

II. Il sostegno all'attuazione della legge

2. Le attività di prevenzione del disagio dell'infanzia e dell'adolescenza e il piano di lavoro sull'abuso e il maltrattamento dell'infanzia

II. Il sostegno all'attuazione della legge

*Non è affatto come pensate. Non esiste un dolore
meraviglioso. Ma quando la vita ci mette a dura
prova, dobbiamo forse arrenderci? E se decidiamo
di lottare, quali armi abbiamo a nostra disposizione?*
(Boris Cyrulnik, *Il dolore meraviglioso*)

Premessa

Nel periodo di riferimento della presente relazione, il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha collaborato con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali nel dare seguito all'attuazione del piano di attività sulla prevenzione del disagio e della violenza all'infanzia predisposto e avviato nel 2002 .

Gli obiettivi specifici che hanno orientato il lavoro del Centro nazionale sono stati:

- sostenere la ricerca e l'individuazione di modelli e di metodologie operativi per migliorare gli interventi di prevenzione e di protezione, con un'attenzione particolare al sostegno alla genitorialità;
- favorire la diffusione delle migliori pratiche d'intervento;
- assicurare un livello omogeneo di informazione su tutto il territorio nazionale e la circolazione di un'informazione di qualità sui temi del maltrattamento, dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dell'infanzia.

Il Piano di attività è il frutto di quel continuo lavoro di scavo nella realtà che il Centro nazionale va compiendo da molti anni nello sforzo, da un lato, di dare voce alle specifiche esperienze di lavoro sul campo e, dall'altro, di riconnetterle in una cornice di senso collettiva e sovra – individuale (come richiesto dai compiti attribuitigli ex art. 8 della legge n. 285/97), che segnali al mondo adulto la direzione e la qualità del cammino che vanno compiendo le politiche sociali a fianco dei più piccoli e dei più giovani.

Lo stato attuale degli interventi realizzati in Italia segnala, infatti, una triplice esigenza :

- di documentare il lavoro fatto per favorirne la conoscenza e la trasferibilità;
- di valorizzare il ruolo attivo di bambini e adolescenti nell'ideazione, attuazione e valutazione dei progetti, nello specifico, di quelli volti alla sensibilizzazione e alla trasformazione della dimensione culturale delle cause della violenza all'infanzia;

- di superare la persistente carenza conoscitiva sul fenomeno e il suo mutare nel tempo, una situazione che costituisce un limite ai fini di programmazione e di valutazione d'impatto delle strategie di prevenzione e di contrasto della violenza¹.

Le finalità e gli obiettivi enunciati sono stati perseguiti attraverso un programma di attività a medio-lungo termine articolato su tre linee di azione:

- la realizzazione di iniziative editoriali e di informazione;
- l'organizzazione di attività informative e seminari;
- l'avvio di azioni di programma di ricerca e di documentazione.

La gestione del Piano è stata affidata ad un gruppo di lavoro composto dal Centro nazionale e da consulenti esterni, avente funzioni di indirizzo tecnico-scientifico e organizzativo.

Il lavoro svolto

I. Le iniziative editoriali e di informazione

Il progetto editoriale è stato costruito attorno a tre parole-chiave assunte a paradigma delle pubblicazioni:

ascolto – dei bambini e delle bambine²

confronto – tra gli operatori delle varie professioni

integrazione – degli interventi e dei percorsi di aiuto.

Con il concetto di ascolto si è inteso fare riferimento al riconoscimento effettivo dei diritti di cittadinanza di bambini e bambine, ovverosia che essi sono interlocutori capaci e che la loro soggettività può farsi parola. L'ascolto è la chiave che apre allo scambio tra generazioni e tra persone, è la chiave dell'incontro tra operatori appartenenti ad ambiti professionali e istituzionali differenti, chiamati a cooperare per assicurare condizioni di ascolto preventivo, protettivo e pro – attivo a quei bambini e a quelle bambine che possono trovarsi, o già si trovano, in situazioni di disagio e di rischio.

¹ Il monitoraggio e i processi valutativi della progettazione, degli interventi e dei loro risultati (in altre parole, delle politiche e della *governance* locali), come riportato in parti precedenti della presente Relazione, costituiscono due dei nodi critici e dei temi di maggiore interesse da parte di amministrazioni regionali, locali ed enti impegnati nel dare attuazione al mandato della legge n. 285/97, specialmente in questa fase di attuazione e consolidamento di un nuovo sistema sociale di programmazione e politiche integrate.

² Con i termini "bambina" e "bambino" ci si riferisce a soggetti infradiciottenni ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989), recepita nell'ordinamento italiano con la legge 27 maggio 1991, n. 176.

II. Il sostegno all'attuazione della legge

Le ricognizioni sull'attuazione della legge n. 285/97 ci hanno mostrato l'importanza del confronto e dell'integrazione quali componenti strutturali indispensabili affinché l'ascolto possa realmente essere esercitato. In questo ambito delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, l'efficacia dei saperi e delle azioni è determinata fortemente dall'esistenza di una trama ricca di relazioni tra sistema giudiziario e sistemi sociale, sanitario ed educativo, istanze caratterizzate da rappresentazioni culturali, culture professionali e obiettivi istituzionali profondamente differenti e non immediatamente integrabili. La rete tra tali istanze costituisce un requisito necessario affinché l'ascolto di un minore possa tradursi in azioni tempestive e coerenti con le informazioni raccolte, specialmente se queste indicano la sussistenza di uno stato di grande sofferenza o di pericolo che richiede l'attuazione immediata di misure di sostegno alla famiglia e/o di tutela per il minore.

