Questioni e Documenti

Quaderni
del Centro nazionale
di documentazione
e analisi per l'infanzia
e l'adolescenza

Nuova serie

LE VIOLENZE SESSUALI SUI BAMBINI

**Lo stato
di attuazione
della legge 269/98**

Firenze
Istituto degli Innocenti
Febbraio 2001

diciannove

Questioni e Documenti

Quaderni
del Centro nazionale
di documentazione
e analisi per l'infanzia
e l'adolescenza

LE VIOLENZE SESSUALI SUI BAMBINI

Lo stato di attuazione della Legge 269/98

Firenze
Istituto degli Innocenti
febbraio 2001

19
diciannove

La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della convenzione stipulata con la Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali.
Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web

www.minori.it

Centro nazionale
di documentazione e analisi
per l'infanzia e l'adolescenza
Istituto degli Innocenti
Piazza SS. Annunziata, 12
50122 Firenze - Italia
tel. +39 055 2037343
fax +39 055 2037344
e-mail cndm@minori.it
sito web www.minori.it

Direttore scientifico della collana
Alfredo Carlo Moro

Coordinatore della collana
Valerio Belotti

Redazione del quaderno
Chiara Barlucchi, Donata Bianchi, Manuel Finelli, Milena Rosso

Cordinamento editoriale
Maria Cristina Montanari

Curatore del sito web
Lino Esposito Vulgo

Progetto grafico
Rauch Design, Firenze

Realizzazione grafica
Barbara Giovannini
Silvia Pacchiarini

Hanno collaborato alla preparazione della relazione
Paola Barachetti, Licia Barbetta, Dante Baronciani, Teresa Bertotti, Marisa Biancardi, Andrea Bollini, Catia Bufacchi, Mara Cardona, Angelo Carini, Vincenzo Castelli, Adriana Depuro, Daniela Diano, Annamaria Fadda, Massimo Forelli, Daniela Garau, Maria Gatto, Giuseppe La Greca, Odette Magri, Stefano Marinucci, Laura Menegatti, Isabella Menichini, Pierluigi Montebello, Francesca Moscati, Joseph Moyersoen, Michele Neri, Andrea Pinna, Enrico Quadrello, M. Rosa Rechichi, Paola Sanchez-Moreno, Paolo Scotti, Paola Senesi, Federico Sicca, Gloria Soavi, Stefania Viola, Roberto Volpi, Gabriella Zubelli

La riproduzione è libera, con qualsiasi mezzo effettuata compresa la fotocopia, salvo citare la fonte e l'autore.

SOMMARIO

5 **Premessa**

Le violenze sessuali sui bambini

Lo stato di attuazione della legge 269/98

9 - Considerazioni introduttive
13 - L'impegno della e nella comunità internazionale
17 - Le leggi sulla violenza e lo sfruttamento sessuale e la loro applicazione
59 - Le iniziative del Governo centrale
73 - Le iniziative a livello locale
107 - L'entità dei fenomeni di violenza e sfruttamento sessuale sui minori
145 - Indagine sulla violenza e lo sfruttamento sessuale a danno dei minori
169 - Considerazioni conclusive

Appendici

179 - Esposizione comparatistica di legislazione e dati
207 - Congresso internazionale dell'Unesco in materia di abuso e sfruttamento sessuale
213 - Orientamenti e raccomandazioni a livello europeo
231 - Programmi europei contro lo sfruttamento sessuale
241 - Riferimenti legislativi regionali
255 - Tavole statistiche

19 diciannove

PREMESSA

La 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 schiavitù*, prevede che ogni anno il Governo riferisca al Parlamento su quanto posto in essere per l'attuazione della legge. La presente pubblicazione costituisce la versione integrale della prima relazione sullo stato d'attuazione della legge presentata nel luglio 2000; essa comprende una parte testuale corredata da appendici di approfondimento su aspetti internazionali ed europei, legislativi e statistici. I dati più aggiornati in essa contenuti si riferiscono pertanto al giugno 2000.

L'originalità dell'impianto della presente relazione deriva dalla volontà di integrare la rassegna delle iniziative realizzate a livello internazionale, nazionale e locale con la valutazione dei nodi critici che emergono nella prassi per quanto riguarda gli interventi legislativi, il sistema delle istituzioni e dei servizi deputati alla tutela e alla protezione dei minori, vittime di abuso e sfruttamento sessuale, la rilevazione statistica e il monitoraggio del fenomeno e, in ultimo, il coordinamento interistituzionale e tra servizi. Tale scelta è stata orientata non solo a fini puramente documentali, ma principalmente allo scopo di individuare possibili strategie di sviluppo sia a livello operativo che legislativo. Si tratta pertanto di un materiale "vivo" che documenta e interroga, che sfida e sollecita, che informa e invita a riflettere tutti coloro che, con funzioni e competenze diverse, si occupano di bambini abusati e sfruttati. Da qui la scelta di dare ampia diffusione a questo testo per nulla ovvio la cui redazione è stata resa possibile grazie al fattivo coinvolgimento e alla collaborazione di rappresentanti del Dipartimento per gli affari sociali, del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, del Dipartimento del turismo del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dell'Istat, tribunali per i minorenni, procure, operatori dei servizi, degli enti locali e del privato sociale, ricercatori e qualificati esperti del settore.

La relazione si articola su tre grandi aree: l'analisi delle leggi sulla violenza e lo sfruttamento sessuale viste alla luce dei problemi applicativi, delle riflessioni interdisciplinari e delle valutazioni di qualificati operatori del settore; il panorama delle iniziative del Governo centrale e a livello locale, con particolare riferimento ai progetti realizzati in attuazione della legge 285/97, la descrizione del fenomeno attraverso i dati raccolti dai ministeri e attraverso indagini sulla violenza e lo sfruttamento sessuale.

19 diciannove

Nonostante la frammentarietà e disomogeneità degli interventi realizzati, le difficoltà di raccolta e comparazione delle informazioni e i nodi problematici emersi, il quadro che si ricava da questo primo lavoro è certamente positivo in termini di capacità, innovazione e ricchezza dei progetti messi in atto a testimonianza dell'impegno del Governo nonché dei soggetti pubblici e privati per prevenire e contrastare ogni forma d'abuso e sfruttamento sessuale.

L'augurio è che la conoscenza e la riflessione su quanto è stato realizzato siano di stimolo per avviare e programmare interventi sempre più efficaci e a misura di bambino.

Le violenze sessuali
sui bambini

Lo stato di attuazione della legge 269/98

19 diciannove

Considerazioni introduttive

La legge 3 agosto 1998, n. 269 impegna il Governo – all'art. 17 comma 1 – a riferire annualmente al Parlamento sull'attività da esso svolta per la migliore attuazione della legge contro lo sfruttamento dei minori nella prostituzione, nella pornografia, nel turismo sessuale.

Ritiene, il Governo, che una simile relazione non possa esaurirsi in una mera rassegna delle iniziative assunte, ma imponga una più ampia riflessione su tutti gli aspetti di questo inquietante fenomeno per consentire all'organo legislativo non solo un controllo su quanto si è venuto facendo in questo periodo ma anche la valutazione di ciò che può ancora essere fatto, anche sul piano legislativo, per rendere sempre più adeguato il sistema di tutela della personalità in formazione. Una tutela indispensabile non solo per garantire le libertà individuali contro queste gravissime forme di sfruttamento e di abuso ma anche, anzi principalmente, per garantire al soggetto in formazione la possibilità di sviluppare in modo compiuto e corretto il suo complesso itinerario evolutivo.

La presente relazione terrà conto non solo della legge 269/98 ma anche della legge del 15 febbraio 1996, n. 66 sulla violenza sessuale: i problemi affrontati dalle due leggi sono infatti strettamente connessi; gli obiettivi da perseguire – consistenti in sostanza nella tutela dell'integrità non solo fisica ma anche psichica dei soggetti più esposti all'aggressione e allo sfruttamento – non possono non essere comuni e si sovrappongono spesso nella eziologia come nelle specifiche manifestazioni; gli interventi, sia di aiuto alle vittime sia repressivi, sono caratterizzati da analoga ispirazione e da omologhe metodologie e si avvalgono di necessità degli stessi servizi pubblici o privati.

La relazione viene presentata al Parlamento con un certo ritardo rispetto alla scadenza prevista del 1999, ma tale ritardo è dovuto non a incuria, ma alla necessità di attendere che la legge, entrata in vigore sostanzialmente nel settembre 1998, superasse la prima fase di attuazione e consentisse di conseguenza l'organizzazione degli strumenti e dei metodi per la rilevazione della realtà e la documentazione degli interventi. Appare evidente, per esempio, come fosse impossibile tracciare, alla scadenza del primo anno di applicazione della legge, un quadro esaustivo della situazione sulla base dei dati percepibili nell'ambito giudiziario, che costituiscono per una legge come quella indicata i dati più abbondanti e significativi: ancor oggi, come si vedrà, le risultanze che si possono individuare in questo campo sono ancora troppo esigue perché possano considerarsi rappresentative della situazione effettiva.

19 diciannove

Deve anche essere subito sottolineato come non pochi problemi e difficoltà si sono incontrati nella raccolta dei dati quantitativi e qualitativi sul complesso fenomeno da analizzare. Innanzi tutto perché il fenomeno della violenza e dello sfruttamento sessuale – nelle sue molteplici manifestazioni – finisce con l'emergere in misura assai limitata nei confronti della sua effettiva consistenza. E infatti:

- una rilevante parte delle violenze si verificano in ambiti familiari, o comunque all'interno di relazioni personali tendenzialmente circoscritte, il che porta molto spesso a nascondere, o a negare, un fenomeno che si percepisce come vergognoso e comunque distruggente il gruppo a cui si appartiene;
- non è difficile per gli autori dell'abuso mettere in atto accorgimenti mimetici che possono neutralizzare l'osservazione esterna;
- la natura dei comportamenti di violenza e le conseguenti implicazioni emotive e talvolta affettive rendono frequentemente difficile la denuncia da parte delle vittime;
- le forme d'abuso sono spesso soltanto il retroterra di condotte che possono apparire volontarie o almeno non determinate in modo eteronomo.

Né è poi facilmente reperibile una completa documentazione su quanto si va facendo – specie a livello di enti locali, di servizi, di organizzazioni non governative, di volontariato – per contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori e per recuperare a se stesse e alla società le vittime di questi delitti: il numero e il molteplice ambito operativo delle istituzioni pubbliche, centrali e locali, e delle organizzazioni non governative impegnate in questo settore rende non agevolmente riassumibile nella sua interezza e nelle sue interne diversificazioni la complessità delle iniziative assunte.

Appare infine opportuno ricordare come negli anni più recenti la violenza e lo sfruttamento sessuale dei minori sono andati assumendo, in Italia e nella generalità degli altri Paesi, dimensioni e caratteristiche nuove. Solo per una parte infatti il fenomeno è rimasto legato, come in prevalenza avveniva in passato, a realtà circoscritte e a specifiche patologie personali e sociali. Oggi l'abuso e lo sfruttamento sessuale – nei confronti sia delle donne che dei minori – si connette sempre più frequentemente anche a forme di criminalità organizzata che perseguono l'obiettivo di facili e ingenti profitti, operando su scala non solo nazionale ma anche internazionale.

Inoltre è da rilevare come l'attività delittuosa spesso si inserisce strumentalmente nelle più gravi situazioni di crisi sociali e politiche (guerre, persecuzioni etniche, depressioni economiche, migrazioni individuali e di gruppo) nelle quali le persone più deboli vedono ulte-

riormente aggravate le loro difficoltà e risultano assai esposte, quando non addirittura del tutto indifese.

Nuove opportunità di sfruttamento e nuovi problemi derivano anche dai moderni strumenti di comunicazione, incluse le più avanzate tecnologie informatiche, usate come uno strumento criminale privilegiato specialmente per la produzione e la diffusione di materiale pornografico, in particolare per quello di contenuto pedofilo.

L'impegno della e nella comunità internazionale

La rilevanza quantitativa e qualitativa del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale di minori, il suo collegamento con altre forme di criminalità, l'entità dei danni cagionati alle vittime hanno suscitato una forte reazione da parte degli Stati e delle istituzioni internazionali, in particolare in quelle europee. Si è ben compreso che un'ampia e organizzata azione di contrasto deve essere esercitata da ciascun Paese nel proprio territorio, ma deve altresì essere inevitabilmente integrata con efficaci forme di collaborazione internazionale e comunque deve dirigersi, a entrambi i livelli, sia verso la prevenzione e la repressione del delitto sia verso l'aiuto alle vittime.

L'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori è infatti un fenomeno che in molte sue manifestazioni ha caratteri accentuatamente transnazionali. Il che ha portato la comunità mondiale ed europea a porsi il problema delle azioni di contrasto che devono essere messe in atto e ad avviare un importante processo comune diretto a compiere analisi e a definire proposte e programmi in questo settore.

È sembrato pertanto opportuno accennare in questa relazione anche alle iniziative e ai programmi assunti dalla comunità internazionale sia perché essi impegnano direttamente anche il nostro Paese sia perché documentano come si sia profondamente diffusa una straordinaria mobilitazione di energie per ridurre un fenomeno che comunemente viene ritenuto lesivo della libertà e della dignità umana di tanti bambini e adolescenti.

