppo manicheo, meccanico (è uno dei giudici che indagano sul racket il principale organizzatore dello stesso) e convenzionale, per rispondere alle finalità della pellicola: illuminare quei "territori d'ombra" della mente umana che partoriscono simili depravazioni.
Ci prova, al contrario, lo scrittore-regista italiano David Grieco con Evilenko, da lui scritto e diretto. Ben lungi dal voler umanizzare la figura reale cui è ispirato il protagonista (il serial killer russo Andrej Romanovic Cikatilo, noto come il "mostro di Rostov", che nel corso degli anni Ottanta stuprò, uccise e mangiò oltre cinquanta tra bambini e adolescenti), il film ha il merito di evitare la spettacolarizzazione della violenza, tenendosi alla larga dalle efferatezze tipiche dei film di questo genere e di presentare invece il protagonista in quanto vittima di un sistema (quello sovietico, colpevole di aver escluso dal novero delle scienze la psicoanalisi e di aver ridotto la psichiatria a mero strumento di repressione degli oppositori) piuttosto che di carnefice, evitando quindi di renderlo affascinante come altri "mostri" del cinema alla Hannibal Lecter. Tuttavia il film non può che essere preso come caso limite (per contesto, comportamenti del personaggio, risposta sociale), resoconto abnorme, e per questo estremamente raro, di una teoria di omicidi e abusi che non aiuta a interrogarsi sulle debolezze del nostro sistema culturale.
Ben due i film italiani che, nella stagione 2004-2005, hanno gettato uno sguardo sulla questione della pedofilia, denunciando la presenza di abuso anche in situazioni più quotidiane, ma non per questo meno allarmanti. L'uomo spezzato (girato nel 2004 e distribuito nel 2005) di Stefano Calvagna è interessante perché incrocia il tema della pedofilia (o, per essere più precisi, degli abusi sessuali in ambito scolastico da parte degli insegnanti sugli alunni) con quello di certa mitomania finalizzata ad ottenere un riconoscimento mediatico che, in alcuni casi, ha prodotto veri e propri drammi. Non banale, dunque, la storia di una ragazzina con una famiglia problematica alle spalle che, nel tentativo di attirare su di sé l'attenzione, prima tenta di sedurre un insegnante che, tuttavia, la rimette in riga, e poi, con l'aiuto di una compagna denuncia lo stesso professore per presunte molestie. Non aver paura (2005) di Angelo Longoni è l'altro film italiano nel quale si affaccia, sia pur timidamente, il tema della pedofilia, in questo caso elemento esterno che fa esplodere definitivamente una situazione familiare disastrata. In entrambi i casi è la famiglia ad essere accusata di covare al suo interno quelle tensioni che sfociano nella violenza contro i suoi membri più deboli o in atti compiuti dagli stessi minori (come nel caso di L'uomo spezzato) apparentemente incomprensibili. Tale prospettiva - non priva anch'essa, nei casi citati, di una certa schematicità - può essere funzionale, ancora una volta, a smentire l'informazione data dai mass media su fenomeni come quello della violenza sessuale a danno dei minori, troppo spesso presentati come pratica esclusiva di chi è affetto da gravi patologie mentali, dimenticando che è proprio tra le mura domestiche che avviene la maggior parte delle violenze. È una sorta di esorcismo attraverso il quale la società rifiuta di analizzare un fenomeno che, al contrario, caratterizza i comportamenti di molte persone considerate normali, spesso proprio quelle affettivamente più vicine al bambino e che, per questo, producono i danni maggiori sul minore che non riesce a individuare l'abuso perché lo vive come una condizione normale, connaturata alla propria vita familiare. Precedenti non troppo lontani nel tempo della rappresentazione di tali gravissime problematiche familiari possono essere Happiness del regista statunitense Todd Solondz, Victor... della francese Sandrine Veysset, Zona di guerra dell'attore inglese Tim Roth, Festen del danese Thomas Vinterberg: ognuno a proprio modo e tutti in maniera originale, affrontano il tema della violenza sessuale intrafamiliare.
Il caso italiano più emblematico resta il recente La bestia nel cuore di Cristina Comencini, capace di affrontare, con delicatezza e calcolato scavo psicologico, il trauma dell'abuso sessuale di un padre sui suoi due figli. Qui ad essere messa sotto i riflettori è la finta normalità di una famiglia borghese, il sistema di paure, complicità, insicurezze, debolezze, vergogna, silenzi che erode dall'interno un nucleo famigliare apparentemente "normale", costituito da persone perbene. La cecità di uno dei personaggi secondari riverbera, in senso allegorico, l'annebbiamento della società che tende a immaginare in modo edulcorato la realtà e a non approfondire le sue stesse contraddizioni; il mestiere di doppiatrice di uno dei due personaggi che hanno subito la violenza serve ad avvalorare l'idea che l'abuso sessuale determini un'identità svuotata, una corporeità assente o incapace ad esprimersi.
I pregi dell'opera di Cristina Comencini risaltano, con ancor più evidenza, nel cortometraggio Piccole cose di valore non quantificabile (1999) di Paolo Genovese e Luca Miniero, tutto ambientato in una stazione dei carabinieri dove un brigadiere si ritrova a redigere il verbale delle dichiarazioni spontanee di

una ragazza che afferma di essere stata derubata di tutti i suoi sogni dal padre. Poco a poco emerge in maniera velata, ma non per questo poco efficace, il dramma di un'adolescente violentata dal padre che, solo con la maturità si è resa conto quanto gravi fossero gli atti cui era stata costretta dal genitore. Grazie alla levità e alla delicatezza dei toni utilizzati dai due autori per descrivere la storia e alla bravura dei due unici interpreti, il "corto" è un eccellente esempio di come il cinema possa aiutare a comprendere tanto le difficoltà che incontra chi è abusato nel rivelare la propria condizione, quanto, allo stesso tempo, quelle di chi deve raccogliere la denuncia e calarsi nel ruolo di "interprete" mai invadente, anzi pronto a decifrare con intelligenza i segnali di chi ha subito un sopruso troppo grave per essere descritto attraverso il linguaggio di tutti i giorni. Il piccolo film di Genovese e Miniero, facendo tesoro dei propri "limiti" (di budget, di formato), riesce a concentrarsi sul tema della violenza sessuale a danno dei minori come nessun altro film italiano era riuscito a fare negli ultimi anni, a dimostrazione che la rappresentazione di tali problemi deve trovare, almeno nel mezzo cinematografico, un punto di vista molto particolare, una capacità di inserirsi nelle pieghe della questione con rispetto e delicatezza, con ironia e serietà, non adagiandosi sul luogo comune o sul solo pretesto dell'opera civile e di impegno.