Da tali riflessioni è nata la scelta di orientare il segmento editoriale del Piano a due principali gruppi target:

- le bambine e i bambini;
- gli operatori dei settori sociale, educativo, sanitario e giudiziario.

I materiali informativi rivolti ai bambini, alle bambine e agli/alle adolescenti.

Nell'anno 2003 è stato prodotto l'opuscolo *Uscita di sicurezza*. Questo è il frutto di un laboratorio promosso dal Centro nazionale nell'anno 2002 con il coinvolgimento di un gruppo di adolescenti. Il gruppo dei ragazzi e delle ragazze ha fatto un cammino di riflessione sul tema della violenza che ha preso la forma di un testo scritto rivolto ai loro coetanei. Con questa esperienza il Centro nazionale ha fatto propria la raccomandazione della Sessione Speciale della Nazioni Unite sull'infanzia (New York Maggio 2002) di «dare voce ai ragazzi e alle ragazze perché i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze devono avere voce in capitolo, ovunque, su tutte le questioni che interessano loro (non solo su quelle che sono considerate dagli adulti di loro pertinenza)» (dal Documento dei ragazzi e delle ragazze presentato in occasione dell'UNGASS sull'Infanzia).

Le pubblicazioni per gli operatori.

La prospettiva teorica adottata per lo sviluppo dei temi da dedicare alle pubblicazioni per gli operatori è stata quella della multidisciplinarietà per valorizzare l'integrazione dei saperi, delle metodologie e degli strumenti professionali.

Il concetto di multidisciplinarietà sussume quello di coordinamento, ovverosia di lavoro di rete. Il coordinamento multidisciplinare e interistituzionale costituisce uno dei pilastri attorno ai quali costruire e rafforzare i sistemi di protezione di bambini e bambine dalla violenza.

La metafora della rete offre una chiave di lettura importante per la comprensione e la modellizzazione degli interventi da attuare in questo settore, interventi che si sviluppano in modo

processuale, articolandosi su differenti livelli di prevenzione (primaria, secondaria e terziaria) e secondo una serie logica di fasi in ciascuna delle quali intervengono differenti attori e istituzioni.

Pertanto, le differenti forme di abuso costituiscono una complessa fenomenologia di eventi aventi caratteristiche specifiche in termini di: eziologia, quadri sintomatologici, dinamiche evolutive, fattori di rischio e fattori di protezione. Non è quindi possibile riferirsi in modo indifferenziato a generici interventi di prevenzione, protezione e tutela perché ogni forma richiede specifiche strategie e investe insieme anche significativamente differenti di soggetti che interagiscono, o possono interagire, con il bambino e il suo nucleo familiare³.

Per gli operatori è stata immaginata una produzione editoriale costituita da pubblicazioni ad ampia diffusione sui percorsi di intervento e l'approfondimento su tematiche di attualità.

L'architettura di ciascun volume è stata predisposta per "dare voce" ai diversi punti di vista professionali (l'insegnante, l'assistente sociale, lo psicologo, il neuropsichiatra, il pediatra, il poliziotto, il medico specialistico- ginecologo, medico legale, ecc., il magistrato, l'educatore, del perito, ecc.) con articoli nei quali ciascun autore presenta e discute la prassi corrente, i nodi problematici (evidenziando l'intreccio con le altre aree professionali) e fornisce alcuni accenni al dibattito italiano e internazionale. Gli articoli principali sono arricchiti da piccoli saggi di approfondimento nei quali sono illustrate esperienze qualificate di ambito italiano o internazionale e strumenti operativi. Una rassegna bibliografica ed emerografica completa e arricchisce la composizione di ogni volume.

Per favorire la distribuzione delle pubblicazioni è stato utilizzato anche il sito del Centro nazionale quale piattaforma telematica da cui dare visibilità al progetto e diffondere materiali promozionali ed esplicativi dei contenuti delle pubblicazioni.

La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza

Nel periodo in esame è stato pubblicato il volume *La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza* che raccoglie gli esiti del Seminario nazionale su "La Prevenzione del disagio

³ Come scrive Folgheraiter (2000), coordinarsi, fare lavoro di rete significa mettere in relazione sistemi di connessioni formali e informali, lavorando per creare o rafforzare legami, creare integrazione od opportunità di comunicazione tra entità e culture distinte che devono, o dovrebbero, convergere verso una finalità comune attraverso azioni differenti e perseguendo obiettivi professionali differenti. L'approccio di rete all'intervento nei casi di maltrattamento, abuso e sfruttamento di minori rimanda ad una prospettiva ecologica della tutela del bambino. Possiamo infatti fare un'analogia tra benessere fisico e tutela del bambino. L'ecologia in quanto scienza sistemica degli ambienti di vita mette in correlazione il benessere biologico degli organismi con lo stato dell'ambiente fisico. Trasmutare questa concezione nel nostro contesto significa mettere in relazione la protezione con la qualità del contesto (risorse e strutture) in cui si sviluppa l'intervento. La qualità del contesto può essere positiva o negativa, la qualità della tutela tenderà a essere dello stesso segno.

II. Il sostegno all'attuazione della legge

dell'infanzia e dell'adolescenza: le politiche e i servizi di promozione e tutela, l'ascolto del minore e il lavoro di rete" (Firenze, 24 settembre 2002).

Il volume si articola in due parti: la prima è suddivisa in capitoli specialistici che esaminano il tema della prevenzione dal punto di vista culturale, clinico, sociale, sociologico, giuridico, politico-istituzionale, dei mass – media e di settori economici interessati, nello specifico quello degli operatori turistici. Questi ultimi due settori sono stati inseriti perché, oggi, essi sono investiti da serie responsabilità rispetto al contrasto delle nuove forme di sfruttamento dei minori, quali la pedopornografia e il turismo sessuale.