In appendice viene data un'esaustiva rassegna delle iniziative e dei programmi che a livello europeo si sono assunte in questo campo. Qui ci limiteremo, in estrema sintesi, a indicare le proposte più significative emerse nonché le linee portanti di una globale strategia che si va compiutamente sviluppando nel nostro continente radicata sui seguenti principi:

- un miglior coordinamento sul piano internazionale delle singole iniziative nazionali: per scambiare informazioni e dati sul fenomeno, per promuovere prima e comunicare e diffondere poi le migliori pratiche realizzate;
- uno sviluppo della raccolta di dati statistici e comunque di tutte le altre fonti documentarie relative a questo fenomeno, anche incrementando lo sviluppo di banche dati o di reti telematiche di documentazione di legislazione e giurisprudenza;

- l'incentivazione di un approccio multidisciplinare e coordinato al fenomeno della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento sessuale dei bambini per colpire la catena del traffico di persone (reclutatori, sfruttatori, intermediari e clienti);
- la realizzazione di studi e ricerche sulle possibili attività di prevenzione e sull'assistenza e il reinserimento delle vittime nonché di seminari di studio;
- l'impegno per un'azione tendente ad accrescere la consapevolezza nell'opinione pubblica dell'entità e delle caratteristiche del fenomeno;
- l'attuazione di procedimenti penali non traumatizzanti per le vittime;
- la sensibilizzazione e la migliore formazione comune degli operatori della giustizia appartenenti agli Stati membri;
- la realizzazione di una politica culturale europea per l'infanzia e l'adolescenza – fondamento di ogni seria azione di prevenzione – non solo realizzando migliori condizioni di vita ma anche dando nuovo impulso alla partecipazione alla vita civica, sociale e culturale;
- il deciso contrasto a ogni forma di turismo sessuale;
- la formazione del personale impegnato nelle diverse professioni sia per l'identificazione dei sintomi della violenza sia per un migliore sostegno al ragazzo vittima;
- l'individuazione di sistemi e strategie per far emergere il fenomeno delle violenze sessuali sia aiutando i minori a rivelare le violenze subite, facendoli sentire sicuri di ottenere il dovuto sostegno, sia dando fiducia ai cittadini per far sì che tutti i casi sospetti vengano denunciati.

Sembra inoltre opportuno segnalare anche, in questa relazione, ciò che molti Stati – a seguito degli impegni assunti al primo Congresso mondiale di Stoccolma dell'agosto 1966 sullo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali – hanno iniziato a realizzare per sviluppare strumenti più idonei per dare concreti seguiti alle indicazioni contenute nella Dichiarazione di Stoccolma.

In appendice sono pubblicate le schede relative alle iniziative assunte dai vari Paesi che sono state recepite attraverso informazioni fornite dalle Ambasciate italiane all'estero: qui ci si limiterà a fare qualche considerazione di carattere generale.

In molti Paesi è stato varato un Piano di azione nazionale con gli interventi da porre in essere sia a livello di amministrazioni centrali

che locali, con l'apporto delle istituzioni e organismi non governativi che a vario titolo operano nel settore della tutela dei minori.

In molti casi si è proceduto a una incisiva riforma della legislazione concernente i reati sessuali contro i minori: sono state così inasprite le pene previste per gli autori di tali reati, sono state meglio specificate e ampliate le fattispecie criminose – così, per esempio, il cosiddetto "turismo sessuale" riconosciuto come nuova tipologia di reato. E sulla scia di quanto affermato a Stoccolma, molti Paesi (fra cui Italia, Francia, Belgio, Irlanda, Gran Bretagna, Danimarca) hanno finalmente introdotto nelle loro legislazioni il principio dell'extraterritorialità per i reati a sfondo sessuale perpetrati in danno dei minori e quindi la possibilità di perseguire l'autore anche quando il fatto è stato commesso all'estero. Alcune nazioni, fra cui la Francia, hanno introdotto anche il principio del trattamento medico-psicosociale nei confronti degli autori di tali reati.

Un'attenzione particolare è stata poi riservata, dalle istituzioni di alcuni Paesi, a tutti i fenomeni connessi con la distribuzione di pornografia minorile. Anche in questo settore sono state adottate specifiche normative per contrastare il crescente utilizzo di minori nella produzione di materiale pornografico, in spettacoli pubblici, o comunque in altre forme di distribuzione di immagini pornografiche. Così alcune legislazioni prevedono non soltanto la punibilità di chi produce, distribuisce, pubblicizza materiale pornografico realizzato con minori, ma anche di chi lo detiene per uso personale (Italia, Gran Bretagna, Germania, Portogallo). Un impegno sempre crescente è profuso per la preoccupante diffusione di immagini pornografiche di minori via Internet. In alcuni casi – tra cui anche in Italia – sono state create in seno agli organi di polizia giudiziaria delle strutture operative altamente specializzate in grado di individuare reti di distribuzione. In altri casi (per esempio Gran Bretagna) sono stati istituiti dai medesimi *provider* organismi *ad hoc* per il monitoraggio, il controllo e la raccolta di dati in relazione a tali fenomeni.

Sul piano istituzionale sono state create strutture specifiche per la trattazione delle problematiche connesse con lo sfruttamento sessuale dei minori. Le forze dell'ordine di molti Paesi hanno costituito centri operativi per la realizzazione di banche dati e per favorire il miglior trasferimento di informazioni, per il monitoraggio del fenomeno, ecc. Sforzi sono rivolti alla realizzazione di forme di collaborazione internazionale, in grado di assicurare una più tempestiva ed efficace trasmissione di informazione nonché, quando necessario, l'intervento delle competenti autorità del Paese eventualmente interessato.

Si ricorderà in proposito l'impegno assunto dall'Europol, a seguito delle decisioni intervenute a livello europeo, di estendere le proprie

competenze anche alla tratta degli esseri umani con particolare riguardo allo sfruttamento dei minori a fini commerciali.

Nei settori giudiziario, sanitario, scolastico, sociale molti Governi hanno avviato importanti programmi per una migliore tutela di minori vittime di sfruttamento e per favorire campagne di formazione e informazione per una efficace prevenzione.

Sforzi apprezzabili sono stati profusi inoltre dai Paesi in via di sviluppo che maggiormente risultano toccati da tale aberrante piaga: il Governo filippino, come quello tailandese, ha avviato significative riforme per un rafforzamento della lotta allo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali e ha inoltre finalizzato forme di collaborazione con i Governi di alcuni Paesi europei dai quali purtroppo prendono le mosse le più agguerrite iniziative nel settore dello sfruttamento dei minori.

Ancora molta strada rimane da fare anche perché la nuova caratteristica di "globalizzazione" del fenomeno – avendo grande proiezione internazionale – ne aumenta la vischiosità e rende estremamente difficoltoso metterne a fuoco i contorni.

Comunque è confortante rilevare che anche a livello internazionale si vada verso una migliore conoscenza del fenomeno, verso un migliore coordinamento delle energie per controllarlo e ridurlo, verso l'individuazione di strumenti sempre più efficaci – perché calibrati sulle specifiche realtà locali – per sviluppare un'efficace azione di prevenzione e di recupero.

Lo studio che si riporta in appendice si propone proprio di illustrare – seppur sommariamente – lo stato delle legislazioni nazionali di alcuni Paesi industrializzati (Belgio, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna) nonché di alcuni Paesi emergenti (Albania, Colombia, Corea del Sud, India, Kazakistan, Myanmar, Romania, Sri Lanka, Thailandia), attraverso l'individuazione delle fattispecie criminose nonché delle sanzioni comminate agli autori di reati sessuali a danno di soggetti di minore età, dei dati raccolti e delle iniziative adottate per prevenire e reprimere il fenomeno.

Il confronto aperto e diretto con le realtà nazionali non può che favorire una più fattiva riflessione sul tanto che ancora rimane da fare per l'eliminazione di quella che può sicuramente definirsi come una grave vergogna della realtà mondiale di fine secolo.

Le leggi sulla violenza e lo sfruttamento sessuale e la loro applicazione

1. La riflessione della dottrina giuridica e le decisioni della giurisprudenza; 2. Pubblicistica interdisciplinare e nuovi orientamenti di ricerca; 3. Snodi critici e valutazioni degli operatori.

La presente relazione esaminerà come si è venuto sviluppando, in questo primo anno di applicazione della nuova legge, l'impegno dell'intera società italiana nelle sue varie componenti – Governo centrale, istituzioni territoriali, istituzioni della società civile – sia per la migliore attuazione delle nuove leggi in questa materia, sia per sviluppare una più adeguata azione di prevenzione di queste aggressioni alla dignità umana di soggetti in formazione e di sostegno e recupero di chi ne è stato vittima.

Si è anche ritenuto però opportuno rappresentare innanzi tutto al Parlamento come le norme delle due leggi in esame siano state interpretate dalla dottrina giuridica e giurisprudenziale; quali siano i nodi applicativi emersi dall'analisi che della legge e dei problemi a essa sottostanti sono stati effettuati in opere monografiche o in saggi di autorevoli riviste; quali valutazioni delle leggi e dell'opera di sostegno e recupero delle vittime facciano i più qualificati operatori che in questo campo continuativamente e professionalmente sono a contatto con questa difficile realtà.

Ci sembra che da questa rassegna emerga un quadro problematico di un certo interesse che può essere proficuamente utilizzato dal Parlamento per assumere quelle iniziative che riterrà più opportune al fine di rendere sempre più efficace la normativa e sempre più soddisfacente l'azione di prevenzione e recupero delle vittime di abusi e sfruttamenti.

1. La riflessione della dottrina giuridica e le decisioni della giurisprudenza

Al centro dell'attività svolta in Italia per l'ammodernamento e lo sviluppo della prevenzione e della repressione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti delle donne e dei fanciulli si collocano le due importanti leggi con le quali la normativa penale è stata completamente riformata, anche in vista dell'adeguamento agli impegni assunti con l'adesione alla Convenzione sui diritti del bambino.

Com'è noto, la prima di queste riforme è stata realizzata con la legge 15 febbraio 1996, n. 66, recante norme sulla violenza sessuale.

Questa legge ha stabilito:

- che i reati di abuso sessuale sono reati contro la persona e non contro la moralità pubblica;
- che i due reati distinti di violenza carnale e di atti di libidine violenti (a secondo che vi sia stata o non "penetrazione") siano unificati nell'unico reato di violenza sessuale, il che costituisce una maggiore tutela per il soggetto in formazione, sia perché esclude le avvilenti indagini, particolarmente traumatiche, per individuare se vi era stata o no penetrazione, sia perché appare evidente che per un bambino anche atti sessuali diversi dalla violenza carnale hanno eguale effetto distruggente;
- che costituiscono reato le condotte di chi con violenza o minaccia o abuso di autorità costringe un minore di qualunque età a compiere o subire atti sessuali. In questo caso le pene sono più pesanti: da 7 a 14 anni di carcere se si tratta di un fanciullo che non ha compiuto 10 anni, da 6 a 12 anni di carcere se si tratta di un fanciullo che non ha compiuto 14 anni (o 16 se il colpevole è il genitore o il tutore);
- che costituisce egualmente reato punibile con pena da 5 a 10 anni chi, pur senza violenza, compie atti sessuali con un fanciullo che non ha compiuto 14 anni (o 16 se il colpevole è il genitore o il tutore o altra persona che ne ha l'affidamento). Se il fanciullo ha meno di dieci anni, la pena va da 7 a 14 anni di carcere;
- che il reato è procedibile di ufficio se gli atti sessuali sono commessi con minori inferiori degli anni dieci ed è invece procedibile a querela se gli atti sessuali sono commessi con minore degli anni sedici consenziente quando l'autore è l'ascendente, il genitore o il tutore ovvero se gli atti sessuali sono commessi con minore degli anni quattordici consenziente quando l'autore è persona che ha più di quattro anni di differenza di età e gli atti sessuali commessi con minori di anni tredici quando l'autore è persona minore con meno di quattro anni di differenza di età rispetto al minore leso;
- che costituisce reato (nuova formulazione della fattispecie del reato di corruzione di minorenne) il compiere atti sessuali in presenza di minore degli anni quattordici al fine di farlo assistere ai medesimi atti (la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni);
- che costituisce reato di violenza sessuale di gruppo la partecipazione di più persone riunite ad atti di violenza sessuale;
- che, per tutelare la personalità del minore vittima di reati sessuali, il procedimento si svolga a porte chiuse e inoltre che il

pubblico ministero possa chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della testimonianza del minore di quattordici anni e che tale assunzione di testimonianza possa avvenire anche in luogo diverso dal tribunale avvalendosi di strutture specializzate o anche presso l'abitazione del minore.

A completamento di questa disciplina il Parlamento ha poi approvato una nuova legge sullo sfruttamento sessuale dei minori (legge 3 agosto 1998, n. 269), intitolata *Norme contro lo sfruttamento sessuale dei minori quale nuova forma di riduzione in schiavitù*. Essa stabilisce quanto elencato di seguito.

- Chi induce alla prostituzione persona minore di diciotto anni ovvero ne favorisce o sfrutta la prostituzione è punito con la reclusione da sei a dodici anni e la multa da trenta a trecento milioni.
- Chi, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, compie atti sessuali con minore di età compresa tra i quattordici e sedici anni, in cambio di danaro o altra utilità economica è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con multa non inferiore a dieci milioni.
- Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che abbia notizia che un minore esercita la prostituzione è obbligato a darne immediata notizia alla procura della Repubblica presso il tribunale per minorenni che promuove i provvedimenti di tutela.
- Chiunque sfrutta minori di diciotto anni al fine di realizzare esibizioni pornografiche o di produrre materiale pornografico è punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da cinquanta a cinquecento milioni. Alla stessa pena soggiace chi commercia il materiale pornografico.
- Chiunque distribuisce, divulga o pubblicizza anche per via telematica materiale pornografico o notizie finalizzate all'adescamento e allo sfruttamento sessuale dei minori è punito con la reclusione da uno a cinque anni e la multa da cinque a cento milioni. A questo riguardo la legge prevede che l'organo del Ministero dell'interno preposto alla sicurezza e alla regolarità dei servizi di telecomunicazione possa attivare sulle reti di comunicazione informatica taluni siti per poter intercettare e ricevere tutte le informazioni utili allo svolgimento delle indagini di polizia nel settore.
- Chiunque cede ad altri, anche a titolo gratuito materiale pornografico prodotto mediante sfruttamento sessuale del minore degli anni diciotto è punito con la reclusione fino a 3 anni e la multa da tre a dieci milioni.