Si termina questo breve excursus - cui seguirà un'appendice al testo dove si possono trovare i dati dei film citati con relativa sinossi e una filmografia riepilogativa - cercando di sintetizzare gli spunti più interessanti e complessivamente validi fin qui proposti.

Non sono pochi i film che, negli ultimi due-tre anni, hanno messo sotto i riflettori il tema della pedofilia e degli abusi sui minori. Rispetto alla televisione e ad altri media, il cinema ha saputo narrare, grazie alla propria maggiore libertà d'azione, tematiche difficili da proporre all'attenzione dell'opinione pubblica.

L'argomento è stato trattato da molteplici punti di vista: il trauma, la rimozione, il senso di disorientamento degli adulti vittime nell'infanzia degli abusi (come in Mystic River o in La bestia nel cuore), l'ingenuità e lo spirito di emulazione dei bambini (Mysterious Skin), il punto di vista dei pedofili (Evilenko, Territori d'ombra), il loro tentativo di reintegrarsi nella società con tutte le discriminazioni e pregiudizi del caso (The Woodsman), l'insidia del "mostro" presente in ognuno di noi, anche all'interno della propria famiglia (La bestia nel cuore, Non aver paura).

Tale varietà di prospettive permette, senz'altro, una minore tentazione da parte dello spettatore nel cadere nei facili luoghi comuni (con cui spesso ci si lava la coscienza) costringendolo - almeno in alcuni casi - a fare i conti con le proprie debolezze e i propri pregiudizi.

A parte il film di Gregg Araki (regista indipendente e controcorrente), la violenza sessuale sui minori rimane un'azione irrappresentabile sullo schermo. Vi si può alludere, la si può raccontare soltanto a parole, ma l'atto sessuale in sé e per sé è lasciato sempre in ellissi.

Il cinema italiano può essere apprezzato per il coraggio con cui affronta certe tematiche, per le sue "buone intenzioni", per essere animato da un sincero spirito civico, non certo per la capacità di tradurre tali ispirazioni in opere significative dal punto di vista narrativo e stilistico. Il cinema americano indipendente ha fatto molto di più in questi anni. Altre opere europee sull'argomento, girate in Danimarca, Francia, Germania, non sono state distribuite nei cinema italiani.

FILMOGRAFIA

Film italiani

Territori d'ombra (Italia, 2000)

Regia: Paolo Modugno; sceneggiatura: Andrea Balzola, Paolo Modugno, Veronica Salvi; fotografia: Marco Carosi; montaggio: Erika Manoni; interpreti: Pino Quartullo, Toni Bertorelli, Laurent Terzieff, Leo Gullotta; produzione: Essebi Cinematografica; distribuzione: Lantia Cinema e audiovisivi
Luca, ex detenuto esperto di computer, viene contattato da Margherita e Franz, rispettivamente viceprocuratore e capo della locale procura, per indagare su un gruppo di pedofili che gestisce un giro di prostituzione minorile servendosi di internet. Le indagini portano all'avvocato Dolbecco, presunto responsabile di un traffico di minori. Di fronte all'inerzia del procuratore, Luca indaga per conto suo e scopre che una villa in campagna è la base del gruppo di pedofili su cui si sta indagando. Tuttavia, quando la polizia fa irruzione nella casa, è sparita ogni prova del turpe traffico. A quel punto, con l'aiuto di Margherita, Luca prende a indagare all'interno della procura, convinto che al suo interno si nasconda una talpa.

Evilenko (Italia, 2004)

Regia e sceneggiatura: David Grieco; fotografia: Fabio Zamarion; montaggio: Massimo Fiocchi; interpreti: Malcom McDowell, Marton Csokas, Frances Barber; produzione: Pacific Pictures; distribuzione: Mikado
Nel corso degli anni Ottanta, l'Unione Sovietica è sconvolta dal "Mostro della striscia di bosco", uno psicopatico colpevole di aver violentato, ucciso e divorato più di cinquanta ragazzini. Il caso viene affidato al giovane magistrato Vadim Timurovic Lesiev, comunista modello. A lui tocca stanare il mostro, Andrej Romanovic alias Evilenko, insegnante in un orfanotrofio di Mosca. Per farlo dovrà riuscire ad entrare nella mente schizofrenica di un uomo capace di commettere orrendi delitti senza lasciare tracce.

Uomo spezzato, L' (Italia, 2005)

Regia e sceneggiatura: Stefano Calvagna; fotografia: Giovanni Cavallini; montaggio: Carlo Balestrieri; interpreti: Federica Sbrenna, Stefano Calvagna, Valentina Pace, Ivo Garrani; produzione: estreme Movies; distribuzione: Lion Pictures
Laura, una studentessa di 13 anni figlia di genitori separati la cui massima aspirazione è quella di fare la "velina" si innamora di uno dei suoi professori, Stefano. Questi che sta attraversando una crisi coniugale trova nella collega Anna un'amica con cui confidarsi. Laura, gelosa del rapporto tra i due insegnanti, inventa una presunta relazione tra Stefano e Anna e lo fa sapere alla moglie. Smentita, la ragazza, con la complicità di una compagna, accusa Stefano di aver abusato di lei.

Non aver paura (Italia, 2005)

Regia: Angelo Longoni; sceneggiatura: Angelo Longoni, Massimo Sgorbani; fotografia: Patrizio Patrizi; montaggio: Mauro Bonanni; interpreti: Laura Morante, Alessio Boni, Eleonora Ivone; produzione: IIF/Settima Luna; distribuzione: IIF
Laura e Franco sono divorziati e hanno un figlio di nove anni, Luca, che, a causa dei continui dissidi tra i genitori, si inventa un amico immaginario, Tommi. Un cliente di Laura (che, per guadagnare un po' di più, lavora per una hot line) prende a minacciare la sua vita e quella del bambino.