La seconda parte ospita invece i documenti elaborati nel corso dei lavori del Seminario nazionale.

Ogni capitolo specialistico si compone di un contributo introduttivo, che inquadra il tema ivi trattato, seguito da uno o più scritti di approfondimento. Chiude il volume una bibliografia tratta dal catalogo della Innocenti Research Library.

Gli argomenti affrontati nel volume sono discussi a partire da una prospettiva di tipo culturale poiché muoversi in una logica di prevenzione (sia essa primaria, secondaria o terziaria) implica in primo luogo su interrogarsi quanto il mondo degli adulti riconosca e favorisca l'affermazione sostanziale dei diritti dei bambini e delle bambine. Il loro disagio, infatti, è anche prodotto di un atteggiamento adultocentrico nello sguardo e nel modo in cui gli adulti si pongono in relazione con i minori (Quali sono le nostre immagini mentali di

infanzia, adultità e violenza? Quali pregiudizi permeano il nostro pensiero e il nostro operare?).

Gli scritti si soffermano sia sulle situazioni di rischio collegate ad un temporaneo indebolimento delle risorse della famiglia - che nel suo ciclo di vita attraversa momenti di difficoltà anche estremamente critici e complessi, ma che non sono immediatamente identificabili come situazioni di pregiudizio per i bambini presenti nel nucleo- sia sulle situazioni di vero e proprio pregiudizio, cioè quando un minore è esposto a situazioni di maltrattamento che comportano un pregiudizio reale o potenziale per la sua salute e il suo sviluppo.

La pubblicazione si presenta come uno strumento di studio nel quale ciascun operatore può trovare riferimenti teorici da approfondire o piste di lavoro da sviluppare nel proprio contesto lavorativo, offrendo saggi e documenti che affondano le loro radici nel concreto agire dei professionisti a contatto con bambini, adolescenti e famiglie.

Il volume si chiude con i documenti elaborati nel Seminario nazionale del Settembre 2002, un'iniziativa che ha risposto ad una sentita esigenza di confronto tra gli operatori sugli esiti delle politiche e degli interventi sviluppati nel corso dell'ultimo decennio. Importanti innovazioni legislative, quali la legge n. 328/2000 di riforma del sistema dei servizi sociali e la riformulazione del dettato dell'art.117 della Costituzione, che ha ampliato la competenza esclusiva delle Regioni in

materia sociale, hanno innescato processi trasformativi i cui esiti non sono ancora definiti, ma sono certamente destinati a influenzare in modo importante il lavoro dei centri e dei servizi che si occupano di violenza all'infanzia.

II. Attività informative e seminariali

In sintonia con i compiti attribuitigli dalle leggi 451/97 e 285/97, il Centro nazionale ha proseguito nello sviluppo di iniziative di scambio, confronto e di co-formazione a livello nazionale rivolte agli operatori delle aree socioassistenziale, sanitaria, psicologica, educativa, giuridica, nonché ai responsabili della gestione amministrativa e politica dei progetti rivolti all'infanzia.

In considerazione del carattere nazionale dei percorsi si è ritenuto proficuo:

- privilegiare azioni formative e seminariali di sistema, cioè coinvolgenti figure professionali che per il proprio ruolo, carica o funzione sono in grado di svolgere un effetto moltiplicatore e diffusore delle conoscenze acquisite;
- focalizzare l'attenzione su settori e/o aree tematiche di interesse generale e sulle quali il Governo nazionale e/o le Amministrazioni regionali possono svolgere una funzione di impulso e di orientamento.

Per l'organizzazione di queste iniziative si è ravvisata l'importanza di stabilire rapporti di collaborazione con istituzioni, enti locali ed enti pubblici e del privato sociale al fine di creare sinergie e costruire le condizioni per un impatto informativo e formativo sufficientemente ampio.

Nel periodo in esame, il Centro nazionale ha organizzato il Seminario nazionale di studio sul monitoraggio del fenomeno della violenza all'infanzia (Firenze, 2 luglio 2003).

L'incontro, che ha riunito rappresentanti delle Regioni ed esperti del settore, è avvenuto in occasione della presentazione della proposta di ricerca finalizzata alla creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori presi in carico dai servizi sociali, con particolare attenzione ai minori in stato di abbandono, vittime di maltrattamenti, abuso e sfruttamento sessuale.

La raccolta dei dati rappresenta una sfida attuale di estrema importanza che mira a soddisfare diverse tipologie di esigenze:

- esigenze amministrative (monitorare l'impatto di politiche, programmi e interventi, programmare le risorse umane, economiche e strumentali, effettuare controlli di budget);
- esigenze politico – istituzionali (compiere valutazioni ex ante, in itinere ed ex post di progetti e iniziative specifici, verificare l'agendabilità del problema);
- esigenze cliniche o di indagine sociale (conoscere i fenomeni e i loro cambiamenti nel tempo, verificare ipotesi operative);
- esigenze operative individuali dell'operatore o del 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).