- Chiunque si procura o dispone di materiale pornografico prodotto mediante sfruttamento sessuale del minore degli anni diciotto è punito con la reclusione fino a tre anni o la multa non inferiore a tre milioni.
- Chiunque organizza, favorisce o propaganda viaggi verso l'estero finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori è punito con la reclusione da sei a dodici anni e la multa da trenta a trecento milioni.
- Alla stessa pena di cui all'art. 601 del cp soggiace chi commette tratta o comunque fa commercio di minori di anni diciotto al fine di indurli alla prostituzione.
- I predetti reati sono perseguibili anche se commessi all'estero da cittadino italiano ovvero da cittadino straniero in concorso con cittadino italiano.
- È attribuita alla Presidenza del consiglio dei ministri l'attività di coordinamento di tutte le pubbliche amministrazioni relativamente alla prevenzione, assistenza e tutela dei minori dallo sfruttamento e l'abuso sessuale.
- Le multe erogate costituiranno un fondo per finanziare specifici programmi di prevenzione assistenza e riabilitazione dei minori vittime.
- La Presidenza del consiglio dei ministri acquisisce dati a livello nazionale e internazionale sull'attività di prevenzione e repressione e promuove studi e ricerche sugli aspetti sociali, sanitari e giudiziari dei fenomeni di sfruttamento sessuale di minori.

L'importanza di queste due leggi e la spiccata novità di varie previsioni rispetto alla tradizione legislativa italiana rendono utile l'esame delle prime reazioni che si sono avute da parte della dottrina giuridica e della giurisprudenza. Tale esame comprende essenzialmente i profili risultati più problematici in relazione ai principali obiettivi perseguiti dal legislatore.

1.1 La legge contro le violenze sessuali

La nuova disciplina della violenza sessuale, subito oggetto di numerose e ampie analisi, è stata commentata generalmente con piena condivisione degli obiettivi perseguiti e delle principali scelte compiute.

«L'importanza – si è scritto – di tali statuizioni, che sorreggono tutta la nuova filosofia della tutela della persona contro la violenza sessuale, risulta di palmare evidenza qualora si consideri che si è passati da una anacronistica tutela della "moralità pubblica" e del "buon

costume" ad una effettiva tutela della libertà sessuale, intesa come libertà del singolo di autodeterminarsi in un ambito così privato e delicato qual è quello della propria sessualità.»[1].

Ampio consenso ha dunque ricevuto la nuova sistemazione codicistica della materia, collocata nel titolo XII («dei delitti contro la persona») e nel capo III («dei delitti contro la libertà individuale»), poiché in tal modo si rimuove ogni residuo di ambiguità e si assolve una funzione "pedagogica"[2].

Tuttavia, pur premesso che l'inquadramento della materia nell'ambito dei delitti contro la persona è stata una scelta sicuramente condivisibile e probabilmente doverosa, si è avvertito che la sua importanza non deve essere enfatizzata oltre misura, perché può risultare ridimensionata alla luce di una più puntuale analisi delle soluzioni ordinamentali[3].

Non sono mancate peraltro prese di posizione fortemente critiche, che si sono dirette verso aspetti non considerati, quali l'opportunità di introdurre la previsione di molestie sessuali, nodi volutamente trascurati, come la procedibilità d'ufficio e temi bisognosi di maggiore approfondimento, come la condizione minorile e lo stato di inferiorità fisica o psichica della persona offesa[4].

E vi è chi ritiene che la nuova disciplina sia esposta al pericolo di un indebolimento della funzione preventiva propria della legge penale[5].

Sarà la pratica giudiziaria – si è commentato – a indicare, sempre che sussista la volontà del legislatore, i possibili correttivi a una legge mossa da intenti indubbiamente apprezzabili, non sempre realizzati sul piano formale[6].

Unificazione delle figure delittuose

L'art. 609 *bis* in primo luogo elimina la distinzione tra violenza carnale e atti di libidine: oggi qualsiasi "atto sessuale" basta a integrare il delitto unitario di "violenza sessuale"[7]. L'unificazione delle due figure delittuose è generalmente compresa nelle intenzioni, che sono

[1] Umani Ronchi, G. et al. *La tutela penalistica dei minori contro la violenza e lo sfruttamento sessuale (leggi 66/96 e 269/98)*, in «Rivista italiana di medicina legale», 1999, XXI, p. 850.
[2] Pisa, P. *Le nuove norme contro la violenza sessuale*, in «Diritto penale e processo», 1996, p. 284.
[3] Balbi, G. *Violenza sessuale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, XXXII, p. 1998.
[4] Cadoppi, A. *Riflessioni critiche intorno alla nuova legge sulla violenza sessuale (L. 66/1996)*, in «Critica del diritto», 1996, p. 127.
[5] Bertolino, M. *Garantismo e scopi di tutela nella nuova disciplina dei reati di violenza sessuale*, in «Ius», 1997, p. 52.
[6] Ambrosini, G. *Violenza sessuale*, in *Digesto discipline penalistiche*, Torino, Utet, 1999, XV, p. 286.
[7] Cadoppi, A. (a cura di) *Commentari delle norme contro la violenza sessuale e della legge contro la pedofilia*, 2. ed., Padova, Cedam, 1999, p. 35.

state individuate: nella necessità di evitare indagini troppo minuziose sulle specifiche caratteristiche della violenza e la conseguente mortificazione della vittima; nell'affermazione di una più moderna concezione della violenza sessuale, in cui la rilevanza criminosa risiede nell'offesa recata all'autoderminazione della persona; nell'opportunità di superare le incertezze interpretative profilatesi, specialmente nella dottrina, nella distinzione tra congiunzione carnale e atti di libidine violenti[8].

Si esprimono tuttavia perplessità sulla soluzione, dato che: la fusione in un'unica fattispecie non elimina la necessità di distinguere la gravità delle condotte ai fini della commisurazione della pena, in relazione al disposto sia dell'art. 133 cp, sia dell'art. 609 *bis*, che consente la diminuzione della pena in misura non eccedente i due terzi; sussiste il pericolo di un eccessivo appiattimento sanzionatorio pur di fronte a fatti diversamente lesivi della libertà sessuale; crea problemi l'unificazione di tutte le possibili condotte nella locuzione «atti sessuali», questione sulla quale verte il paragrafo seguente[9].

Si rinvengono anche prese di posizione decisamente critiche, fondate sul rilievo che la violenza carnale e gli atti di libidine sono fatti delittuosi completamente diversi, per i quali sarebbe stato logico mantenere distinte discipline, così come si riscontra tuttora nella generalità degli ordinamenti penali di altri Paesi[10].

Nozione di atti sessuali

Da varie parti è stata posta in dubbio l'osservanza dei principi di determinatezza e tassatività enunciati dall'art. 25, comma 2 Cost., sul presupposto che l'art. 609 *bis*, laddove nel descrivere la condotta incriminata fa riferimento agli "atti sessuali", risulterebbe eccessivamente generica e tale da includere una grande varietà di comportamenti[11].

Si è argomentato che il difetto di ragionevolezza proprio di una scelta incriminatrice, direttamente discendente dalla incongrua omologazione di condotte munite di un elevato tasso differenziale di offensività, non ne costituisce soltanto un limite logico ma, quel che è più grave, un preciso limite di legittimità: innanzitutto per contrasto con il principio di proporzione[12].

---

[8] Pisa, P. *Le nuove norme contro la violenza sessuale*, *op. cit.*, p. 284.
[9] Pisa, P. *Le nuove norme contro la violenza sessuale*, *op. cit.*, p. 284; Bertolino, M. *Garantismo e scopi di tutela nella nuova disciplina dei reati di violenza sessuale*, *op. cit.*, p. 66.
[10] Musacchio, V. *Il delitto di violenza sessuale*, Cedam, Padova, 1999, p. 19; per indicazioni comunitarie e comparatistiche, v. Virgilio, M., *Violenza sessuale e norma (legislazioni penali a confronto)*, in «Quaderni di critica del diritto», 1996, p. 39.
[11] Fiandaca, G. *Violenza sessuale*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffré, Milano, XLVI, 1993, p. 960; Musacchio, V. *Il delitto di violenza sessuale*, *op. cit.*, p. 26; Pecoraro Albani, A. *Violenza sessuale e arbitrio del legislatore*, Napoli, Jovene, 1997, p. 39.
[12] Balbi, G. *Violenza sessuale*, *op. cit.*, p. 7.

Dette critiche sono state però contrastate, quanto all'indeterminatezza, con l'osservare che non esiste uno scarto sensibile tra la vecchia e la nuova normativa, se si considera che la nozione di "atti sessuali" sostituisce in modo unificante i concetti di congiunzione carnale e di atti di libidine[13].

Non concorda sulla illegittima indeterminatezza della norma, ritenendo che esistano argomenti sufficienti per riconoscere alla stessa un contenuto definito[14]. Il problema potrebbe porsi, aggiunge lo stesso autore, soltanto se la giurisprudenza non riuscisse ad assestarsi su linee interpretative sufficientemente chiare e generalmente condivise.

Importante sul punto è la ferma e argomentata presa di posizione nel senso che gli "atti sessuali" vanno correttamente intesi in modo oggettivo, «con riferimento cioè alla *natura oggettivamente sessuale* dell'atto in sé considerato, da determinarsi, questa, secondo le indicazioni delle *scienze medico-psicologiche*, nonché delle *scienze antropologico-sociologiche*»[15]. Secondo l'autore, spingono verso «l'obiettivizzazione»: il mutamento di oggettività giuridica dalla *moralità pubblica e buon costume* alla *libertà morale (sessuale)*, che ha spostato il baricentro dei delitti sessuali verso la libertà di autodeterminazione; la parallela sostituzione della formula *atti di libidine* con quella di *atti sessuali*, dal significato innovativo; l'interpretazione degli atti sessuali in funzione della loro *obiettiva attitudine offensiva* della libertà sessuale, a prescindere dagli atteggiamenti interiori del reo; l'esigenza di *tassatività-certezza giuridica*, che si oppone sia ai *soggettivismi del reo*, sia ai *soggettivismi della vittima*; l'inadeguatezza delle definizioni soggettive rispetto, comunque, agli atti sessuali commessi – come richiede il reato di corruzione di minorenne – *in presenza della vittima*. Atti obiettivamente e quindi univocamente sessuali sono tutti e soltanto gli atti di contatto fisico, con le zone erogene dell'altrui o del proprio corpo[16].

Un importante chiarimento sulla legittimità della disciplina verrà certamente dalla Corte costituzionale, che nell'udienza del 5 aprile 2000 ha trattato la questione di legittimità dell'art. 609 *bis*, sollevata proprio con riferimento alla ritenuta indeterminatezza della fattispecie nel suo riferirsi al compimento di "atti sessuali"[17]. La decisione si conoscerà prevedibilmente prima della prossima pausa estiva.

[13] Pisa, P. *Le nuove norme contro la violenza sessuale*, *op. cit.*, p. 285; Inzerillo, G. *La nozione di "atto sessuale" al vaglio della Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza italiana», 1999, p. 830.
[14] Cadoppi, A. (a cura di) *Commentari delle norme contro la violenza sessuale e della legge contro la pedofilia*, *op. cit.*, 1996, p. 114.
[15] Mantovani, F. *Diritto penale. Parte speciale*, Padova, Cedam, 1998, p. 11.
[16] Id., p. 12-13.
[17] Tribunale di Crema, 21 ottobre 1998, Trotta, in «Giurisprudenza italiana», 1999, p. 830, commentata da Inzerillo, G. con la nota già richiamata.

Deve osservarsi comunque che la giurisprudenza ordinaria, nel suo complesso, non ha rivelato particolari incertezze, avendo utilizzato in modo unificato le esperienze applicative degli abrogati art. 519, relativo alla violenza carnale, e art. 521, relativo agli atti di libidine violenti.

Nella nozione di atti sessuali – si è statuito – si devono includere non i soli atti che involgono la sfera genitale, bensì tutti quelli che riguardano zone del corpo note, secondo la scienza medica, psicologica, antropologico-sociologica, come erogene; si tratta in definitiva delle zone del corpo conosciute come stimolanti dell'istinto sessuale; tali atti, se commessi su persona non consenziente o su persona infraquattordicenne, sono lesivi del bene tutelato, cioè della libertà sessuale del soggetto passivo del reato (Cass., sez. III, 4 dicembre 1998, De Marco; Cass., sez. III, 28 settembre 1998, Carnevali)[18]. Per altra sentenza, rientra negli atti sessuali ogni comportamento che, nell'ambito di un rapporto fisico interpersonale, sia manifestazione dell'intento di dare soddisfacimento all'istinto, collegato con i caratteri anatomico genitali dell'individuo (Cass., sez. III, 11 novembre 1996, Rotella)[19].