La bestia nel cuore (Italia, 2005)

Regia: Cristina Comencini; sceneggiatura: Francesca Marciano, Cristina Comencini, Giulia Calende; fotografia: Fabio Cianchetti; montaggio: Cecilia Zanuso; interpreti: Giovanna Mezzogiorno, Alessio

Boni, Stefania Rocca, Angela Finocchiaro; produzione: Cattleya, Raicinema, Aquarius Films, Babe, Alquimia Cinema, Beast in The Heart Ltd., Sky; distribuzione: 01 Distribution
Sabina fa la doppiatrice e ha un compagno che ama. Quando scopre di aspettare un bambino, degli strani incubi iniziano a tormentarla. Pian piano inizia a recuperare i ricordi legati alla sua infanzia tutt'altro che felici: il padre, infatti, abusò per anni di lei e di suo fratello Daniele, anche grazie al silenzio complice della madre. Con l'aiuto di Daniele, che da anni vive negli Stati Uniti, Sabina cercherà di recuperare la serenità ricostruendo il proprio comune passato.

Piccole cose di valore non quantificabile (Italia, 2000)

Regia: Paolo Genovese e Luca Miniero; sceneggiatura: Gianni Ferreri, Fabrizia Sacchi; fotografia: Arnaldo Catinari; montaggio: Paola Freddi; interpreti: Gianni Ferreri, Fabrizia Sacchi; produzione: Zebra Production; distribuzione: Emme per Pablo
Una notte, in una stazione dei carabinieri, un brigadiere raccoglie la denuncia di una ragazza che afferma di essere stata derubata dei propri sogni. Tuttavia, pian piano emerge una verità ben più tremenda e concreta di quanto potesse apparire: ciò che la ragazza denuncia sono gli abusi subiti da parte del padre.

Film stranieri

Mystic River (USA, 2003)

Regia: Clint Eastwood; sceneggiatura: Brian Helgeland; fotografia: Tom Stern; montaggio: Joel Cox; interpreti: Sean Penn, Tim Robbins, Kevin Bacon, Laurence Fisburne; produzione: Malpaso/Village Roadshow Pictures/Npv Entertainment; distribuzione: Warner Bros. Pictures
Tre amici, Dave, Sean e Jimmy, sono cresciuti in un quartiere di Boston prospiciente il fiume Mystic. Quando avevano undici anni, Dave venne sequestrato - davanti agli occhi degli altri due protagonisti - e violentato da una banda di pedofili. Venticinque anni dopo la figlia sedicenne di Jimmy, diventato un piccolo boss locale, viene brutalmente assassinata, Sean, che è un poliziotto, viene chiamato a dirigere le indagini e Dave, che porta ancora impressi dentro di sé i segni dolorosi della violenza subita in tenera età, è il maggior indiziato.

The Woodsman - Il segreto (USA, 2004)

Regia: Nicole Kassell; sceneggiatura: Steven Fechter, Nicole Kassell; fotografia: Xavier Pèrez Grobet; montaggio: Brian A. Kates, Lisa Fruchtman; interpreti: Kevin Bacon, Kyra Sedgwick, Mos Def; produzione: Lee Daniels Entertainment; distribuzione: Nexo
Walter torna nella sua città dopo dodici anni passati in prigione per aver molestato delle bambine. Si trova un lavoro e tenta di rifarsi una vita anche grazie all'aiuto della collega Vickie con cui stringe una relazione sentimentale. Ma tutto sembra congiurare contro di lui: da una serie di incontri casuali con bambine e adolescenti che fanno riemergere la sua inclinazione di pedofilo (senza, tuttavia, che l'uomo commetta alcun atto osceno) ai pregiudizi dei suoi colleghi che lo isolano e lo minacciano.

Mysterious Skin (USA, 2004)

Regia e sceneggiatura: Gregg Araki; fotografia: Steve Gainer; montaggio: Gregg Araki; interpreti: Brady Corbett, Joseph Gordon-Levitt, Elisabeth Shue; produzione: Antidote Films, Desperate Pictures; distribuzione: Metacinema
Brian ha diciotto anni, è timido e impacciato ed è convinto di essere stato rapito dagli alieni un pomeriggio di dieci anni prima. In realtà si tratta di una giustificazione che il ragazzo ha trovato inconsciamente per rimuovere la violenza sessuale subita dal proprio allenatore di baseball. Quando a New York incontra Neil, un suo coetaneo che prova piacere nel prostituirsi, scopre che hanno in comune molto più di

quanto immaginassero: anche Neil, infatti, era stato vittima a otto anni dello stesso allenatore pedofilo.

La mala educación (Spagna, 2004)

Regia e sceneggiatura: Pedro Almodóvar; fotografia: Josè Luis Alcaine; montaggio: José Salcedo; interpreti: Gael Garcia Bernal, Fele Martinez, Javier Cámara, Daniel Giménez Cacho; produzione: El Deseo; distribuzione: Warner Bros. Pictures

Enrique è un giovane regista che, quando gli si presenta Ignacio, un suo compagno di collegio, aspirante attore e con una sceneggiatura che si ispira alla loro comune esperienza con padre Manolo, un prete pedofilo, accetta di farne un film. La storia è quella di Zahara, un transessuale che torna a distanza di vent'anni nel collegio dove il direttore della scuola, un prete pedofilo, aveva abusato di lui e di un suo compagno per vendicarsi. Ma tutto questo è ciò che accade nel film che Enrique sta girando: in realtà l'attore che interpreta il ruolo di Zahara è Juan, fratello del vero Ignacio, un transessuale che ricatta padre Manolo, ormai spretato e ridotto alla disperazione dalla passione per lo stesso Juan.

PAGINA BIANCA

APPENDICE STATISTICA

PAGINA BIANCA

1. LA LEGGE N. 66/96. I DATI DEL TRIENNIO 2002 - 2004

2. LA LEGGE N. 66/96. I DATI DEI PRIMI SEMESTRI 2004 - 2005

3. LA LEGGE N. 269/98. I DATI 1998 - 2003

4. LA LEGGE N. 228/03. I DATI 2003 - 2005

PAGINA BIANCA

1. LA LEGGE n. 66/96. I DATI DEL TRIENNIO 2002 - 2004

Tavola 1.1 - Minori vittime di violenze sessuali per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 secondo la classe di età (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.) - Anni 2002-2004

	2002				2003				2004			
Fattispecie di reato	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	totale	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	totale	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	totale
Violenza sessuale (art. 609 bis e ter c.p.)	167	179	129	475	253	257	153	663	236	273	162	671
Atti sessuali con minorenne (art. 609 quater c.p.)	36	34	10	80	16	26	5	47	24	27	18	69
Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies c.p.)	10	12	1	23	10	9	1	20	9	14	2	25
Violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies c.p.)	2	8	10	20	15	3	1	19	0	9	8	17
Totale	**215**	**233**	**150**	**598**	**294**	**295**	**160**	**749**	**269**	**323**	**190**	**782**