II. Il sostegno all'attuazione della legge

Ma a cosa ci si riferisce quando parliamo di rilevazione? Il dizionario della lingua italiana Devoto – Oli può essere una guida nella costruzione di un significato condiviso del termine rilevazione – esso definisce il rilevare, come «la determinazione sistematica di una grandezza o di un fenomeno», “formare in rilievo”, «individuare, dedurre, trarre una conclusione sulla base di elementi oggettivi disponibili». Intersecando tra loro i vari campi semantici, si può allora descrivere l'azione/funzione del rilevare come la raccolta continuativa, sistematica e organizzata di dati e informazioni (elementi oggettivi disponibili) per dare forma a fenomeni dei quali individuare costanti e discontinuità. È necessario, quindi, “lavorare a sbalzo” la realtà dei fenomeni come gli artigiani fanno con il rame, che da superficie piatta e uniforme, assume lentamente forme convesse o concave da cui emergono figure prima indistinte.

La rilevazione dell'abuso richiede l'esercizio di due ordini di attività legati tra loro da un nesso non tanto temporale quanto logico: un primo livello è quello del rilevare come ascolto e osservazione del comportamento, dello stato fisico, psicologico ed emotivo di un minore, è questa la rilevazione di quei segni e di quegli indicatori che motivano l'intervento. È la rilevazione concentrata su un caso attorno al quale si sviluppano i pensieri e le azioni degli operatori.

Il secondo ordine di significati è quello della conoscenza più ampia, generalizzata, di un fenomeno, cioè dell'osservazione delle disuguaglianze e delle differenze che si possono apprezzare mettendo insieme tante singole storie di bambini e bambine sino a costruire un universo di casi e di interventi di cui comprendere le caratteristiche, le tipicità, le modificazioni nel tempo e nello spazio: da interrogare, per interrogarsi.

Il progetto per la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio si pone l'obiettivo di introdurre anche in Italia l'uso della buona pratica della rilevazione e della registrazione sistematica di dati e informazioni non solo per soddisfare curiosità di tipo scientifico, ma, soprattutto, per favorire la programmazione e la valutazione di impatto delle politiche.

Come è stato comprovato dall'esperienza di quei paesi che hanno registri nazionali oppure osservatori nazionali per la raccolta dei dati su altre forme di violenza all'infanzia, dalla trascuratezza all'abuso sessuale intrafamiliare, informazioni valide sono un prerequisito per un approccio basato su dati di evidenza nella pianificazione e sviluppo degli interventi. Un impegno per uniformare le definizioni e la tipologia di dati da osservare potrebbe facilitare la raccolta delle informazioni all'interno di ciascuna regione e la loro comparabilità a livello nazionale.

La rilevazione come buona pratica**A livello internazionale ed europeo.**

1. L'Organizzazione Mondiale della Sanità, nel suo recente Rapporto mondiale su Violenza e salute, 2002, si conclude con la raccomandazione di otto strategie di cui ben tre fanno riferimento alla raccolta dei dati:

Raccomandazione 1 – Creare, implementare e monitorare i piani di azione nazionali per la prevenzione della violenza.

Raccomandazione 2 – Rafforzare la capacità di raccogliere dati attendibili sulla violenza, per determinare le priorità di azione, indirizzare i programmi di intervento, individuare, delineare i progressi fatti e svolgere funzione di *advocacy* (sensibilizzazione politico – istituzionale) poiché senza dati non è possibile fare pressione affinché il problema si inserisca nell'agenda politica e ottenga risposte.

Raccomandazione 3 – Definire le priorità per e sostenere la ricerca su cause, conseguenze, costi e misure di prevenzione della violenza.

2. Il Gruppo di Specialisti sulla Protezione di Bambini contro lo Sfruttamento Sessuale (PC S ES) del Consiglio d'Europa, a conclusione della ricognizione sullo stato di attuazione dell'Agenda d'azione adottata al Primo congresso di Stoccolma sullo sfruttamento sessuale dei minori (1996) e del Piano di azione approvato alla conferenza intergovernativa di Budapest (Novembre 2001), individua la creazione di sistemi statistici nazionali e l'organizzazione di raccolte omogenee e continuative di dati come due priorità ancora drammaticamente valide a livello europeo, pur in presenza di un più vasto riconoscimento del fenomeno.

3. L'Unione europea, nella Recente Decisione assunta il 21 aprile 2004 dal Parlamento europeo e dal Consiglio per l'istituzione di una seconda fase del Programma Daphne⁴, fissa tra le azioni da realizzare nel quadro del Programma lo studio dei fenomeni collegati alla violenza, indagini sulle cause della violenza e l'elaborazione di indicatori, raccolte di dati, realizzazione di statistiche ripartite per sesso ed età.

A livello nazionale.

1. Il Piano nazionale di lotta alla Pedofilia presentato nel 2002 dal Ministero delle Pari Opportunità quale Amministrazione centrale coordinatrice del Comitato di Lotta alla pedofilia (il Ciclope) ricorda l'importanza di procedere ad una raccolta sistematica dei dati, e da questo punto sono da menzionare la creazione di un Osservatorio scientifico a supporto del Comitato, con compiti di analisi e raccolta dati e altri documenti di rilievo ai fini dell'azione di coordinamento del Ciclope, oltre all'attivazione della linea 114 di ascolto per minori in difficoltà, nata da un'iniziativa congiunta del Ministero per le Pari Opportunità, il Ministero per le comunicazioni e il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, che potrà fornire dati nazionali su un campione di popolazione minorile in situazione di disagio e forse mai intercettata dai servizi.

2. Infine, il Piano nazionale di azione per l'infanzia 2002 – 2004 colloca tra le azioni di sistema "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 e avviare un'organica ricerca "retrospettiva" sulle vittime di abuso sessuale (analisi della prevalenza). L'attivazione tempestiva di forme di raccolta dati che definiscano con precisione i contorni del problema della violenza assistita intrafamiliare e che ne diano una quantificazione."