La configurabilità del reato è legata pertanto alla contestuale presenza di un requisito soggettivo – il fine di concupiscenza ravvisabile anche nel caso in cui non si ottenga il soddisfacimento sessuale – e di un requisito oggettivo, consistente nella concreta idoneità della condotta a compromettere la libertà di autodeterminazione del soggetto passivo nella sua sfera sessuale e a suscitare o a soddisfare la brama sessuale dell'agente (Cass., sez. III, 18 giugno 1999, Pizzinini; Cass., sez. III, 4 dicembre 1997, Quattrini)[20].

L'abuso può tuttavia verificarsi anche senza un contatto fisico tra l'autore del fatto e la vittima ed è configurabile quando il soggetto, abusando della propria autorità, costringa la vittima a compiere su se stessa atti dai quali egli trae soddisfacimento dei propri istinti sessuali. La vicenda considerata riguardava la condotta di un ginecologo (Cass., sez. III, 16 aprile 1999, Loré)[21]. Sebbene la giurisprudenza non si sia ancora pronunciata sul punto, l'espressione "atti sessuali" adottata dalla nuova legge è tale da eliminare in radice una questione che in passato era stata discussa e cioè se sussistesse il reato di violenza carnale anche nel caso di compimento di atti "contro natura". La risposta ormai non può che essere positiva.

Altra questione evocata dalla dottrina è se il legislatore abbia inteso scendere al di sotto del livello prima indicato dall'espressione "atti di libidine". Sul punto specifico non si rinvengono ancora

[18] In «Giustizia penale», 1999, 2, p. 584.
[19] In «L'indice penale», 1998, p. 199, con nota di Damini.
[20] Ced Cassazione, n. 212821.
[21] In «Rivista penale e dell'economia», 1999, p. 967.

espresse valutazioni giurisprudenziali, anche se l'orientamento tendente a considerare l'attuale art. 609 *bis* come la somma dei vecchi artt. 519 e 521, sia pure con tutte le diversità che caratterizzano la nuova norma, sembra portare verso la soluzione negativa. Deve dirsi comunque che anche nella dottrina appare prevalente l'opinione secondo cui con l'espressione «atti sessuali» non si è inteso penalizzare condotte prima escluse dalla nozione di «atti di libidine». Si collocherebbero dunque fuori della nuova norma le «molestie», sia pure a sfondo sessuale, che resterebbero affidate alla repressione penale sulla base di altre previsioni di reati, quali l'ingiuria, le molestie *ex* art. 660 cp, gli atti osceni o contrari alla pubblica decenza, ecc[22].

Difformità di valutazione si rilevano con riferimento al bacio. Tale condotta si colloca all'evidenza in una zona di confine, nella quale la tipologia è molto differenziata e quindi la decisione risente molto delle specifiche fattispecie. Nel senso della sussistenza della violenza sessuale si è pronunciata (Cass., sez. III, 27 aprile 1998, Di Francia); nel senso della insussistenza anche del reato, oggi abrogato, di atti di libidine ha deciso (Cass., sez. III, 9 ottobre 1997, Corsaro). Entrambe le sentenze possono leggersi in «Il foro italiano», 1998, II, 505. Si veda, inoltre, Fiandaca G., *La rilevanza penale del "bacio" tra anatomia e cultura*, in «Il foro italiano», 1998, II, 205, per il quale appare aderente alla logica dell'apprezzamento penalistico un approccio interpretativo di tipo sintetico, volto cioè a desumere il significato di violenza sessuale da una complessiva valutazione di tutta la vicenda sottoposta a giudizio[23].

Elemento della violenza o minaccia

L'art. 609 *bis* ha mantenuto la precedente scelta normativa consistente nel considerare elemento costitutivo del reato l'uso da parte dell'aggressore di violenza o di minaccia (la terza ipotesi, relativa all'abuso di autorità, si collega al precedente art. 520 cp). La soluzione è criticata da alcuni Autori i quali, pur riconoscendo che la giurisprudenza fa ricorso a nozioni molto ampie sia della violenza che della minaccia, sostengono che sarebbe stato preferibile sostituire dette nozioni con l'assenza di consenso da parte della vittima[24].

[22] In questo senso Pisa, P. *Le nuove norme contro la violenza sessuale*, *op. cit.*, p. 286.

[23] Per altri commenti sugli orientamenti giurisprudenziali, cfr.: Amato, G. «Se è chiara la direzione sessuale dell'atto anche il bacio sulla guancia è reato. Sussiste il delitto anche se la vittima reagisce e l'approccio "cade" su una zona non esogena», in «Guida al diritto», 1998, f. 25, 131; Di Girolamo, V. *Brevi cenni sulla rilevanza penale del bacio*, in «PQM», 1997, f. 3, 47.

[24] Padovani, T. *Violenza carnale e tutela della libertà*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 1989, p. 1301;
Mantovani, F., *Diritto penale*, *op. cit.*, p. 4; Pisa, P. *Le nuove norme contro la violenza sessuale*, *op. cit.*, p. 285; Bertolino, M. *Garantismo e scopi di tutela nella nuova disciplina dei reati di violenza sessuale*, *op. cit.*, p. 60.

La giurisprudenza ha ovviamente preso atto della scelta legislativa, cominciando con il constatare che anche la nuova norma equipara la minaccia alla violenza fisica (Cass., sez. III, 15 novembre 1996, Vigo)[25].

Quanto alla idoneità della violenza e minaccia a coartare la volontà della vittima, si è affermato che: occorre far riferimento non a criteri astratti e aprioristici bensì alle concrete circostanze del fatto; non è necessario che la violenza, fisica o morale, si protragga fino alla consumazione del rapporto sessuale, né occorre una totale eliminazione della capacità di resistenza del soggetto passivo; è invece sufficiente la coartazione della volontà e la sussistenza di un nesso di causalità tra tale condizione e la violenza o minaccia posta in essere dall'agente, ancorché in un momento anteriore al congiungimento carnale (Cass., sez. III, 19 ottobre 1999, Meloni)[26].

I principi enunciati nella decisione sono in armonia con le valutazioni della dottrina[27]. In un caso che ha determinato molte polemiche, alle quali la stampa ha dato grande risalto, e molti dissensi della dottrina, si è deciso che per poter affermare la responsabilità in ordine al reato di violenza carnale le reiterate dichiarazioni formulate dalla persona offesa, a fronte della protesta di innocenza dell'imputato, che sostenga essersi trattato di un rapporto sessuale avvenuto con il consenso di questa, vanno sottoposte a una rigorosa analisi per stabilirne l'attendibilità: a tal fine, essendosi in particolare accertato che la persona offesa durante il rapporto sessuale indossava dei *jeans* parzialmente sfilati, il giudizio di attendibilità delle dichiarazioni accusatorie non può prescindere da un dato di comune esperienza, quale è quello secondo cui è quasi impossibile sfilare anche in parte i *jeans* a una persona senza la sua fattiva collaborazione, poiché trattasi di un'operazione che è già di per sé assai difficoltosa anche per chi li indossa (Cass., sez. III, 6 novembre 1998, Cristiano)[28]. Dissensi e critiche si sono concentrati sulle valutazioni inerenti lo svolgimento dei fatti e la verosimiglianza della versione della vittima, valutazioni ritenute di merito e quindi inammissibili nel giudizio di legittimità e comunque ingiuste nei confronti della persona offesa.

Abuso delle condizioni di inferiorità

La nuova norma configura la violenza in danno di persona che si trovi in inferiorità psichica o fisica in modo diverso rispetto al previ-

[25] Ced Cassazione, n. 207032.
[26] In «Guida al diritto», 1999, f. 47, 75, nota di Ciaravolo.
[27] Si veda tra gli altri: Fiandaca, G. *Violenza sessuale*, *op. cit.*, p. 960; Bertolino, M. *Libertà sessuale e tutela penale*, Milano, Giuffré, 1993, p. 99; Padovani, T. *Commento all'art. 1*, in Cadoppi, A. (a cura di), *Commentario delle norme contro la violenza sessuale (legge 15 febbraio 1996, n. 66)*, Padova, Cedam, 1996, p. 7.
[28] In «Guida al diritto», 1999, f. 8, 85, nota di Ciaravolo, Amato; in «Il foro italiano», 1999, II, 163, note di Fiandaca, Di Chiara.

gente art. 519 cp; infatti, volendo tutelare il diritto alle relazioni sessuali anche di queste persone, il legislatore del 1996 ha punito come delitto il rapporto sessuale con le stesse solo quando sia caratterizzato da un qualificato differenziale di potere, cioè quando sia connotato da induzione da parte del soggetto forte e da abuso delle condizioni di inferiorità del soggetto debole (Cass., sez. III, 19 novembre 1997, Tomasello)[29]. La condizione di inferiorità psichica si ricollega a una situazione di menomazione dovuta a fenomeni patologici, permanenti o momentanei, di carattere organico o funzionale ovvero a traumi o a fattori ambientali di tale consistenza da incidere in modo negativo sulla formazione della personalità dell'individuo, che mostra minore capacità di resistenza rispetto al comportamento della persona media. Il giudice ha il dovere di accertare, con la massima diligenza, tanto l'esistenza dell'abuso, quanto la conseguente induzione al compimento dell'attività sessuale e tale indagine deve essere maggiormente penetrante quanto più vicina alla normalità è la condizione di normalità. Peraltro, nell'ipotesi di rapporti sessuali con un malato di mente totalmente privo di capacità intellettiva, mancando la collaborazione partecipativa dell'offeso, la valutazione deve essere compiuta riferendo l'accaduto al comportamento che, se tenuto ordinariamente tra persone cosidette normali, avrebbe assunto la connotazione di una libera manifestazione della sessualità: per esempio, relazione con un soggetto folle, ma intrattenuta amorevolmente e con dedizione: (Cass, sez. III, 3 dicembre 1996, Pennese)[30], il quale osserva che la nuova legge ha finito per delegare il giudice alla soluzione di problemi prima risolti spesso una volta per tutte, mediante presunzioni anche arbitrarie, dal legislatore.

Questa scelta del legislatore, diretta a passare da un regime normativo in cui al malato di mente era di fatto inibita qualsiasi relazione sessuale (a cagione della presunzione di violenza e quindi della incriminabilità penale del *partner*) a una situazione in cui l'attenzione si è spostata sull'indagine sull'esistenza e validità del consenso della persona, ha trovato il consenso dei commentatori. Si è finalmente compiuto – si è osservato – quel decisivo passo in avanti auspicato dalla dottrina, non solo prettamente penalistica ma soprattutto psichiatrico-forense e medico-legale, che giudicava anacronistico e iniquo negare all'infermo psichico la possibilità di estrinsecare la propria personalità in campo sessuale.

I giudici hanno precisato che l'induzione punibile non si configura come attività di persuasione, cui corrisponde la "volontaria" ade-

[29] Ced Cassazione, n. 209818.
[30] In «Il foro italiano», 1997, II, p. 692, nota di Giammona, G.

sione del soggetto più debole, bensì come vera e propria sopraffazione nei confronti della vittima, la quale non è in grado di aderire perché convinta, ma soggiace al volere del soggetto attivo, ridotta a mero strumento di soddisfazione delle sue voglie (Cass., sez. III, 28 febbraio 1997, Masu)[31].

Peraltro, nessuna aggravante è ravvisabile nella violenza sessuale commessa con abuso delle condizioni di inferiorità fisica o psichica della persona offesa; infatti, con l'art. 609 *bis* cp, è stata eliminata la fattispecie autonoma della violenza carnale presunta in danno di soggetto psichicamente o fisicamente inferiore e la illiceità della condotta si connota, nella nuova formulazione, sotto il duplice profilo della distinzione tra violenza carnale e atti di libidine, nonché dell'induzione con abuso delle condizioni di menomazione. Conseguentemente, tale abuso è elemento essenziale del reato e non circostanza aggravante (Cass., 24 febbraio 1999, Ciampoli)[32]. Nello stesso senso si è statuito, nel caso di abuso commesso nei confronti di una donna al settimo mese di gravidanza (Cass., sez. III, 24 febbraio 1999, Catania)[33].

In ogni caso, non sussiste incompatibilità tra il delitto di violenza carnale presunta in danno di persona in condizioni di inferiorità *ex* art. 519, 2° comma, n. 3 cp e quello di cessione di sostanza stupefacente aggravato dalla finalità di ottenere prestazioni sessuali (art. 73 e 80, lett. *f)* DPR 309/1990, non essendo identici gli elementi che integrano le due ipotesi. Infatti l'art. 519 cpv n. 3 prevede, nella parte offesa, una condizione soggettiva consistente nell'impossibilità di opporre resistenza per inferiorità psichica o fisica, mentre l'aggravante relativa alla cessione di sostanze stupefacenti si riferisce esclusivamente alle finalità del soggetto attivo (Cass., sez. IV, 2 dicembre 1998, Vassallo)[34].

Si è sottolineato che l'art. 609 *bis*, innovando rispetto al previgente art. 519 cp, punisce gli atti sessuali compiuti con persona malata di mente, senza violenza o minaccia, solo se il fatto è commesso "abusando" delle condizioni di inferiorità psichica della persona offesa. A tal fine, perché ricorra l'abuso, non basta che l'agente abbia esercitato un'attività di pressione morale o di persuasione per ottenere il consenso; "l'abuso" delle altrui condizioni di inferiorità psichica sussiste, invece, se in concreto l'agente ha approfittato di tali condizioni. Occorre, cioè, che le circostanze di fatto, e in particolare il comportamento dell'agente in relazione alle condizioni psichiche della persona offesa, risultino tali da potersi affermare che questa ha accettato di compiere

[31] Ced Cassazione, n. 208453.
[32] In «Guida al diritto», 1999, f. 16, p. 66.
[33] In «Il foro italiano», 1999, II, p. 621.
[34] Ced Cassazione, n. 213692.

l'atto sessuale non per sua libera scelta ma perché condizionata dal suo stato mentale (Cass. sez. III, novembre 1998, Albano)[35].