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Tavola 1.2 - Minori vittime di violenze sessuali per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 secondo la cittadinanza (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.) - Anni 2002-2004

	2002			2003			2004		
Cittadinanza	vittime	*di cui femmine*	% vittime sul totale	vittime	*di cui femmine*	% vittime sul totale	vittime	*di cui femmine*	% vittime sul totale
Italiana	453	*340*	75,8	677	*439*	90,4	654	*470*	83,6
Straniera	79	*46*	13,2	64	*50*	8,5	79	*53*	10,1
di cui:									
Albanese	*9*	*5*	*1,5*	*11*	*5*	*1,5*	*0*	*0*	*0,0*
Ex-Jugoslava	*20*	*4*	*3,3*	*1*	*1*	*0,1*	*4*	*1*	*0,5*
Marocchina	*9*	*4*	*1,5*	*6*	*3*	*0,8*	*8*	*4*	*1,0*
Rumena	*7*	*6*	*1,2*	*20*	*16*	*2,7*	*22*	*13*	*2,8*
altre estere	*34*	*27*	*5,7*	*18*	*25*	*2,4*	*45*	*35*	*5,8*
Ignota	66	*42*	11,0	8	*5*	1,1	49	*38*	6,3
Totale	**598**	***428***	**100,0**	**749**	***494***	**100,0**	**782**	***561***	**100,0**

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Tavola 1.3 - Minori vittime di violenze sessuali per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 per regione (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.) - Anni 2002-2004

Regioni	2002	2003	2004	Totale 2002-2004	Tasso medio annuo dei minori vittime di violenze sessuali (anni 2002-2004) per 100.000 minori residenti
Piemonte	29	36	52	117	6,3
Valle d'Aosta	4	14	0	18	32,1
Lombardia	93	140	169	402	9,3
Trentino-Alto Adige	8	7	6	21	3,9
Veneto	16	44	44	104	4,7
Friuli-Venezia Giulia	7	8	18	33	6,6
Liguria	33	29	37	99	16,3
Emilia-Romagna	38	49	44	131	7,7
Toscana	84	48	42	174	11,6
Umbria	22	3	4	29	7,7
Marche	15	20	7	42	6,0
Lazio	45	41	46	132	5,1
Abruzzo	7	15	8	30	4,6
Molise	3	1	0	4	2,4
Campania	82	105	75	262	6,9
Puglia	26	53	67	146	6,0
Basilicata	6	6	6	18	5,3
Calabria	28	23	28	79	6,5
Sicilia	47	97	96	240	7,8
Sardegna	5	10	33	48	5,8
ITALIA	**598**	**749**	**782**	**2.129**	**7,2**

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Tavola 1.4 - Segnalazioni all'Autorità giudiziaria per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.) - Anni 2002-2004

	2002		2003		2004	
Fattispecie di reato	segnalazioni	*di cui risolte*	segnalazioni	*di cui risolte*	segnalazioni	*di cui risolte*
Violenza sessuale (art. 609 bis e ter c.p.)	407	*400*	496	*474*	527	*507*
Atti sessuali a minorenni (art. 609 quater c.p.)	55	*53*	39	*39*	55	*52*
Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies c.p.)	12	*11*	16	*16*	32	*31*
Violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies c.p.)	19	*18*	14	*14*	18	*18*
Totale	**493**	***482***	**565**	***543***	**632**	***608***

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Tavola 1.5 - Persone denunciate all' Autorità giudiziaria per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.) - Anni 2002-2004

	2002			2003			2004		
Fattispecie di reato	persone denunciate	*di cui in stato di libertà*	*di cui in stato di arresto*	persone denunciate	*di cui in stato di libertà*	*di cui in stato di arresto*	persone denunciate	*di cui in stato di libertà*	*di cui in stato di arresto*
Violenza sessuale (art. 609 bis e ter c.p.)	462	*227*	*235*	564	*320*	*244*	597	*342*	*255*
Atti sessuali a minorenni (art. 609 quater c.p.)	57	*40*	*17*	44	*19*	*25*	59	*32*	*27*
Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies c.p.)	11	*7*	*4*	18	*15*	*3*	35	*19*	*16*
Violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies c.p.)	57	*26*	*31*	40	*21*	*19*	42	*16*	*26*
Totale	**587**	***300***	***287***	**666**	***375***	***291***	**733**	***409***	***324***

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Tavola 1.6 - Persone denunciate all' Autorità giudiziaria per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 secondo la cittadinanza e lo stato di arresto (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.) - Anni 2002-2004

	2002					2003					2004				
		di cui in stato di:		% sul	% in stato		*di cui in stato di:*		% sul	% in stato		*di cui in stato di:*		% sul	% in stato
Cittadinanza	totale	*libertà*	*arresto*	totale	di arresto	totale	*libertà*	*arresto*	totale	di arresto	totale	*libertà*	*arresto*	totale	di arresto
Italiana	502	*270*	*232*	85,5	46,2	590	*339*	*251*	88,6	42,5	638	*354*	*284*	87,0	44,5
Straniera	85	*30*	*55*	14,5	64,7	76	*36*	*40*	11,4	52,6	95	*55*	*40*	13,0	42,1
di cui:															
Albanese	*20*	*8*	*12*	*3,4*	*60,0*	*16*	*6*	*10*	*2,4*	*62,5*	*7*	*3*	*4*	*1,0*	*57,1*
Marocchina	*17*	*9*	*8*	*2,9*	*47,1*	*11*	*8*	*3*	*1,7*	*27,3*	*22*	*13*	*9*	*3,0*	*40,9*
Rumena	*9*	*1*	*8*	*1,5*	*88,9*	*11*	*4*	*7*	*1,7*	*63,6*	*9*	*3*	*6*	*1,2*	*66,7*
Tunisina	*6*	*1*	*5*	*1,0*	*83,3*	*3*	*1*	*2*	*0,5*	*66,7*	*6*	*1*	*5*	*0,8*	*83,3*
altre estere	*33*	*11*	*22*	*5,6*	*66,7*	*35*	*17*	*18*	*5,3*	*51,4*	*51*	*35*	*16*	*7,0*	*31,4*
TOTALE	***587***	***300***	***287***	**100,0**	**48,9**	**666**	***375***	***291***	**100,0**	**43,7**	**733**	***409***	***324***	**100,0**	**44,2**