⁴ DECISION No 803/2004/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 April 2004 adopting a programme of Community action (2004 to 2008) to prevent and combat violence against children, young people and women and to protect victims and groups at risk (the Daphne II programme), L 143/1 Official Journal of the European Union.

II. Il sostegno all'attuazione della legge

L'organizzazione del Seminario è stata preceduta da una rassegna delle più qualificate indagini italiane sul fenomeno dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia.

L'esito di questa prima parte del lavoro ha portato all'individuazione di un numero ristretto di esperienze, alcune promosse dalle Regioni nell'ambito di più generali sistemi di monitoraggio sullo stato dell'infanzia e dell'adolescenza, altre costituite da ricerche ad hoc condotte all'interno di ASL, zone sociosanitarie o servizi specializzati. Anche le linee guida sulla rilevazione e la segnalazione dei casi di maltrattamento e abuso, approvate da alcune Regioni italiane, hanno costituito parte della documentazione presa in esame dal gruppo di lavoro.

L'analisi del lavoro condotto in Italia è stata utile al fine di determinare alcune caratteristiche da considerare nella preparazione del Seminario, in particolare si è osservato che nella maggior parte dei casi le fonti da cui venivano tratte le informazioni erano costituite dai servizi sociali — oppure équipe multidisciplinari integrate dipendenti da questi —, individuati come punto catalizzatore di tutte le segnalazioni riguardanti minori in situazioni di disagio. Se la ricerca aveva coinvolto anche altri servizi o enti, l'ampliamento della rete informativa sembrava aver risposto non tanto al controllo della congruità statistica dei dati (es. evitare doppi conteggi) quanto alla volontà di verificare la maggiore o minore sensibilità alla rilevazione di ciascun punto della rete.

Il Seminario nazionale di studio sul monitoraggio del fenomeno della violenza all'infanzia.

Al Seminario hanno partecipato rappresentanti delle Amministrazioni regionali di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto e alcuni operatori di Servizi sociali territoriali toscani, umbri, pugliesi, calabresi, veneti, lombardi e piemontesi.

L'iniziativa si è aperta con la presentazione di un lavoro di ricognizione sui sistemi di monitoraggio dei dati sul maltrattamento all'infanzia esistenti in Europa, cui sono seguiti interventi da parte di amministratori regionali che hanno presentato i sistemi di raccolta dei dati sullo stato dell'infanzia e dell'adolescenza avviati in alcune regioni italiane.

I temi "caldi" proposti alla discussione sono stati: la qualità delle principali fonti informative esistenti, la definizione dei criteri per la scelta e la selezione delle informazioni, le modalità di raccolta e di organizzazione dei dati, le finalità alla base della raccolta e dell'analisi dei dati, le connessioni tra rilevazione dei casi e valutazione di piani, programmi e politiche.

a) Il confronto europeo

A livello europeo, accanto ad una rassegna bibliografica effettuata con il supporto della Innocenti Library, il Centro nazionale ha condotto anche una ricognizione sulle esperienze in atto nei paesi che fanno parte, in qualità di membri oppure di osservatori, della rete ChildONEurope⁵.

La ricognizione a livello europeo ha permesso di:

- verificare l'esistenza di sistemi informativi nazionali sul fenomeno dei maltrattamenti e dell'abuso all'infanzia, "Is there a national monitoring/registration system of cases of child abuse? (abandonment, neglect, physical maltreatment, psychological maltreatment, abuse, sexual exploitation)?"
- identificare il gestore del sistema, "Which body manages it at central level?"
- determinare la periodicità di raccolta e aggiornamento dei dati, "How frequently is the information gathered? every two years, every year, every six months, at different times"
- conoscere l'estensione territoriale del sistema, "What is the coverage of the survey?, the survey covers the whole country, the survey only relates to some sample areas"

Il tasso di risposta alla ricognizione è stato pari al 75% del totale dei componenti di ChildONEurope. La situazione che emerge dai dati è moderatamente positiva poiché in sei paesi sui nove che hanno risposto, esiste o è in via di costituzione/revisione, una struttura nazionale di raccolta e monitoraggio (Tabella 1). L'assenza di un sistema statistico nazionale in materia di "child abuse" è segnalata da Germania, Svezia, Danimarca e Lussemburgo; esiste, invece, in Gran Bretagna, Olanda e Francia ed è in via di costituzione in Portogallo, Spagna e Belgio.

Tabella n. 1 - Sistemi nazionali

	■ Sì	■ No	■ È in costruzione/revisione	■ Non esiste più
Portogallo			X	
Spagna			X	
Gran Bretagna	X			
Germania		X		
Olanda	X			
Svezia		X		
Danimarca		X		
Belgio			X	
Lussemburgo		X		
Francia	X			

⁵ La Rete europea di osservatori nazionali sull'infanzia (ChildONEurope) è stata costituita ufficialmente il 24 Gennaio 2003 in seguito a due anni di lavori preparatori nell'ambito del Gruppo Intergovernativo permanente *L'Europe de l'Enfance*. All'ultima Assemblea del 28 maggio 2004 ChildONEurope risultava composta da 8 membri: Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna e 7 Osservatori: Austria, Finlandia, Germania, Grecia, Olanda, Regno Unito e Svezia. ChildONEurope persegue i seguenti obiettivi: scambio di conoscenze e informazioni sulle leggi, le politiche, i programmi, i dati statistici, gli studi, le ricerche, le migliori pratiche riguardanti l'infanzia e l'adolescenza; scambio di conoscenze sulle metodologie e gli indicatori utilizzati al fine di ottenere una comparabilità delle informazioni; analisi comparative su argomenti specifici.