Con riferimento a specifiche fattispecie, si è affermato che integra il reato di violenza sessuale commesso con abuso delle condizioni di inferiorità psichica della persona offesa, attenuato dalla minore gravità, il comportamento dell'adulto di età notevolmente maggiore che induca una ragazza quattordicenne a compiere atti sessuali, profittando della sua inesperienza e immaturità e del suo forte stato di disagio psicologico, ma essendo tale comportamento maturato sulla base di atteggiamenti iniziali della stessa vittima pienamente consensuali, manifestazione di interesse per l'uomo e della disponibilità a instaurare un rapporto di frequentazione (Trib. Rieti, 20 ottobre 1998, T.)[36]. Nello stesso senso, per quanto concerne la valutazione della differenza di età tra il soggetto attivo e la vittima come sintomatica di quel «qualificato differenziale di potere», che deve caratterizzare il rapporto sessuale ai fini della sua rilevanza penale[37].

Trattamento sanzionatorio e attenuante della minore gravità

L'innalzamento della pena, e soprattutto del suo minimo edittale, è stato inteso come diretto asottrarre il reato all'ambito del patteggiamento e come tale è stato valutato positivamente. Si è parimenti accettata l'introduzione, nell'art. 609 *bis* ultimo comma, dell'attenuante a effetto speciale relativa ai casi di minore gravità, ritenuta giustificata anche in considerazione dell'attrazione nella fattispecie di condotte prima qualificate come atti di libidine.

Vengono tuttavia indicati alcuni problemi: la configurazione di una circostanza attenuante non garantisce un trattamento punitivo adeguato, perché l'attenuante può risultare elisa nel giudizio di comparazione, quando siano presenti anche circostanze aggravanti, pur se la giurisprudenza tenda a evitare la neutralizzazione; l'esistenza dell'ipotesi attenuata e la possibilità di una sensibile riduzione di pena rischiano di non far raggiungere il risultato di evitare accertamenti troppo minuziosi sulle caratteristiche degli atti sessuali; è forse eccessivo il potere discrezionale del giudice nella determinazione della pena ed è presente il rischio di eccessi di indulgenza, soprattutto perché il legislatore non ha dato prescrizioni precise circa la valutazione della "minore gravità" della violenza[38].

[35] In «Guida al diritto», 1999, f. 5, p. 93, nota di Amato, G.
[36] In «Il foro italiano», 1999, II, p. 621.
[37] Cfr. Cassazione, sez. III, 19 novembre 1997, Tomasello, Ced Cassazione, n. 209818.
[38] Pisa, P. *Le nuove norme contro la violenza sessuale*, *op. cit.*, p. 286. In senso analogo, specialmente per quanto concerne la mancanza di precisi riferimenti legislativi che consentano di definire la minore gravità, cfr. Beltrani, S. e Marino, R., *Le nuove norme sulla violenza sessuale (commento sistematico alla legge 15. 2. 1996, n. 66)*, Napoli, Esselibri Simone, 1996, p. 952-953).

In relazione all'influenza dell'attenuante sulla sanzione, si è osservato che essa può finire per stravolgere sul piano preventivo lo stesso messaggio "culturale" della norma[39].

Riconosce il carattere indefinito e discrezionale dell'attenuante, negando però che essa violi il principio di tassatività e che presenti quindi problemi di legittimità costituzionale, (Cadoppi)[40].

Peraltro si è affermato che l'attenuante in parola, più che rispondere a esigenze di adeguamento del fatto alla colpevolezza del reo, deve prender forma dalla oggettiva minore lesività del fatto in concreto, minore lesività che deve essere rapportata al bene giuridico tutelato. Di conseguenza, dell'art. 133, 1° comma, cp possono certamente utilizzarsi i parametri di cui al n. 2 («gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato»), nonché, sia pur con minor misura, quelli di cui al n. 1 («natura ... specie ... mezzi ... oggetto ... tempo ... luogo ... ogni altra modalità dell'azione»); non potranno invece entrare in gioco quelli di cui al n. 3 («intensità del dolo e grado della colpa»), salvi i casi in cui essi (meglio: l'intensità del dolo, poiché qui ovviamente la colpa non ha spazio di azione) si riverberino indirettamente o direttamente sull'intensità oggettiva – tenendo in primo piano la tutela della vittima – della lesione[41].

L'applicazione dell'attenuante deve avere riguardo all'effettiva valenza criminale degli specifici comportamenti desunta con riferimento ai criteri direttivi indicati dall'art. 133 cp; non è possibile, pertanto, delineare aprioristicamente una categorie generale alla quale ricondurre "«i casi di minore gravità», ma la loro individuazione è rimessa, volta per volta, alla discrezionalità delgiudice di merito, da esercitarsi con razionale riferimento agli elementi considerati determinanti per la soluzione adottata e con obbligo di puntuale motivazione (Cass, sez. III, 15 novembre 1996, Coro)[42].

Per il riconoscimento dell'attenuante in caso di comportamento maturato sulla base di atteggiamenti iniziali della stessa vittima pienamente consensuali, manifestazione di interesse per l'uomo e della disponibilità ad instaurare un rapporto di frequentazione, si è pronunciato Trib. Rieti, 20 ottobre 1998, T.[43]

La diminuente del caso di minore gravità, benché collocata nell'art. 609 *bis* cp, è astrattamente applicabile anche alle ipotesi circo-

---

[39] Moccia, S., *Il sistema delle circostanze e le fattispecie qualificate nella riforma del diritto penale sessuale: un esempio paradigmatico di sciatteria legislativa*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 1997, p. 402.
[40] Cadoppi, A. *op. cit.*, 1996, p. 116.
[41] Cadoppi, A. *op. cit.*, 1999, p. 99.
[42] In «Guida al diritto», 1997, f. 8, p. 76, nota di Vessichelli, M.
[43] In «Il foro italiano», 1999, II, p. 621.

stanziate dell'art. 609 *ter* e concorre ai fini della determinazione della pena con le attenuanti generiche di cui all'art. 62 *bis* cp (Cass., sez. III, 7 luglio 1996, De Barberi)[44].

In senso contrario all'applicabilità dell'attenuante al reato di violenza sessuale di gruppo *ex* art. 609 *octies* cp, (Cass., sez. III, 9 settembre 1996, Hodca Eiver)[45].

Violenza sessuale di gruppo

La previsione della nuova fattispecie della violenza sessuale di gruppo è valutata in modo generalmente positivo.

Vi è tuttavia chi rileva che sarebbe stato opportuno consentire, anche in relazione a questo autonomo reato, l'applicazione dell'attenuante del caso di minore gravità. Sussisterebbe qui una palese irrazionalità della disciplina, tale da potersi censurare in sede di giudizio di illegittimità costituzionale[46].

Il reato è configurabile anche nel caso di condotta tenuta da due persone, in quanto l'espressione «più persone riunite», contenuta nella norma incriminatrice, indica soltanto un numero maggiore di uno (Cass., sez. III, 3 giugno 1999, Izzo)[47].

Non è invece configurabile nel caso in cui due agenti, in modo autonomo e del tutto estemporaneo, abbiano indotto una donna a subire, nel medesimo contesto di tempo e di luogo, due atti sessuali tra loro distinti, senza che vi sia prova certa che l'uno abbia partecipato, anche soltanto a livello di rafforzamento del proposito criminoso, alla condotta posta in essere dall'altro: nella specie è stata ravvisata l'ipotesi di minore gravità del reato di violenza sessuale di cui all'ultimo comma dell'art. 609 *bis* c.p. (Trib. Reggio Emilia, 2 luglio 1997, Pisano)[48].

La norma si riferisce espressamente a tutti «gli atti di violenza sessuale di cui all'art. 609 *bis*» e, quindi, anche alle ipotesi previste nel 2° comma di tale ultima norma (Cass., sez. III, 3 giugno 1999, Izzo)[49].

La violenza sessuale di gruppo si distingue dal concorso di persone nel reato di cui all'art. 609 *bis* cp perché non è sufficiente l'accordo delle volontà dei compartecipi al delitto, ma è necessaria la simultanea, effettiva presenza dei correi nel luogo e nel momento della consumazione del reato, in un rapporto causale inequivocabile: infatti, proprio la pluralità degli aggressori e la loro contemporanea presenza producono effetti fisici e psicologici particolari nella parte lesa, eliminandone o riducendone la forza di reazione. Ma il concetto di "partecipa-

[44] In «La giustizia penale», 1997, II, p. 340.
[45] In «Il diritto di famiglia e delle persone», 1997, 130, nota di Romano.
[46] Pisa, P. *Le nuove norme contro la violenza sessuale*, *op. cit.*, p. 286.
[47] In «Guida al diritto», 1999, f. 49, 73, nota di Amato.
[48] In «Il foro italiano», 1998. II, p. 349.
[49] In «Guida al diritto» 1999, f. 49, p.73, nota di Amato.

zione" non può essere limitato nel senso di richiedere il compimento, da parte del singolo, di un'attività tipica di violenza sessuale (cioè, in tutto o in parte, la condotta descritta nell'art. 609 *bis* cp), dovendo invece ritenersi estesa la punibilità (qualora sia comunque realizzato un fatto di violenza sessuale) a qualsiasi condotta partecipativa, secondo le regole comuni del concorso di persone, purché tenuta in una situazione di effettiva presenza sul luogo e nel momento del reato[50].

Atti sessuali con minorenne

È stata ritenuta non condivisibile la restrizione dell'area di illiceità penale alle ipotesi in cui il reo e il soggetto passivo abbiano mutualmente compiuto atti sessuali tra di loro. Nel vigore della precedente disciplina, l'area si estendeva infatti anche alle ipotesi in cui il reo avesse indotto il soggetto passivo a compiere atti sessuali su di un terzo soggetto[51].

Un ulteriore limite risulta dalla giurisprudenza. Si è deciso che, essendo stata abrogata la fattispecie di reato di atti di libidine violenti, di cui all'art. 521 cp, nel caso di atti sessuali diversi dalla congiunzione carnale compiuti su persona consenziente minore degli anni quattordici e su persona, sempre consenziente, minore degli anni sedici, il fatto contestato all'imputato come integrante gli estremi del reato previsto dall'art. 521 cp andrebbe oggi qualificato a norma dell'art. 609 *quater* cp, il quale, però, ne sancisce l'illiceità penale solo se e in quanto posto in essere su persona minore degli anni quattordici, perché su persona che ha già compiuto i quattordici ma non ancora i sedici, il fatto costituisce reato soltanto se posto in essere da agente legato al detto minore da uno dei rapporti indicati nel 1° comma n. 2 stessa norma (Cass, sez. VI, 2 ottobre 1996, De Rosa; Cass., sez. III, 28 aprile 1997, Panizza)[52].

Si è precisato che è configurabile il tentativo di violenza sessuale di cui al primo comma dell'art. 609 *quater* cp nell'ipotesi in cui l'agente in molteplici e ravvicinate occasioni tenga atteggiamenti violenti – nella specie, afferrando per il collo – nei confronti di un minore, invitandolo ogni volta nel contempo a seguirlo, perché si dia a pratiche sessuali in sua presenza. La ripetitività degli episodi e il modo pressante della richiesta sono in astratto indici rivelatori dell'idoneità dell'azione. È però necessario, al fine di riscontrare anche l'estremo dell'univocità, inserire il comportamento nelle concrete modalità di spazio e di tempo, per verificarne la direzione all'effettiva perpetrazione dell'illecito e la coincidenza della fattispecie concreta con quella legale (Cass., sez. III, 15 gennaio 1998, Moccia).

---

[50] Si veda nota 49.
[51] Padovani, T. *Commento all'art. 1*, *op. cit.*, p. 41.
[52] Rispettivamente Ced Cassazione, n. 207722 e Ced Cassazione, n. 208279.

Consenso è stato espresso sulla disciplina dei rapporti sessuali tra minori, la cui *ratio* è stata individuata nel ridurre la distanza tra sistema giuridico e sistema sociale, dal momento che il primo tende a tutelare i minori in modo assoluto, mentre il secondo tende a consentire loro una sempre maggiore libertà, anche in campo sessuale[53].

Disciplina della procedibilità

Il prolungamento a sei mesi del termine per proporre la querela e l'irrevocabilità della stessa sono state oggetto di perplessità, in quanto la disciplina sarebbe espressione di «una immagine di donna bisognosa dell'aiuto della legge per opporsi ai ricatti del violentatore»[54]. Ma in senso contrario si è osservato che il termine più ampio è diretto a consentire alla persona offesa una maggiore riflessione sull'opportunità di adire uno strumento che inevitabilmente finisce con l'incidere sulla sfera della riservatezza personale. E, quanto alla irrevocabilità, si è ricordato che la Corte costituzionale, con sentenza n. 216/1997, ha ritenuto che ragionevolmente la ragione della riservatezza, alla cui tutela è sacrificata l'iniziativa pubblica dell'azione punitiva, viene meno quando, in seguito alla proposizione della querela, il fatto acquista un carattere di pubblicità che prima non aveva[55].

È stata poi criticata, in quanto irrazionale, l'esclusione dall'ambito della procedibilità a querela dei reati di corruzione di minorenni e di violenza di gruppo[56].