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Tavola 1.7 - Persone denunciate all' Autorità giudiziaria per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 secondo il tipo di relazione con la vittima (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.). Anni 2002-2004

	2002		2003		2004	
Relazione con la vittima	persone denunciate	in % sul totale	persone denunciate	in % sul totale	persone denunciate	in % sul totale
Intraspecifica *(autore che conosce la vittima)*	481	82,6	605	90,8	606	82,7
Extraspecifica *(autore che non conosce la vittima)*	101	17,4	61	9,2	127	17,3
non indicato	*5*	-	*0*	-	*0*	-
TOTALE	**587**	**100,9**	**666**	**100,0**	**733**	**100,0**

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Tavola 1.8 - Persone denunciate all' Autorità giudiziaria per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 in ambito di relazione intraspecifica tra autore e vittima (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.) - Anni 2002-2004

	2002				2003				2004			
Ambito di relazione	persone denunciate	% sul tot. di ambito	% sul tot. relaz. intrasp.	% sul totale violenze	persone denunciate	% sul tot. di ambito	% sul tot. relaz. intrasp.	% sul totale violenze	persone denunciate	% sul tot. di ambito	% sul tot. relaz. intrasp.	% sul totale violenze
Familiare allargato	**458**	**100,0**	**95,2**	**78,0**	**566**	**100,0**	**93,5**	**85,0**	**574**	**100,0**	**94,7**	**78,3**
di cui:												
Conoscente	*269*	*58,7*	*55,9*	*45,8*	*334*	*59,0*	*55,1*	*50,2*	*322*	*56,1*	*53,1*	43,9
Cognato	-	-	-	-	*1*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	-	-	-	-
Convivente genitore	*22*	*4,8*	*4,6*	*3,7*	*32*	*5,7*	*5,3*	*4,8*	*41*	*7,1*	*6,8*	*5,6*
Cugino	*5*	*1,1*	*1,0*	*0,9*	*4*	*0,7*	*0,7*	*0,6*	*7*	*1,2*	*1,2*	*1,0*
Fratello	*14*	*3,1*	*2,9*	*2,4*	*12*	*2,1*	*2,0*	*1,8*	*6*	*1,0*	*1,0*	*0,8*
Genitore	*108*	*23,6*	*22,5*	*18,4*	*118*	*20,8*	*19,5*	*17,7*	*142*	*24,7*	*23,4*	*19,4*
Nonno	*11*	*2,4*	*2,3*	*1,9*	*22*	*3,9*	*3,6*	*3,3*	*22*	*3,8*	*3,6*	*3,0*
Partner	-	-	-	-	*5*	*0,9*	*0,8*	*0,8*	*1*	*0,2*	*0,2*	*0,1*
Tutore/Affidatario	-	-	-	-	-	-	-	-	*1*	*0,2*	*0,2*	*0,1*
Zio	*29*	*6,3*	-	-	*38*	*6,7*	*6,3*	*5,7*	*32*	*5,6*	*5,3*	*4,4*
Scolastico	**13**	**100,0**	**2,7**	**2,2**	**24**	**100,0**	**4,0**	**3,6**	**9**	**100,0**	**1,5**	**1,2**
di cui:												
Insegnante	*7*	*53,8*	*1,5*	*1,2*	*15*	*62,5*	*2,5*	*2,3*	*4*	*44,4*	*0,7*	*0,5*
Dipendente scuola	*6*	*46,2*	*1,2*	*1,0*	*9*	*37,5*	*1,5*	*1,4*	*5*	*55,6*	*0,8*	*0,7*
Sociale	**10**	**100,0**	**2,1**	**1,7**	**15**	**100,0**	**2,5**	**2,3**	**23**	**100,0**	**3,8**	**3,1**
di cui:												
Allenatore sportivo	*4*	*40,0*	*0,8*	*0,7*	*3*	*20,0*	*0,5*	*0,5*	*6*	*26,1*	*1,0*	*0,8*
Baby sitter	-	-	-	-	*1*	*6,7*	*0,2*	*0,2*	*3*	*13,0*	*0,5*	*0,4*
Datore di lavoro	-	-	-	-	*2*	*13,3*	*0,3*	*0,3*	1	*4,3*	*0,2*	*0,1*
Dipendente centro sportivo	*1*	*10,0*	*0,2*	*0,2*	*1*	*6,7*	*0,2*	*0,2*	*3*	*13,0*	*0,5*	*0,4*
Dipendente istuituto minorile	*4*	*40,0*	*0,8*	*0,7*	*3*	*20,0*	*0,5*	*0,5*	*6*	*26,1*	*1,0*	*0,8*
Medico curante	*1*	*10,0*	*0,2*	*0,2*	*5*	*33,3*	*0,8*	*0,8*	*1*	*4,3*	*0,2*	*0,1*
Sacerdote	-	-	-	-	-	-	-	-	*3*	*13,0*	*0,5*	*0,4*

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

2. LA LEGGE n. 66/96. I DATI DEI PRIMI SEMESTRI 2004 - 2005

Tavola 2.1 - Minori vittime di violenze sessuali per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 secondo la classe di età (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.). 1°semestre 2004 - 1°semestre 2005

	1° semestre 2004				1° semestre 2005			
Fattispecie di reato	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	totale	0-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	totale
Violenza sessuale (art. 609 bis e ter c.p.)	146	167	94	407	130	131	113	374
Atti sessuali con minorenne (art. 609 quater c.p.)	13	17	15	45	20	14	11	45
Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies c.p.)	6	9	1	16	10	5	2	17
Violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies c.p.)	-	10	4	14	1	7	11	19
Totale	**165**	**203**	**114**	**482**	**161**	**157**	**137**	**455**

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Tavola 2.2 - Minori vittime di violenze sessuali per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 secondo la cittadinanza (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.). 1° semestre 2004 - 1°semestre 2005