II. Il sostegno all'attuazione della legge

In tutti gli Stati rispondenti, il flusso dei dati è gestito, o sarà gestito, su base annuale, con aggiornamento costanti di tutti i flussi. Inoltre, le rilevazioni coprono tutto il territorio nazionale, eccetto in Gran Bretagna poiché in Galles, come accenneremo più avanti, non esiste un Child Protection Register. In Olanda la rilevazione su scala nazionale si affianca anche a indagini in profondità condotte una tantum in alcuni dipartimenti.

Il varo di sistemi nazionali è partito in disomogeneo in tutti i paesi poiché all'inizio i dati raccolti venivano raccolti su alcune aree territoriali campione e solo gradualmente il sistema ha raggiunto un'estensione nazionale.

Merita aggiungere che, a conclusione della ricognizione, ChildONEurope ha deciso di proseguire ulteriormente sul tema della violenza all'infanzia, promuovendo una ricerca più dettagliata sui sistemi statistici nazionali e i dati disponibili, nonché un progetto di comparazione delle politiche di prevenzione primaria e secondaria del maltrattamento e dell'abuso sessuale.

Il Child Protection Register.

Nel corso del Seminario è stato dedicato un approfondimento al *Child Protection Register* dell'Inghilterra, un'esperienza europea particolarmente avanzata di registrazione sistematica dei casi di "child abuse" segnalati ai servizi sociali territoriali. Il confronto con il sistema inglese è apparso particolarmente ricco di stimoli alla luce delle esperienze italiane di raccolta dei dati e di indagine territoriale illustrate nel corso del Seminario.

Il *Child Protection Register* è un sistema di segnalazione e registrazione articolato su un livello locale di immissione e gestione dei dati da parte dei servizi sociali e su uno centrale di integrazione ed elaborazione di tutti i flussi informativi locali gestito dal Central Department Of Health - Personal Social Services. Questa duplice struttura consente la raccolta e l'analisi delle informazioni a livello sia locale sia nazionale, permettendo di verificare l'impatto delle scelte operative adottate dai singoli servizi.

Il Registro è attivo in Inghilterra, Scozia e in Irlanda del Nord. Il Registro dell'Inghilterra è entrato in funzione per primo ed è quello che copre il maggior numero di servizi territoriali.

Il Registro contiene le informazioni relative ai minori residenti che, a seguito di una segnalazione ai servizi sociali, sono stati valutati come esposti a condizioni di rischio o già vittime di maltrattamenti o abuso sessuale e per i quali è stato attivato un progetto di protezione.

Il fine principale del *Child Protection Register* è rendere noto alle agenzie territoriali di assistenza e protezione chi sono i bambini esposti ad un rischio continuativo di abuso e aventi bisogno di interventi attivi di tutela. Ai dati contenuti nel Registro hanno accesso sia i servizi territoriali sia la polizia allo scopo di rendere possibile a tutti gli operatori coinvolti di beneficiare dei dati aggiornati sullo stato del minore e di predisporre, se necessario, di piani urgenti per la sicurezza. A livello

locale, i Child protection register sono messi sotto la responsabilità di un' assistente sociale esperta, accreditata presso il Central Department Of Health, cui è affidata la responsabilità circa l'aggiornamento della scheda – minore e l'assegnazione dei codici di accesso al data base agli operatori esterni al servizio sociale.

Ciascun minore può essere registrato sotto una o più categorie di “child abuse”, quelle attualmente contemplate sono: maltrattamento fisico, maltrattamento psicologico, abuso sessuale, trascuratezza. In Inghilterra le procedure di tenuta del Registro si conformano alle linee-guida contenute nel documento *Working together to safeguard children* (Department of Health, l'Home Office e dal Department of Education), che affronta tutti gli aspetti operativi rilevanti, in particolare:

- definisce le caratteristiche delle situazioni di disagio, di rischio e di violenza, oggetto dell'intervento delle autorità locali, fornendo indicatori per la rilevazione;
- individua le autorità responsabili del benessere e della tutela;
- stabilisce i compiti di ciascuna e le modalità della loro integrazione;
- indica i tempi e le procedure della presa in caso dei singoli casi;
- offre checklist per il controllo delle procedure;
- suggerisce modalità di approccio e di relazione con il minore, la famiglia e tra gli operatori;
- raccomanda metodologie e criteri da adottare per la supervisione e il monitoraggio degli interventi, con particolare attenzione alle situazioni in cui l'azione dei servizi si conclude con il fallimento dell'intervento;
- delinea percorsi di formazione e aggiornamento professionale mono e multidisciplinare che possono essere promossi dalle autorità locali.

Il sistema del Registro permette di ricostruire tutta la storia degli interventi che hanno luogo attorno ad un bambino, inoltre le informazioni raccolte consentono di effettuare una valutazione sui tempi di assunzione delle decisioni e di attuazione delle misure di assistenza e protezione.

Nel Registro si riportano anche le de- registrazioni, cioè le chiusure dei casi che possono avvenire perché:

- le autorità e gli operatori responsabili giudicano che il bambino non è più a rischio (la decisione è assunta dalla Child protection conference);
- il minore e la sua famiglia cambiano residenza permanentemente. In questi casi i servizi sociali della nuova area di residenza devono prendere in caso il caso entro 15 giorni dalla notifica del trasferimento da parte dell'amministrazione che ne aveva l'originaria responsabilità. Con la presa in carico il minore entra nel Registro locale e decade da quello della vecchia area di residenza;

II. Il sostegno all'attuazione della legge

- il minore ha raggiunto i 18 anni;
- il minore si trasferisce a vivere al di fuori della Gran Bretagna;
- a seguito di decesso del bambino.