Ai fini dell'estensione della procedibilità d'ufficio in ordine ai delitti di violenza sessuale, che siano connessi con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio, *ex* art. 909 *septies*, 4° comma, n. 4, cp, ciò che importa è che l'accertamento del fatto costituente un delitto perseguibile *ex officio* comporti la necessità di indagare sulla sussistenza o sulla commissione del fatto, anche se occasionalmente connesso, integrante gli estremi di un reato contro la libertà sessuale: nella specie, è stata esclusa la procedibilità d'ufficio per connessione in ordine al reato di violenza sessuale aggravata, di cui agli artt. 609 *bis* e 609 *ter,* n. 4, cp, non essendo stato formalmente contestato agli imputati alcun delitto connesso procedibile *ex officio*, né fornita nel capo d'imputazione alcuna indicazione di altro delitto perseguibile d'ufficio anche come mero fatto storico (Trib. Milano, 7 novembre 1997, Abasi)[57].

Circa la perseguibilità d'ufficio dei delitti contro la libertà sessuale, si è ritenuto che la connessione prevista dall'art. 542 cp non si

[53] Padovani, T. *Commento all'art. 1*, *op. cit.*, p. 148.
[54] Virgilio, M., *Diritto penale sul corpo della donne: le proposte parlamentari contro la violenza sessuale*, in «Critica del diritto», 1995, p. 200.
[55] Ambrosini, G. *Violenza sessuale*, *op. cit.*, p. 294-295.
[56] Pisa, P. *Le nuove norme contro la violenza sessuale*, *op. cit.*, p. 289.
[57] In «Il foro italiano», 1999, II, p. 212.

identifichi nell'istituto processuale di cui all'art. 12 cpp, essendo sufficiente una connessione investigativa, nel senso che per l'accertamento del secondo reato l'indagine debba essere estesa anche al primo (Cass., sez. III, 23 febbraio 1998, Candura)[58].

La regola generale della procedibilità a querela per gli atti sessuali commessi con soggetti minori degli anni sedici, e della non punibilità di quelli commessi con ultrasedicenni (ovviamente non violenti né indotti altrimenti ricorrerebbe la fattispecie prevista dall'art. 609 *bis* cp), va correttamente interpretata nel senso che questa subisce le eccezioni previste dal 4° comma dell'art. 609 *septies* cp, essendo il reato procedibile d'ufficio, oltre che nelle ipotesi di connessione con altri delitti procedibili d'ufficio e nel caso che il fatto sia commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio nell'esercizio delle proprie funzioni, quando: 1) la persona offesa non abbia compiuto gli anni dieci; 2) il fatto sia commesso dal genitore, anche adottivo, il convivente di questi, il tutore o l'affidatario del minore (Cass., sez. III, 27 ottobre 1998, Ravera)[59].

Detta procedibilità d'ufficio include l'ipotesi in cui il fatto è commesso dal genitore; ipotesi che si correla, in assenza di limitazioni o specificazioni, non solo alla fattispecie dell'art. 609 *bis*, ma anche a quelle successive degli artt. 609 *ter* e *quater*. La procedibilità d'ufficio dei reati sessuali nei confronti dei minori degli anni quattordici, allorché gli autori siano soggetti a loro legati da alcuno dei vincoli previsti dalla norma, è limitata soltanto ai più gravi casi in cui il fatto sia commesso con violenza, minaccia o abuso di autorità; di contro, allorché autore sia il genitore o altro soggetto legato al minore dai suddetti vincoli, essa viene estesa a qualsiasi atto sessuale anche non violento, commesso in suo danno, di cui all'art. 609 *quater* (Cass., sez. III, 10 dicembre 1998, Malavenda)[60].

Il reato è procedibile a querela di parte; l'eccezione di incostituzionalità della norma per disparità di trattamento nel regime di procedibilità del reato – d'ufficio, se commesso nei confronti di persona che, al momento del fatto, non ha compiuto gli anni quattordici; a querela di parte, se commesso in danno di persona in condizioni di inferiorità psichica al momento del fatto – è manifestamente infondata poiché il legislatore ha inteso garantire anche ai soggetti psichicamente e fisicamente inferiori la libertà nei rapporti interpersonali (Trib. Firenze, 30 dicembre 1998, Villa)[61].

[58] Ced Cassazione, n. 210695.
[59] Ced Cassazione, n. 212426.
[60] Ced Cassazione, n. 213008.
[61] In «Toscana giurisprudenza», 1999, p. 231.

Corruzione di minorenne

La formulazione di questa norma e del complesso delle disposizioni sulla violenza sessuale sembrano lasciare qualche vuoto di tutela.

La Corte di cassazione, anzitutto, ha già stabilito che il reato di corruzione di minorenne, nella configurazione che ne dà ora l'art. 609 *quinquies* cp, richiede la commissione di atti sessuali, che devono necessariamente consistere in un'attività fisica che coinvolga direttamente gli organi sessuali, maschile e femminile, con il proposito di farvi assistere i minori per suscitare in loro l'eccitazione dei sensi. Esula pertanto da tale condotta, anche nell'ipotesi tentata, quella consistita nel mostrare giornali e videocassette contenenti immagini pornografiche (Cass., sez. III, 21 gennaio 1999, De Nunzio; Cass., sez. III, 2 aprile 1999, Pichler)[62].

Il problema era stato anticipatamente segnalato da Venafro, con valutazione critica in ordine alla decisione di non includere tra le condotte punibili l'induzione alla visione di materiale pornografico, condotta che è lesiva anch'essa della libertà sessuale del minore infraquattordicenne[63].

In secondo luogo, commette il reato di «corruzione di minorenne» solo colui che compie atti sessuali «in presenza» di persona minore di quattordici anni, «al fine di farla assistere», mentre il compimento di atti di libidine su persona consenziente minore degli anni sedici – ipotesi prevista dall'abrogato art. 539 cp – non costituisce reato, a mente dell'art. 609 *quater* cp, a meno che autore del fatto sia l'ascendente, il genitore anche adottivo, il tutore o altra persona cui, per ragioni di cura, d'educazione, d'istruzione, di vigilanza o di custodia il minore è affidato (Cass., sez. III, 28 aprile 1997, Panizza)[64].

Si è precisato che il reato richiede il dolo specifico: si esige che – oltre alla coscienza e volontà del fatto materiale – il soggetto agisca per un fine particolare che è, per l'appunto, previsto come elemento soggettivo costitutivo della fattispecie legale. Nella specie giudicata, si è ritenuto che il dolo specifico risultava chiaramente dalle modalità e dalla qualità dei fatti ascritti all'imputato, il quale, al fine di far assistere il minore agli atti sessuali compiuti sulle persone di altri minorenni, non aveva mancato di mostrargli riviste e fotografie pornografiche, sollecitando a tal guisa l'attenzione e la presenza dello stesso (Cass, sez. III, 28 aprile 1997, Nicosia)[65].

[62] In «Guida al diritto», 1999, f. 19, p. 59, nota di Ciaravolo.
[63] Venafro, E., *Commento all'art. 6,* in Padovani, T. (a cura di), *Commentario della L. 15 febbraio 1996 norme contro la violenza sessuale,* in «La legislazione penale», 1996, p. 455.
[64] Ced Cassazione, n. 208279.
[65] Ced Cassazione, n. 208631.

Divulgazione di generalità e immagini della persona offesa

L'ipotesi di reato, che punisce la divulgazione, anche attraverso mezzi di comunicazione di massa, delle generalità o dell'immagine della vittima di reati sessuale, è prevista dall'art. 734 *bis* cp, è stata introdotta dalla legge 66/96, ed è stata poi estesa ai reati di pedofilia dalla legge 269/98. Tenuto conto che la norma è posta a tutela della riservatezza della vittima, sono state espresse perplessità circa la modesta entità della pena[66].

Allo stato la giurisprudenza conosciuta è esigua. Risulta scontata la decisione per cui non può ipotizzarsi il reato in relazione a fatti di violenza sessuale commessi anteriormente alla disciplina prevista dall'art. 734 *bis* cp (Gip Pret. Roma, 16 ottobre 1998)[67].

Più significativa è l'affermazione che la rielaborazione giornalistica di notizie già divulgate, anche in tempi remoti, non integra la fattispecie prevista dall'art. 734 *bis* cp; la nuova normativa, oltre che sul piano generale, si riferisce alla nuova disciplina generale in modo espresso, quasi a rimarcare il carattere dell'attualità dei fatti di violenza sessuale oggetto di cronaca, nei casi di divulgazione del nome della persona offesa dei reati[68].

1.2 La legge contro lo sfruttamento sessuale dei minori

Anche la legge 269/98 ha suscitato molti e approfonditi commenti, il cui tono è in generale di adesione all'ispirazione e alle caratteristiche del provvedimento. Detta valutazione riguarda la dottrina, perché invece – dato verosimilmente il poco tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge e a parte il caso segnalato con riguardo allo sfruttamento di minore a fini di pornografia – non è dato rinvenire giurisprudenza.

È stata in primo luogo valorizzata, anche per il suo impatto "simbolico", la collocazione sistematica dei nuovi reati tra quelli contro la «personalità individuale», quale forma tipizzata di «riduzione in schiavitù». E si è individuato come finalità perseguita dal legislatore il contrasto del fenomeno della mercificazione professionalmente organizzata del sesso minorile: con riguardo sia alle prestazioni sessuali vere e proprie, sia alla creazione e/o riproduzione di suoni e/o immagini più o meno "spettacolari" a contenuto erotico, quindi sia alla prostituzione, sia alla pornografia[69].

---

[66] Manna, A. *Commento all'art. 12*, in Cadoppi, A. (a cura di), *Commentario della legge 15 febbraio 1996, n. 66 norme contro la violenza sessuale*, Padova, Cedam, 1996, p. 293.

[67] In «Diritto dell'informazione e dell'informatica», 1999, p. 94, nota di Corrias Lucente.

[68] In «Diritto dell'informazione e dell'informatica», 1999, p. 88.

[69] Flora, G. *La legge contro lo sfruttamento sessuale dei minori. Profili di diritto penale sostanziale*, in «Studium iuris»,1999, p. 729-730.

Lo specifico riferimento a «nuove forme di riduzione in schiavitù», contenuto nel titolo stesso della legge 269/98, è stato ritenuto opportuno per sottolineare da un lato l'attenzione dello Stato nei confronti del fenomeno dello sfruttamento sessuale del minore, dall'altro la giusta collocazione delle diverse fattispecie delittuose previste dal legislatore (ivi compresa anche la *tratta dei minori*) cui correlare la comminazione di adeguate sanzioni in relazione al bene giuridico protetto: la personalità individuale del minore ed il suo diritto ad un libero ed armonico sviluppo psicofisico[70].

Si è fatto peraltro osservare che la richiamata intestazione della normativa, unitamente alla collocazione della stessa, può porre il problema del rapporto tra le nuove ipotesi di reato e l'art. 600 c.p., che prevede la riduzione in schiavitù[71]. Ma si è ritenuto che per la sussistenza delle previsioni della legge 269/98 non si richieda quella condizione di soggezione assoluta che caratterizza lo stato di schiavitù e che dette previsioni possano concorrere, ove ne ricorrano le condizioni, con l'art. 600 cp[72].

Alcuni problemi di carattere specifico sono stati tuttavia posti in evidenza.

Lo sfruttamento della prostituzione minorile

La legge ha inteso dare disciplina completa e unitaria al delitto di prostituzione minorile, non a caso inteso come reato contro la libertà individuale, comunque menomata nel delicato processo di crescita del minore. L'art. 600 *bis* è dunque norma speciale rispetto alle disposizioni della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (cd "legge Merlin"). Di conseguenza le ipotesi di induzione, favoreggiamento e sfruttamento devono intendersi come fattispecie alternative di un unico reato, e tali da coprire ogni attività, che in qualsiasi modo dia un apporto alla prostituzione del minore ovvero ne sfrutti la pratica. Quanto allo "sfruttamento" della prostituzione, deve ritenersi che lo stesso si configuri con la messa in atto anche di un solo comportamento[73].

Una novità assoluta è la punibilità del soggetto che fruisce della prostituzione minorile, prevista dal secondo comma dell'art. 600 *bis*:

[70] Umani Ronchi, G. et al. *La tutela penalistica dei minori contro la violenza e lo sfruttamento sessuale (leggi 66/96 e 269/98)*, in «Rivista italiana di medicina legale», 1999, XXI, p. 850.

[71] Pittaro, P. *Le norme contro la pedofilia: a) le norme di diritto sostanziale*, in «Diritto penale e processo», 1998, p. 1225.

[72] Riviezzo, C. *Commento alla l. 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*, in «Gazzetta giuridica», 1998, fasc. 33, p. 7.

[73] Pittaro, P. *Le norme contro la pedofilia*, *op. cit.*, p. 1225. Nello stesso senso, quanto a quest'ultimo punto, cfr. Flora, G. *La legge contro lo sfruttamento sessuale dei minori*, *op. cit.*, p. 732; *contra* Santoro, V. *Nasce il delitto di "prostituzione minorile"*, in «Guida al diritto». 29 agosto 1998, f. 33, p. 49.

la formulazione della norma, incentrata non sulla prostituzione ma sul compimento di "atti sessuali", comporta la punibilità di ogni singolo episodio[74]. La previsione ben si giustifica nell'ottica della repressione del fenomeno in ogni sua manifestazione.

Per quanto concerne la qualificazione della condotte di induzione, favoreggiamento e sfruttamento, esiste un ampio retroterra giurisprudenziale relativo all'applicazione della legge 75/58 (cd legge Merlin).