	1° semestre 2004			1°semestre 2005		
Cittadinanza	vittime	*di cui femmine*	% vittime sul totale	vittime	*di cui femmine*	% vittime sul totale
Italiana	396	*276*	82,2	400	*307*	87,9
Straniera	42	*25*	8,7	53	45	11,6
di cui:						
Albanese	-	-	-	*2*	*2*	*0,4*
Ex-Jugoslava	*4*	*1*	*0,8*	*1*	*1*	*0,2*
Marocchina	*3*	*1*	*0,6*	*4*	*2*	*0,9*
Rumena	*12*	*3*	*2,5*	*14*	*11*	*3,1*
altre estere	*23*	*20*	*4,8*	*32*	*29*	*7,0*
Ignota	44	*34*	9,1	2	*2*	0,4
Totale	**482**	***335***	**100,0**	**455**	**354**	**100,0**

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Tavola 2.3 - Minori vittime di violenze sessuali per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 per regione (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.). 1° semestre 2004 - 1°semestre 2005

Regioni	1° semestre 2004	1° semestre 2005	Variazione %
Piemonte	28	15	-46,4
Valle d'Aosta	-	1	-
Lombardia	98	56	-42,9
Trentino-Alto Adige	1	3	200,0
Veneto	19	43	126,3
Friuli-Venezia Giulia	8	16	100,0
Liguria	15	24	60,0
Emilia-Romagna	26	46	76,9
Toscana	24	35	45,8
Umbria	4	4	0,0
Marche	5	3	-40,0
Lazio	29	9	-69,0
Abruzzo	5	10	100,0
Molise	-	3	-
Campania	60	82	36,7
Puglia	42	27	-35,7
Basilicata	5	11	120,0
Calabria	24	22	-8,3
Sicilia	59	37	-37,3
Sardegna	30	8	-73,3
ITALIA	**482**	**455**	**-5,6**

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Tavola 2.4 - Segnalazioni all' Autorità giudiziaria per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.). 1° semestre 2004 - 1°semestre 2005

	1°semestre 2004		1°semestre 2005	
Fattispecie di reato	segnalazioni	*di cui rsolte*	segnalazioni	*di cui rsolte*
Violenza sessuale (art. 609 bis e ter c.p.)	309	*296*	319	*317*
Atti sessuali con minorenne (art. 609 quater c.p.)	28	*26*	41	*41*
Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies c.p.)	19	18	13	*13*
Violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies c.p.)	14	*14*	16	*16*
Totale	**370**	**354**	**389**	**387**

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Tavola 2.5 - Persone denunciate all'Autorità giudiziaria per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.). 1° semestre 2004 - 1°semestre 2005

	1°semestre 2004			1°semestre 2005		
Fattispecie di reato	persone denunciate	*di cui in stato di libertà*	*di cui in stato di arresto*	persone denunciate	*di cui in stato di libertà*	*di cui in stato di arresto*
Violenza sessuale (art. 609 bis e ter c.p.)	369	*222*	*147*	353	*242*	*111*
Atti sessuali a minorenni (art. 609 quater c.p.)	27	*19*	*8*	43	*33*	*10*
Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies c.p.)	21	*10*	*11*	14	*12*	*2*
Violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies c.p.)	38	*17*	*21*	33	*12*	*21*
Totale	**455**	**268**	**187**	**443**	**299**	**144**

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Tavola 2.6 - Persone denunciate all' Autorità giudiziaria per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 socondo il tipo di relazione con la vittima (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.). 1° semestre 2004 - 1°semestre 2005

	1°semestre 2004		1°semestre 2005	
Relazione con la vittima	persone denunciate	in % sul totale	persone denunciate	in % sul totale
Intraspecifica *(autore che conosce la vittima)*	369	81,1	371	83,7
Extraspecifica *(autore che non conosce la vittima)*	86	18,9	72	16,3
TOTALE	**455**	**100,0**	**443**	**100,0**

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Tavola 2.7 - Persone denunciate all' Autorità giudiziaria per le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 66/96 in ambito di relazione intraspecifica tra autore e vittima (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies c.p.). 1° semestre 2004 - 1°semestre 2005

	1°semestre 2004				1°semestre 2005			
Ambito di relazione	persone denunciate	% sul tot. di ambito	% sul tot. relaz. intrasp.	% sul totale violenze	persone denunciate	% sul tot. di ambito	% sul tot. relaz. intrasp.	% sul totale violenze
Familiare	**348**	**100,0**	**94,3**	**76,5**	**341**	**100,0**	**91,9**	**77,0**
di cui:								
Conoscente	*211*	*60,6*	*57,2*	*46,4*	*160*	*46,9*	*43,1*	*36,1*
Cognato	-	-	-	-	*2*	*0,6*	*0,5*	*0,5*
Convivente genitore	*24*	*6,9*	*6,5*	*5,3*	*19*	*5,6*	*5,1*	*4,3*
Cugino	*3*	*0,9*	*0,8*	*0,7*	-	-	-	-
Fratello	*2*	*0,6*	*0,5*	*0,4*	*9*	*2,6*	*2,4*	*2,0*
Genitore	*82*	*23,6*	*22,2*	*18,0*	*101*	*29,6*	*27,2*	*22,8*
Nonno	*10*	*2,9*	*2,7*	*2,2*	*19*	*5,6*	*5,1*	*4,3*
Partner	*1*	*0,3*	*0,3*	*0,2*	*4*	*1,2*	*1,1*	*0,9*
Suocero	-	-	-	-	*4*	*1,2*	*1,1*	*0,9*
Tutore/Affidatario	*1*	*0,3*	*0,3*	*0,2*	*1*	*0,3*	*0,3*	*0,2*
Zio	*14*	*4,0*	*3,8*	*3,1*	*22*	*6,5*	*5,9*	*5,0*
Scolastico	**6**	**100,0**	**100,0**	**1,3**	**18**	**100,0**	**4,9**	**4,1**
di cui:								
Insegnante	*2*	*33,3*	*0,5*	*0,4*	*12*	*66,7*	*3,2*	*2,7*
Dipendente scuola	*4*	*66,7*	*1,1*	*0,9*	*6*	*33,3*	*1,6*	*1,4*
Sociale	**15**	**100,0**	**4,1**	**3,3**	**12**	**100,0**	**3,2**	**2,7**
di cui:								
Allenatore sportivo	*5*	*33,3*	*1,4*	*1,1*	*3*	*25,0*	*0,8*	*0,7*
Baby sitter	*2*	*13,3*	*0,5*	*0,4*	*1*	*8,3*	*0,3*	*0,2*
Datore di lavoro	-	-	-	-	*2*	*16,7*	*0,5*	*0,5*
Dipendente centro sportivo	*1*	*6,7*	*0,3*	*0,2*	-	-	-	-
Dipendente istuituto minorile	*5*	*33,3*	*1,4*	*1,1*	*2*	*16,7*	*0,5*	*0,5*
Medico curante	*1*	*6,7*	*0,3*	*0,2*	*3*	*25,0*	*0,8*	*0,7*
Religioso	*1*	*6,7*	*0,3*	*0,2*	*1*	*8,3*	*0,3*	*0,2*