La deregistrazione, tuttavia, non implica che il servizio cessa anche la presa in carico del minore, che può continuare ad essere seguito ma al di fuori di un programma di protezione dal rischio di violenza.

b) Esperienze italiane

Il Seminario ha consentito di conoscere indagini condotte a livello locale e di illustrare l'architettura di alcuni sistemi informativi locali che includono la sistematizzazione di flussi informativi specifici sui minori in stato di disagio.

La rappresentante della Regione Veneto (Dott.ssa Alessandra Corò) ha illustrato il sistema informativo regionale collegato alla legge n.149/01, che registra i dati su bambini e adolescenti allontanati dalla propria famiglia. Nel corso degli anni, la raccolta dei dati ha permesso di effettuare un follow-up sia sui singoli casi che a livello di analisi della realtà complessiva. Originariamente il numero di bambini e adolescenti allontanati dalla propria famiglia veniva desunto dalle rendicontazioni annuali che i Comuni e le Asl inviavano alla Regione relativamente alle rette pagate per l'affido o l'inserimento in struttura. Attualmente il sistema informativo si basa sulla compilazione di tre schede:

- la *scheda ente* che raccoglie i dati giuridici, patrimoniali e organizzativi dell'ente che offre servizi socio assistenziali ed è gestore della struttura; la *scheda centro/ servizio* che consente la rilevazione dei dati organizzativi, strutturali e gestionali sulla struttura presso la quale è ospite il minore;
- la *scheda minore*, che deve essere compilata non solo per ogni minore ospite presso un centro/servizio ma anche per ogni suo eventuale movimento tra le strutture, raccoglie dati riferiti a : dati anagrafici del minore e i dei genitori, dati sulle condizioni generali del nucleo, i motivi dell'istituzionalizzazione, il progetto educativo formulato dagli operatori in collaborazione o meno con gli operatori delle ulss o dei comuni, informazioni relative alla scuola o al lavoro, informazioni sui rapporti con la famiglia, i dati economici relativi alle rette e informazioni su dimissioni o allontanamenti dalla struttura.

Le difficoltà rilevate nella creazione e nello sviluppo del sistema informativo sono state identificate nella:

- definizione del target dei minori e delle strutture che rientravano nella Banca Dati Minori (es. mamme con bambino e convitti scolastici);

- resistenza degli operatori all'Obbligatorietà dell'invio della scheda;
- difficoltà nell'interpretazione dei quesiti (è stato quindi predisposto un manuale di compilazione);
- difficoltà di incasellare in una risposta codificata la motivazione dell'allontanamento.
- I risultati raggiunti finora sono stati diretti e indiretti:
- una maggiore conoscenza delle caratteristiche delle strutture di accoglienza e delle caratteristiche dei minori inseriti in strutture residenziali;
- l'avvio di una Banca Dati Affidato Familiare;
- l'ideazione e l'avvio di un progetto sul contrasto dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia;
- la definizione di un Piano formativo per le strutture Tutelari;
- l'elaborazione di un Piano formativo per Operatori dei servizi di tutela territoriale;
- la predisposizione da parte della Regione del Veneto e del Tribunale per i minorenni di linee guida per la presa in carico dei minori soggetti a tutela.

La referente della Regione Toscana (Dott.ssa Cristina Rossetti) ha presentato un'indagine realizzata nell'anno 2001 in tutte le zone socio – sanitarie per ricostruire qualitativamente e quantitativamente gli interventi a sostegno dei minori e delle loro famiglie attuati dai servizi sociali nell'espletamento dei loro compiti istituzionali nell'anno 2000.

Gli obiettivi dell'indagine erano l'ampliamento della conoscenza sull'universo minorile afferente ai servizi territoriali e sulla costellazione di interventi messi in atto..

A tutte le zone sociosanitarie è stata inviata una scheda di rilevazione finalizzata a raccogliere informazioni generali (cioè non per singolo minore preso in carico, bensì aggregate) su due macroaree informative:

1. Interventi per minori in famiglia

- interventi sui nuclei familiari (mediazione familiare, assistenza economica, assistenza domiciliare educativa territoriale)
- interventi sui minori in famiglia (affidi part-time, richieste di sostegno da parte dell'Autorità giudiziaria, inserimenti in servizi semiresidenziali, tutele giuridiche, minori vittime di maltrattamenti, eccetera);

2. Interventi per minori fuori dalla famiglia

- minori ospiti nei presidi residenziali;
- affidamenti familiari;
- adozioni.

II. Il sostegno all'attuazione della legge

Il lavoro svolto ha avuto indubbiamente le caratteristiche di un'osservazione sistematica sullo stato degli interventi e, almeno in parte, sulle caratteristiche della situazione di disagio dei minori. I dati hanno permesso di individuare le caratteristiche dei minori assistiti e degli interventi tipici del servizio sociale: segretariato sociale, consulenza professionale, attività di informazione/promozione, assistenza economica, gestione degli affidi part – time e degli affidi familiari, assistenza domiciliare, supporto all'adozione, interventi urgenti di inserimento in strutture protette e segnalazioni alle autorità giudiziarie. Le informazioni raccolte, inoltre, si sono rivelate strategiche ai fini della valutazione dell'impatto delle politiche sociali regionali e del miglioramento della funzione programmatoria dell'ente regionale.