Lo sfruttamento del minore a fini di pornografia

L'art. 600 *ter*, 1° comma, cp sanziona lo sfruttamento di minori al fine di realizzare esibizioni pornografiche o di produrre materiale pornografico. Il 2° comma punisce chi fa commercio del materiale. Caratteristica comune delle due fattispecie è il profilo imprenditoriale, per quanto rozzo e semplificato, delle relative condotte. Ciò trova conferma nel 4° comma dello stesso articolo, che punisce un'attività quasi necessariamente sporadica ed individuale, che tuttavia non può riguardare materiale «per così dire, fatto in casa, in cui siano implicati minori, e successivamente ceduto ad altri»[75].

Per contro si è osservato che non è chiaro che cosa si debba intendere per condotta di "sfruttamento", rilevante ai fini del reato di pornografia (art. 600 *ter*). Detta condotta può infatti essere intesa nel senso di «lucroso approfittamento dell'attività erotica che si intende far esercitare al minore». In tal caso si avrebbe un reato a dolo specifico «a consumazione anticipata», con problemi di determinazione della condotta e della offensività e quindi con rischio di contrasto con principi fondamentali dell'ordinamento penale. Più sicura e corretta sarebbe invece un'interpretazione che intendesse la condotta incriminata come il far effettuare esibizioni pornografiche o produrre materiale pornografico strumentalizzando a ciò i minori, per fini di lucro[76].

In senso contrario si è invece affermato, con maggiore aderenza al dettato letterale, che la norma richiede appunto il dolo specifico e si è commentato che tale configurazione, forse "insidiosa" rispetto al rassicurante dolo generico, consentirebbe di punire le fasi preparatorie dell'esibizione[77].

In relazione alla delicata questione del significato di sfruttamento del minore, risulta conosciuta una sola decisione di merito, che tuttavia ha determinato una pronuncia delle Sezioni unite della Corte di cassazione. Il Tribunale per il riesame di Torino, con ordinanza del 19 marzo 1999, aveva escluso la sussistenza del reato nel caso di un adulto

[74] Pittaro, P. *Le norme contro la pedofilia*, *op. cit.*, p. 1226.
[75] Pittaro, P. *Le norme contro la pedofilia*, *op. cit.*, p. 1226-1227.
[76] Flora, G. *La legge contro lo sfruttamento sessuale dei minori*, *op. cit.*, p. 731-732.
[77] Pittaro, P. *Le norme contro la pedofilia*, *op. cit.*, p. 1226; Santoro, V. *Nasce il delitto di "prostituzione minorile"*, *op. cit.*, p. 46.

accusato di aver sfruttato un minore di tredici anni al fine di realizzare materiale pornografico destinato soltanto al proprio uso e consistente in fotografie in cui il ragazzo veniva ripreso in pose erotiche. Secondo il Tribunale, il verbo «sfruttare», adoperato nell'art. 600 *ter* cp per qualificare la condotta, implica il fine di lucro, da escludersi nella specie considerata. L'interpretazione troverebbe conferma nel fatto che la norma prevede, oltre alla pena detentiva, anche la sanzione pecuniaria, che si giustifica nell'ottica della finalità di lucro. Né sarebbe di ostacolo la previsione dell'art. 600 *ter* cp, riguardante l'autonoma figura di delitto posta in essere da chi «fa commercio» del materiale pornografico realizzato, perché tale condotta riguarderebbe la fase successiva alla produzione di detto materiale, quella, cioè, della sua commercializzazione. La decisione è stata impugnata davanti alla Corte di cassazione dal Pubblico ministero, il quale ha affermato l'erroneità della decisione, sostenendo che la norma pone l'accento non sullo sfruttamento, ma sull'impiego di minori al fine di realizzare esibizioni pornografiche o di produrre materiale pornografico. Il ricorso è stato assegnato alla III sezione penale, che lo ha rimesso alle Sezioni unite, rilevata la «particolare importanza e novità della questione e (l') esigenza di evitare diversità di indirizzi già manifestatisi nella discussione sul caso, in una materia tanto delicata». La decisione, di cui soltanto in seguito si conoscerà la motivazione, è stata adottata all'udienza del 31 maggio 2000 e ha confermato l'interpretazione del tribunale per il riesame.

L'oggetto materiale della condotta viene costantemente indicato, espressamente o *per relationem*, nel materiale prodotto con lo sfruttamento sessuale dei minori: tale soluzione è obbligata, perché rilevano solo i comportamenti concernenti il traffico di prodotti ottenuti mediante la lucrativa strumentalizzazione dei minori[78].

La materia è disciplinata dal 3° comma dell'art. 600 *ter*, che contempla due forme di condotta: la divulgazione di materiale pornografico prodotto mediante lo sfruttamento di minori e la diffusione di notizie finalizzate all'adescamento e allo sfruttamento sessuale di minori. Le previsioni, entrambe molto attese e condivise, colpiscono qualsiasi modalità di comunicazione, Internet inclusa[79].

La detenzione di materiale pornografico

La previsione punisce il «procurarsi» e il «disporre» del materiale sia come attività prodromica alla cessione, sia per uso personale. La latitudine della norma include qualsiasi modalità di acquisizione e qualsiasi titolo di disponibilità. Deve trattarsi però di materiale non

[78] Flora, G. *La legge contro lo sfruttamento sessuale dei minori*, *op. cit.*, p. 733.
[79] Pittaro, P. *Le norme contro la pedofilia*, *op. cit.*, p. 1226.

artigianale, ma prodotto secondo quanto previsto 600 *ter* cp: conclusione «che deriva dall'esegesi delle citate norme, che avrebbero potuto venir espresse in modo maggiormente chiaro ed incontrovertibile: una conclusione, peraltro, che rinvia ad una scelta di politica criminale da parte del legislatore, e con tutti i dubbi e le critiche, specie sullo sfondo morale, che tale opzione comporta»[80].

Il turismo sessuale

L'introduzione di questa parte della nuova disciplina è particolarmente condivisa, anche con riferimento alla sua severità[81].

La terminologia adoperata dal legislatore è molto ampia, dovendosi ritenere inclusi nella locuzione «organizzazione» tutti i comportamenti diretti a rendere possibile la trasferta nel luogo dove avviene la prostituzione dei minori, quindi l'organizzazione del viaggio, la propaganda dello stesso, la predisposizione di supporti logistici e di quant'altro possa servire. L'attività deve essere qualificata dallo scopo di favorire la fruizione della prostituzione minorile.

La tratta dei minori

L'autonoma ipotesi di reato della tratta di minori introdotta dalla legge 269/98 non richiede che le vittime siano ridotte in schiavitù o in analoga condizione, occorrendo soltanto la minore età del soggetto passivo e il dolo consistente nella finalità dell'induzione alla prostituzione. La norma si collega con la condotta sanzionata dall'art. 600 *bis* cp, rispetto alla quale questa ha carattere prodromico.

Tra i problemi segnalati in relazione all'art. 9 della legge 269/98, merita particolare attenzione quello derivante dal fatto che la norma punisce la tratta o il commercio dei minori compiuti al fine di indurli alla prostituzione. Quindi – si osserva – se una tratta viene eseguita non per indurre alla prostituzione ma per lo sfruttamento pornografico non è passibile di sanzione penale[82].

2. Pubblicistica interdisciplinare e nuovi orientamenti di ricerca

2.1 Interventi di prevenzione e recupero

La violenza sui minori è oggi un problema che sempre più viene posto all'attenzione dei soggetti istituzionali, degli addetti ai lavori e dell'opinione pubblica: i ricercatori e gli operatori stanno quindi tentando di dare una definizione più precisa del fenomeno in tutte le sue varie forme attraverso la distinzione tra pedofilia in senso stretto, abuso sessuale intrafamiliare, violenza sessuale, prostituzione minorile, tratta dei minori a scopo sessuale, pornografia minorile e turismo sessuale a danno dei minori. Lo sforzo definitorio serve a far chiarezza

[80] Pittaro, P. *Le norme contro la pedofilia*, *op. cit.*, p. 1227.
[81] Pittaro, P. *Le norme contro la pedofilia*, *op. cit.*, p. 1228.
[82] Pittaro, P. *Le norme contro la pedofilia*, *op. cit.*, p. 1229.

tra eventi che spesso vengono confusi con conseguenze non solo dal punto di vista conoscitivo, ma anche sul piano dell'intervento sociale, legale e della predisposizione di adeguate politiche di contrasto.

Gli studi più recenti[83] intendono sollecitare una raccolta più sistematica di statistiche certe e chiare, la cui mancanza pone problemi di credibilità e di validità delle informazioni disponibili, limitando il lavoro di revisione critica e di supervisione quantitativa e qualitativa degli interventi. Si sollecitano quindi ricerche sui nuovi casi segnalati e sulle situazioni pregresse attraverso indagini retrospettive. Queste ultime si rivelano particolarmente interessanti per l'acquisizione di informazioni sugli effetti a lungo termine dell'abuso sessuale e sulla cronicizzazione del danno.

I nuovi studi si focalizzano anche sull'individuazione e l'interpretazione di eventuali correlazioni tra comportamenti violenti e comportamenti socialmente rilevanti (tossicodipendenza, alcolismo), nonché tra quadri sintomatologici (es. disturbi alimentari, disturbi gastrointestinali, fobie ecc…) e violenza subita; l'interesse che guida molte ricerche è quello di arrivare all'identificazione di un *plafond* di conoscenze interdisciplinari che agevoli la definizione di metodologie di prevenzione e di trattamento integrate tra l'area psicologica, medica e sociale.

2.2 Organizzazione dei servizi e metodologie di intervento

Tra i nodi problematici più discussi dalla pubblicistica[84] troviamo:

- il modello ottimale di organizzazione dei servizi sociosanitari per la presa in carico di bambini vittime di abuso sessuale (*équipe* specializzata per la diretta presa in carico *versus équipe* specializzata

[83] Bogliolo, C. (a cura di) *Bambini e violenza. Dalle dinamiche familiari all'evento sociale*, Tirrenia, Edizioni del Cerro, 1998.
Abruzzese, S. (a cura di) *Minori e sessualità: vecchi tabù e nuovi diritti*, Milano, Franco Angeli, 1999.
Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Violenze sessuali sulle bambine e sui bambini. Dossier monografico*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1998. (Quaderni Pianeta Infanzia, n. 1).
Montecchi, F. (a cura di) *Gli abusi all'infanzia. Dalla ricerca all'intervento clinico*, Roma, Carrocci, 1998.

[84] De Cataldo Neuburger, L. (a cura di) *La pedofilia. Aspetti sociali, psicogiuridici, normativi e vittimologici*, Padova, Cedam, 1999.
Montecchi, F. (a cura di), *I maltrattamenti e gli abusi sui bambini. Prevenzione e individuazione precoce*, Milano, Franco Angeli, 1998.
Montecchi, F. (a cura di), *Gli abusi all'infanzia, op. cit.*
Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Violenze sessuali sulle bambine e sui bambini, op. cit.*
Abruzzese, S. (a cura di) *Minori e sessualità, op. cit.*
Telefono azzurro, *I diritti dei bambini, i doveri dell'adulto*, Milano, Il Telefono azzurro, 1999.

per indirizzare il lavoro degli operatori *versus* competenze diffuse nei servizi ai fini di una migliore rilevazione precoce, ecc..);

- le forme del coordinamento tra servizi sociosanitari pubblici e privati, tribunali, forze dell'ordine e scuola e tutte le altre agenzie che intervengono nella tutela del minore vittima di abuso sessuale;
- la questione del segreto professionale: l'operatore deve comunicare o meno all'autorità giudiziaria o ai servizi gli indizi relativi a un sospetto di abuso sessuale?

Inoltre, si mette sempre più in rilievo la *multifattorialità* del fenomeno che impone un approccio multidisciplinare in grado di tenere conto della globalità del problema (bambino, famiglia, contesti di vita del minore, ecc.).

2.3 Procedimento penale e tutela del minore

Molteplici sono le nuove aree di riflessione in questo settore[85]. Tra queste si segnala in particolare:

- l'efficacia della testimonianza del minore, le nuove ricerche mirano a valutare l'attendibilità degli strumenti di validazione introdotti a livello penale (ad esempio, la Statement Validity Analysis, una tecnica di valutazione delle affermazioni dei minori che utilizza l'analisi del contenuto denominato Criteria Based Content Analysis);
- la necessità di offrire un'adeguata rappresentanza legale agli interessi del minore. In questo contesto si collocano le proposte di istituire un garante per l'infanzia oppure di rafforzare la figura del curatore speciale.

La ricerca psicogiuridica sta avviando una rassegna critica degli strumenti a disposizione degli operatori che si intrecciano con il piano giudiziario, offrendo ampio spazio alle possibilità di incorrere in una diagnosi erronea. Inoltre, altri temi della ricerca nell'ambito dei processi psichici rilevanti per la valutazione delle testimonianze dei bambini sono gli studi sulla percezione, la memoria e il racconto.