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

3. LA LEGGE n. 269/98. I DATI DISPONIBILI

Tavola 3.1 - Delitti denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale - Anni 1998-2003

	Anni					
Delitti	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Fattispecie di reato della legge n. 269/98						
Prostituzione minorile	9	108	136	198	173	190
Pornografia minorile	21	82	406	1.767	1.370	758
Detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori[c]	0	24	97	154	425	394
Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori	0	1	1	4	4	2
Tratta e commercio di schiavi			10	6	5	13
Tratta e commercio di schiavi minori per avviarli alla prostituzione				4	1	4
Fattispecie di reato della legge n. 66/96						
Violenza sessuale	4.185	4.448	3.389	4.047	4.334	4.319
Violenza sessuale di gruppo	82	110	130	177	185	209
Atti sessuali con minorenne	585	445	499	720	784	735

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie penali

Tavola 3.2 - Persone denunciate, denunce e delitti denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale - Anni 2001-2003

Denunce	Denunce			Delitti denunciati			Persone denunciate		
	per un solo delitto	per più delitti	totale	totale	di cui di autore ignoto	% autore ignoto	totale	di cui minorenni	% minorenni
					Anno 2001				
Fattispecie di reato della legge n. 269/98									
Prostituzione minorile	85	84	169	198	69	34,8	409	4	1,0
Pornografia minorile	1.708	44	1.752	1.767	1.658	93,8	138	6	4,3
Detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori	105	0	105	154	75	48,7	30	1	-
Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori	4	0	4	4	4	-	0	0	-
Tratta e commercio di schiavi	2	4	6	6	2	33,3	17	0	-
Tratta e commercio di schiavi minori per avviarli alla prostituzione	3	1	4	4	3	75,0	2	0	-
Fattispecie di reato della legge n. 66/96[a]									
Violenza sessuale	2.480	1.318	3.798	4.047	1.520	37,6	2.665	152	5,7
Violenza sessuale di gruppo	74	89	163	177	52	29,4	362	90	24,9
Atti sessuali con minorenne	380	77	457	720	211	29,3	280	38	13,6
					Anno 2002				
Fattispecie di reato della legge n. 269/98									
Prostituzione minorile	73	82	155	173	59	34,1	351	2	0,6
Pornografia minorile	1.269	91	1.360	1.370	1.187	86,6	230	27	11,7
Detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori	333	0	333	425	223	52,5	132	5	3,8
Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori	4	0	333	4	4	-	0	0	-
Tratta e commercio di schiavi	2	3	333	5	2	40,0	5	0	-
Tratta e commercio di schiavi minori per avviarli alla prostituzione	0	1	333	1	0	-	3	0	-
Fattispecie di reato della legge n. 66/96[a]									
Violenza sessuale	2.581	1.517	4.098	4.334	1.535	35,4	3.064	164	5,4
Violenza sessuale di gruppo	77	95	172	185	56	30,3	293	90	30,7
Atti sessuali con minorenne	408	76	484	784	216	27,6	293	26	8,9
					Anno 2003				
Fattispecie di reato della legge n. 269/98									
Prostituzione minorile	80	91	171	190	51	26,8	314	4	1,3
Pornografia minorile	623	123	746	758	528	69,7	278	18	6,5
Detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento di minori	251	2	253	394	97	24,6	183	3	1,6
Turismo finalizzato allo sfruttamento e prostituzione minori	2	-	2	2	2	-	-	-	-
Tratta e commercio di schiavi	3	5	8	13	3	23,1	14	-	-
Tratta e commercio di schiavi minori per avviarli alla prostituzione	2	2	4	4	2	50,0	2	-	-
Fattispecie di reato della legge n. 66/96[a]									
Violenza sessuale	2.559	1.520	4.079	4.319	1.518	35,1	3.115	147	4,7
Violenza sessuale di gruppo	78	121	199	209	61	29,2	408	121	29,7
Atti sessuali con minorenne	367	84	451	735	177	24,1	324	50	15,4

Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie penali

Tavola 3.3 – Siti web monitorati, segnalati agli organismi invistigativi esteri, perquisizioni, persone denuciate e indagati sottoposti a provvedimenti restrittivi - Anni 1998-2005 (primo semestre)

	Anni								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Primo semestre 2005	Totale
Indagati sottoposti a provvedimenti restrittivi	4	4	35	25	29	9	21	14	141
Persone denunciate in stato di libertà	8	136	255	210	552	712	769	369	3.011
Perquisizioni	8	111	164	238	606	725	525	505	2.882
Segnalati agli organismi investigativi esteri	n.d.	195	419	2.029	2.277	1.590	2.604	391	9.505
Siti web monitorati	4.554	6.168	15.125	24.325	23.940	50.964	25.446	27.161	177.683
Siti web attestati in Italia	7	13	23	2	22	58	26	1	152

n.d. = dato non disponibile

4. LA LEGGE n. 228/03. I DATI SULLA " TRATTA DI MINORI "

Tavola 4.1 – Numero procedimenti, numero indagati e vittime secondo l'articolo 600 c.p. (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù) - Dati dal 7/9/2003 al 31/05/2005