La Regione Piemonte (Dott.ssa Antonella Caprioglio) ha presentato un'esperienza nella quale la raccolta delle informazioni parte da una duplice azione di indirizzo e di programmazione espletata dalla Regione Piemonte nel settore della prevenzione e della tutela dei minori vittime di abusi. La rete informativa creata nel territorio piemontese prende le mosse dal progetto di "Linee guida regionali per la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori² e l'avvio sperimentale del flusso informativo sui nuovi casi segnalati. Questo specifico ambito di rilevazione si è collocato all'interno dell'Osservatorio regionale Infanzia e Adolescenza cui compete la gestione di un sistema informativo generale sulla condizione di bambini e adolescenti presenti sul territorio regionale. L'Osservatorio raccoglie e gestisce i dati statistici generali inerenti la situazione demografica, le condizioni sanitarie e il livello di scolarità dei minori; oltre a informazioni su problematiche individuali inerenti i minori nei presidi socioassistenziali, in affidamento familiare ed in adozione, i minori disabili, quelli soggetti a provvedimenti penali, i minori tossicodipendenti ed ora anche i minori vittime di violenza e/o abuso sessuale. C'è infine una terza sotto area che riguarda i servizi, con una mappatura costantemente aggiornata dei servizi pubblici e del privato sociale esistenti nella regione (comunità alloggio per minori, centri diurni, asili-nido, baby-parking, educativa territoriale, reparti di pediatria, aree verdi attrezzate per minori, parchi con percorsi didattici, centri di esperienza ambientale, centri per le famiglie, servizi di mediazione familiare).

L'attuazione delle Linee-guida ha dato avvio ad un flusso informativo regionale sui casi di sospetto abuso e maltrattamento ai danni di minori, il cui ambito di rilevazione corrisponde a tutto il territorio di competenza di ciascuna delle 23 équipe multidisciplinari specializzate create a seguito dell'approvazione delle Linee guida.

La scheda di registrazione utilizzata da ciascuna équipe si compone di due parti: la prima, riguarda i nuovi casi segnalati nell'anno di riferimento, rilevandone dati socioanagrafici, il motivo della segnalazione, il segnalante, l'esistenza di altri servizi attivati, i primi interventi effettuati; la seconda si riferisce invece ai casi già in carico e serve ad aggiornare la storia del minore.

Nel primo trimestre di sperimentazione del sistema (ottobre – dicembre 2002) le schede – bambino trasmesse sono state 318, mentre nel secondo trimestre (gennaio – marzo 2003) le segnalazioni di sospetto maltrattamento e abuso sessuale su minore registrate nei flussi giunti all'osservatorio sono state 199. Un elemento di attenzione sul rischio di cronicizzazione del trauma, pur in presenza di attivazione dei servizi, è emerso con l'individuazione, tra i minori segnalati, di un gruppo già noto in passato ai servizi sociali, l'incidenza percentuale di questa categoria era pari al 50% delle segnalazioni giunte nel trimestre 2002, e al 52% nei dati del 2003.

Gli obiettivi di sviluppo del sistema piemontese sono adesso focalizzati sul consolidamento e sull'informatizzazione del flusso dei dati sui casi di abuso e maltrattamento, avviato fino ad oggi solo in via sperimentale nell'ambito delle attività dell'Osservatorio Regionale Infanzia e Adolescenza (L.451/97), in collaborazione con il CSI Piemonte e le 23 équipes multidisciplinari.

La Prof. Paola Di Blasio e un'operatrice della Asl di Varese (Dott.ssa Grazia Ceriotti) hanno illustrato i risultati di un'indagine in profondità sui casi di rischio psicosociale, maltrattamento e abuso sessuale segnalati ai servizi sociali, alle forze dell'ordine e ai pediatri di libera scelta, di comunità e del Pronto soccorso in provincia di Varese nell'anno 2000. L'obiettivo principale della ricerca promossa dalla Asl era delineare un quadro quantitativo e descrittivo dei minori e delle famiglie che accedono ai Servizi del territorio dell'ASL per tali problematiche. La rilevazione dei dati è stata riferita alla fase della segnalazione poiché questa era stata identificata come quella più significativa per l'emergere del fenomeno e l'identificazione dei Servizi maggiormente coinvolti e più sensibili a rilevare tali situazioni. Anche in Lombardia una caratteristica particolarmente significativa dei dati è la presenza, sui 491 minori segnalati, di circa il 46% di bambini e bambine già noti ai servizi al momento della segnalazione, di cui il 29% in carico per problemi diversi dalla violenza; altro dato importante il fatto che il 22% fosse stato già preso in carico per problemi di violenza. Un'analisi in profondità è stata fatta su 55 bambini segnalati a più servizi nel corso dell'anno preso a riferimento; dalle informazioni ottenute, questo sottogruppo si caratterizza per una particolare vulnerabilità indicata dalla presenza di maltrattamenti multipli e da una durata piuttosto elevata del maltrattamento (nel 40% dei casi più di 4 anni). Sono questi bambini che crescono all'interno di un nucleo che ha una storia di violenze che coinvolgono gradualmente tutti i fratelli (39% un fratello o sorella già segnalato; 30% due; 8% quattro), come se fosse impossibile interrompere una catena di sofferenze pur in presenza di segnalazione ai servizi.

I dati ottenuti hanno indicato, da un lato, la necessità di potenziare le interconnessioni fra i punti della rete di prevenzione e sostegno ai minori e alle famiglie e, dall'altro, la necessità di diffondere più capillarmente fra i vari operatori coinvolti conoscenze qualificate sul fenomeno della violenza. Dal lavoro sui dati sono quindi scaturiti, come in altre esperienze qui sinteticamente riportate,