Procura	N° procedimenti pendenti per autori: noti	ignoti	totale	N° indagati	N° vittime	*di cui minori*
Ancona	2	0	2	3	2	*2*
Bari	7	0	7	22	4	*2*
Bologna	13	2	15	21	31	*6*
Brescia	8	0	8	60	20	*2*
Cagliari	3	0	3	4	2	*0*
Caltanissetta	5	0	5	59	55	*0*
Campobasso	3	0	3	18	13	*3*
Catania	2	0	2	4	0	*0*
Catanzaro	4	1	5	10	0	*0*
Firenze	5	1	6	23	5	*0*
Genova	9	0	9	28	1	*0*
L'aquila	7	0	7	24	1	*1*
Lecce	4	0	4	16	0	*0*
Messina	0	0	0	0	0	*0*
Milano	22	11	33	43	16	*3*
Napoli	28	1	29	102	34	*14*
Palermo	0	0	0	0	0	*0*
Perugia	2	0	2	15	8	*0*
Potenza	1	0	1	44	1	*0*
Reggio Calabria	4	0	4	8	1	*0*
Roma	123	10	133	279	135	*68*
Salerno	3	0	3	58	1	*1*
Torino	3	0	3	13	5	*0*
Trento	7	0	7	15	11	*0*
Trieste	16	2	18	58	8	*4*
Venezia	9	2	11	20	15	*5*
ITALIA	**290**	**30**	**320**	**947**	**369**	***111***
				Ripartizioni territoriali		
Italia nord	87	17	104	258	107	*20*
Italia centrale	132	11	143	320	150	70
Italia meridionale/ insulare	71	2	73	369	112	21
ITALIA	**290**	**30**	**320**	**947**	**369**	***111***

Fonte: Ministero di Giustizia - Direzione Nazionale Antimafia

Tavola 4.2 – Numero procedimenti, numero indagati e vittime secondo l'articolo 601 c.p. (Tratta di persone) - Dati dal 7/9/2003 al 31/05/2005

Procura	N° procedimenti pendenti per autori: noti	ignoti	totale	N° indagati	N° vittime	*di cui minori*
Ancona	1	0	1	6	8	*0*
Bari	1	0	1	5	2	*0*
Bologna	5	3	8	7	23	*2*
Brescia	2	0	2	5	6	*2*
Cagliari	2	0	2	4	1	*0*
Caltanissetta	3	0	3	56	52	*0*
Campobasso	0	0	0	0	0	*0*
Catania	0	0	0	0	0	*0*
Catanzaro	0	1	1	0	0	*0*
Firenze	2	0	2	17	0	*0*
Genova	10	0	10	31	0	*0*
L'aquila	6	0	6	11	0	*0*
Lecce	2	1	3	14	5	*0*
Messina	0	0	0	0	0	*0*
Milano	1	0	1	5	2	*0*
Napoli	3	0	3	28	2	*1*
Palermo	0	0	0	0	0	*0*
Perugia	1	0	1	4	0	*0*
Potenza	0	0	0	0	0	*0*
Reggio Calabria	1	0	1	1	0	*0*
Roma	30	3	33	130	20	*2*
Salerno	0	0	0	0	0	*0*
Torino	0	0	0	0	0	*0*
Trento	2	0	2	4	4	*0*
Trieste	3	1	4	6	0	*3*
Venezia	2	0	2	5	1	*0*
ITALIA	**77**	**9**	**86**	**339**	**126**	***10***
				Ripartizioni territoriali		
Italia nord	25	4	29	63	36	*7*
Italia centrale	34	3	37	157	28	*2*
Italia meridionale/ insulare	18	2	20	119	62	*1*
ITALIA	**77**	**9**	**86**	**339**	**126**	***10***

Fonte: Ministero di Giustizia - Direzione Nazionale Antimafia

Tavola 4.3 – Numero procedimenti, numero indagati e vittime secondo l'articolo 602 c.p. (Acquisto e alienazione di schiavi) - Dati dal 7/9/2003 al 31/05/2005

Procura	N° procedimenti pendenti per autori: noti	ignoti	totale	N° indagati	N° vittime	*di cui minori*
Ancona	0	0	0	0	0	*0*
Bari	2	0	2	2	3	*0*
Bologna	0	2	2	0	4	*0*
Brescia	1	0	1	2	1	*1*
Cagliari	0	0	0	0	0	*0*
Caltanissetta	0	0	0	0	0	*0*
Campobasso	0	0	0	0	0	*0*
Catania	1	0	1	2	0	*0*
Catanzaro	0	0	0	0	0	*0*
Firenze	0	0	0	0	0	*0*
Genova	3	0	3	4	0	*0*
L'aquila	1	0	1	3	1	*1*
Lecce	0	0	0	0	0	*0*
Messina	0	0	0	0	0	*0*
Milano	0	0	0	0	0	*0*
Napoli	3	1	4	28	3	*1*
Palermo	0	0	0	0	0	*0*
Perugia	0	0	0	0	0	*0*
Potenza	0	0	0	0	0	*0*
Reggio Calabria	0	0	0	0	0	*0*
Roma	15	2	17	47	8	*1*
Salerno	1	0	1	53	0	*0*
Torino	0	0	0	0	0	*0*
Trento	0	0	0	0	0	*0*
Trieste	3	0	3	10	0	*0*
Venezia	0	0	0	0	0	*0*
ITALIA	**30**	**5**	**35**	**151**	**20**	***4***
				Ripartizioni territoriali		
Italia nord	7	2	9	16	5	*1*
Italia centrale	15	2	17	47	8	1
Italia meridionale/ insulare	8	1	9	88	7	2
ITALIA	**30**	**5**	**35**	**151**	**20**	**4**

Fonte: Ministero di Giustizia - Direzione Nazionale Antimafia

Tavola 4.4 – Numero procedimenti e numero indagati secondo l'articolo 416 c.p. (Associazione per delinquere) - Dati dal 7/9/2003 al 31/05/2005

Procura	N° procedimenti pendenti per autori: noti	ignoti	totale	N° indagati
Ancona	0	0	0	0
Bari	0	0	0	0
Bologna	0	0	0	0
Brescia	0	0	0	0
Cagliari	2	0	2	10
Caltanissetta	1	0	1	23
Campobasso	0	0	0	0
Catania	1	0	1	1
Catanzaro	1	0	1	2
Firenze	1	0	1	14
Genova	3	0	3	14
L'aquila	0	0	0	0
Lecce	1	0	1	1
Messina	0	0	0	0
Milano	4	1	5	4
Napoli	1	0	1	1
Palermo	0	0	0	0
Perugia	0	0	0	0
Potenza	1	0	1	1
Reggio Calabria	0	0	0	0
Roma	6	0	6	29
Salerno	0	0	0	0
Torino	0	0	0	0
Trento	0	0	0	0
Trieste	2	0	2	7
Venezia	2	0	2	2
ITALIA	**26**	**1**	**27**	**109**
		Ripartizioni territoriali		
Italia nord	11	1	12	27
Italia centrale	7	0	7	43
Italia meridionale/ insulare	8	0	8	39
ITALIA	**26**	**1**	**27**	**109**

Fonte: Ministero di Giustizia - Direzione Nazionale Antimafia