2.4 Lavoro clinico con le vittime, gli abusanti e le famiglie

Dal punto di vista clinico, l'abuso sessuale pone una serie di interrogativi che hanno a che fare con le condizioni che lo producono e l'individuazione dei fattori che intervengono nel determinare un

[85] Bogliolo, C. (a cura di), *Bambini e violenza*, *op. cit.*
Abruzzese, S. (a cura di) *Minori e sessualità*, *op. cit.*
Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza *Violenze sessuali sulle bambine e sui bambini*, *op. cit.*
Montecchi, F. (a cura di), *I maltrattamenti e gli abusi sui bambini*, *op. cit.*

maggiore o minore impatto traumatico dell'abuso sul bambino. Nell'analisi delle condizioni predisponenti al rischio (fattori di rischio) si sono confrontati sino ad oggi l'approccio epidemiologico, che propone fattori di rischio ricavati dalla sintesi dei dati raccolti su vaste popolazioni campione, e l'approccio sistemico-relazionale che si focalizza sullo studio del funzionamento familiare nel cui ambito si sviluppa l'abuso. Le nuove prospettive sostengono l'utilità di adottare una definizione dei fattori di rischio fondata su una sintesi dei due approcci tradizionali per studiare le caratteristiche sociali e familiari che sono alla base dei fattori di rischio specifici legati al funzionamento familiare, del quale si vogliono indagare le caratteristiche intrapsichiche del soggetto abusante, del bambino abusato e di altri familiari significativi (prevalentemente la madre).

Inoltre, gli studi più recenti[86] sono dedicati a descrivere un quadro diagnostico dell'eventuale psicopatologia dei genitori abusanti e non abusanti e le caratteristiche della conflittualità familiare.

I nuovi orientamenti discutono le metodologie e i formati del trattamento terapeutico del minore vittima di abuso sessuale. Nei centri, pubblici e privati, che da più tempo lavorano sull'abuso sessuale si è aperta una revisione critica dei modelli di riferimento teorico – ad esempio quello sistemico-relazionale – che, da lungo tempo impiegati nella presa in carico di varie forme di disagio dei minori, si rivelano una guida all'analisi delle dinamiche relazionali interne alle famiglie incestuose, ma non sono sufficienti per effettuare in modo specifico e puntuale una concomitante lettura delle componenti individuali. Si suggerisce, pertanto, la necessità di avviare un'integra-

[86] Montecchi, F. (a cura di) *I maltrattamenti e gli abusi sui bambini*, *op. cit*.
De Zulueta, F. *Dal dolore alla violenza. Le origini traumatiche dell'aggressività,* Milano, Raffaello Cortina, 1999.
Malacrea, M. *Trauma e riparazione. La cura nell'abuso sessuale all'infanzia,* Milano Raffaello Cortina, 1998.
Giommi, R. e Perrotta, M. (a cura di) *Pedofilia. Gli abusi, gli abusati e gli abusanti*, Tirrenia, Edizioni del Cerro, 1998.
Balier, C. *Psicoanalisi dei comportamenti sessuali violenti*, Torino, Centro scientifico editore, 1998.
Aguglia, E. e Riolo, A.. *Pedofilia nell'ottica psichiatrica,* Roma, Il pensiero scientifico, 1999.
Dettore, D e Fuligni, C. *L'abuso sessuale sui minori: valutazione e terapia delle vittime e dei responsabili,* Milano, Mcgraw-Hill, 1999.
Pope, K.S. e Brown L. S. *I ricordi delle antiche violenze: come riemergono, come si interpretano, come si superano*, Milano, Mcgraw-Hill, 1999.
Bagnara, P. *Violenza familiare: prevenzione e trattamento. Le radici nascoste dell'abuso su donne e bambini attraverso la clinica dei casi*, Milano, Franco Angeli, 1999.
Zattoni, M. e Gillini, G. *Contro il drago: abusi sessuali sui minori. Storie e itinerari di guarigione*Brescia , Editrice Queriniana, 1998.
Parsi, M. R. *Le mani sui bambini: storie cliniche di abusi infantili*, Milano, Mondadori, 1998.

zione con altri approcci teorici più adeguati allo studio dei fattori individuali.

A seguito delle prime, per quanto rare, esperienze di terapia con gli abusanti condotte in Italia, gli operatori si interrogano sui limiti e le possibilità della terapia con soggetti autori di abusi sui minori, mettendo a confronto i dati italiani e i risultati di esperienze di trattamento messe in atto da centri specializzati esteri.

Per quanto riguarda gli abusanti, nel contesto del dibattito attuale sull'opportunità o meno di introdurre la terapia coatta, gli studiosi stanno verificando i risultati dei primi esperimenti di intervento mirato alla risoluzione dei problemi della negazione e della mancanza di motivazione nelle terapie con i soggetti abusanti detenuti in istituti di pena. In questo campo, nuove ricerche si orientano anche verso una più precisa delimitazione e definizione del concetto clinico di perversione per meglio inquadrare coloro che si rendono responsabili delle violenze sui minori all'interno e all'esterno dell'ambito familiare. Questi studi si propongono di contribuire, spesso attraverso la presentazione di casi clinici, alla descrizione delle differenti configurazioni psichiche di tali soggetti ai fini dell'impostazione di nuove prospettive terapeutiche.

Una crescente attenzione è dedicata alle possibili connessioni tra l'eziologia dei disturbi psichiatrici in età evolutiva e la violenza sessuale. Le indagini su gruppi campione si stanno focalizzando sulla ricerca di connessioni tra abuso sessuale e sintomi quali i disturbi alimentari, i comportamenti suicidari e i disturbi della personalità.

Nuove prospettive di ricerca sono quelle relative agli indicatori delle varie forme di abuso sessuale ai danni di minori allo scopo di attivare una rilevazione precoce. Si sottolinea contestualmente che la valutazione clinica deve tenere conto delle differenti forme assunte dal fenomeno al fine di individuare opportuni accertamenti giudiziari e idonei interventi sociali e terapeutici.

È in corso una revisione critica dei riferimenti culturali ed epistemologici delle varie teorie psicologiche; i nuovi orientamenti mirano a raggiungere un'integrazione tra le discipline per far fronte a un fenomeno di elevata complessità (per esempio, alcune proposte vanno in direzione di un'integrazione tra l'ottica sistemico-relazionale e l'ottica psicodinamica, mentre dallo studio delle famiglie in cui ha avuto luogo l'abuso si intendono trarre anche elementi conoscitivi relativi ai fattori di rischio per la predisposizione di misure di prevenzione primaria).

Alcune ricerche si focalizzano sul tema dell'attaccamento e delle sue diverse configurazioni quali adattamenti ad ambienti caratterizzati da pericoli diversi, ad esempio abuso sessuale o maltrattamenti, per trarne indicazioni predittive e terapeutiche.

Nell'ottica psicoanalitica i contributi più recenti si soffermano sull'analisi del meccanismo di contro-transfert nella terapia con soggetti abusati, un meccanismo la cui approfondita conoscenza è di fondamentale importanza nel trattamento di tali casi, che hanno una forte capacità di attrarre il terapeuta nella confusione entro cui si dibattono i/le giovani pazienti, effetto della «confusione delle lingue» di cui sono stati vittime.

Un'altra area di frontiera degli studi in ambito clinico è la ricerca di criteri e parametri di standardizzazione degli interventi diagnostici e terapeutici: ci si interroga su quali interventi sia più opportuno realizzare nel contesto diagnostico e terapeutico, nonché su quali siano le metodologie e gli strumenti più adeguati.

In area psicologica gli operatori, nell'affrontare il problema dell'integrazione tra esigenze cliniche e giudiziarie, stanno affrontando anche il problema di cosa significhi fornire sostegno terapeutico al bambino nell'accompagnamento processuale. Il terapeuta ha solo una funzione contenitiva, oppure può attivare un processo di rielaborazione profonda del trauma?

2.5 Coordinamento delle istituzioni e dei servizi

L'abuso sessuale coinvolge vari livelli di intervento rispetto ai quali sono competenti differenti istituzioni (tribunale ordinario, tribunale per i minorenni e servizi sociosanitari) che tra loro si devono coordinare e integrare in mezzo a significative difficoltà organizzative e procedurali.

Il dibattito attualmente in corso[87] su questi aspetti vede tra i nuovi argomenti in discussione:

- modelli, metodologie, strumenti e obiettivi per la costruzione di reti territoriali di intervento per la presa in carico interistituzionale dei casi di abuso sessuale;
- l'individuazione di un soggetto che si assuma il ruolo di coordinatore e di rappresentanza legale degli interessi del minore abusato. In quest'area tematica si colloca la discussione sulle ipotesi di rafforzamento della figura del curatore speciale e, anche se su un piano più generale di tutela del minore, la proposta di istituire un garante dell'infanzia;
- la limitatezza delle risorse (professionali ed economiche) attualmente disponibili per il trattamento terapeutico dei bambini vittime di abuso sessuale e la necessità che l'attenzione degli

[87] De Cataldo Neuburger, L. (a cura di) *La pedofilia*, *op. cit.*
Pacciolla, A. *et al. Abuso sessuale. Una guida per psicologi, giuristi ed educatori*, Roma, Laurus Robuffo, 1999.
Montecchi, F. (a cura di), *I maltrattamenti e gli abusi sui bambini*, *op. cit.*

operatori sia rivolta anche all'individuazione degli strumenti terapeutici più economici in termini di tempo, di risorse professionali e finanziarie;

- l'individuazione e la realizzazione di modalità di integrazione diagnostico-terapeutica tra le aree medica, psicologica e sociale;
- la valutazione dei pro e dei contro nell'integrazione tra diagnosi e terapia quando queste si incrociano con il piano giudiziario. La diagnosi ha valenze terapeutiche, ma può già essere anche terapia? Ci può essere un continuum tra terapia e diagnosi lasciando che un unico professionista si occupi sia della terapia sia della valutazione richiesta a livello giudiziario? Oppure, diagnosi e terapia devono rimanere invece due contesti completamente separati anche in termini di figure professionali coinvolte perché gli obiettivi e i presupposti dei due interventi non sono conciliabili?

2.6 Politiche e strategie di contrasto

La pubblicistica rivolge un ampio spazio anche alla discussione sulle misure necessarie per contrastare il fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale[88], soffermandosi specificamente sulle seguenti aree di studio e di discussione.

- L'avvio di ricerche su piccoli campioni da cui ricavare le caratteristiche comportamentali dei minori abusati. Si sostiene infatti che l'impostazione di una politica sociale e sanitaria preventiva nei confronti dell'abuso all'infanzia necessiti dell'identificazione e del riconoscimento del fenomeno come problema sociale. Gli operatori lamentano che allo stato attuale gli interventi sono in gran parte focalizzati sul trattamento terapeutico e/o sul processo penale. I programmi di prevenzione e le strategie di protezione del bambino restano imprecisati, e spesso elusi.
- La realizzazione di iniziative di prevenzione rivolte ad adulti e genitori per promuovere una cultura di ascolto emozionalmente attivo del disagio dei minori. Si mette in discussione l'adultocentrismo che predomina nel rapporto degli adulti con il mondo dell'infanzia.
- L'attuazione di percorsi formativi per l'acquisizione di competenze tecniche e gestionali. Si propongono percorsi che favoriscano una mentalità capace di progettare interventi di rete tra i

[88] Telefono azzurro (a cura di), *Abusi sessuali: come difendere i nostri bambini. Guida per le famiglie*, Giunta regionale del Veneto, Assessorato alle politiche sociali, 1999.
Oliverio Ferrarsi, A. *Il volto e la maschera. Il fenomeno della pedofilia e l'intervento educativo*, Roma, Valore scuola, 1999.
Associazione Rompere il silenzio (a cura di) *Il cambiamento dell'adulto*, supplemento al «Bollettino del Centro Studi Hansel e Gretel», gennaio 1998.

diversi soggetti, nonché modalità formative che favoriscano la partecipazione attiva degli operatori e l'attenzione al riconoscimento delle difese e delle componenti emotive che intervengono nell'operatore quando entra in contatto con l'abuso sessuale.

Per quanto attiene alle misure di prevenzione primaria è iniziata una prima timida riflessione sui progetti educativi realizzati direttamente con bambini e adolescenti per verificarne l'efficacia e individuare dei modelli trasferibili in differenti contesti educativi, anche attraverso un confronto con le esperienze maturate all'estero già a partire dagli anni Ottanta. In questi studi si sottolinea quanto povera sia l'offerta di servizi e interventi preventivi capaci di potenziare le competenze dell'individuo affinché sia in grado di riconoscere ed evitare le situazioni di rischio.

3. Snodi critici e valutazioni degli operatori

In questa sezione si riportano le valutazioni – sui problemi connessi con l'applicazione delle leggi in esame e sull'opera di sostegno e recupero delle vittima – effettuate dai più qualificati operatori che in questo campo continuativamente e professionalmente sono a contatto con questa difficile realtà. A questo proposito sono stati contattati e intervistati numerosi rappresentanti di vari organismi associativi, professionali e di volontariato, i cui nominativi sono riportati in nota[89].

[89] Sono stati individuati quali testimoni rappresentativi del panorama italiano: Dott. Claudio Foti, psicoterapeuta-psicodrammista Centro studi sui problemi dell'età evolutiva Hansel e Gretel di Torino, Dott. Francesco Vadilonga, psicologo-psicoterapeuta Centro di terapia dell'adolescenza di Milano, Dott.ssa Maria Teresa Biancardi, Centro antiabuso per la prevenzione, lo studio e la presa in carico delle situazioni di abuso sessuale su minori, Marghera – Venezia, Prof. Vincenza Bruni, responsabile del servizio di ginecologia pediatrica dell'Az. ospedaliera di Careggi, responsabile del Centro regionale di riferimento per la consulenza clinica in situazioni di abuso e violenza sessuale dell'Azienda ospedaliera di Careggi e presidente della Società italiana di ginecologia dell'infanzia e dell'adolescenza, Firenze, Dott.ssa Bucciantini e Dott.ssa Metella Dei ginecologhe del Centro regionale di riferimento per la consulenza clinica in situazioni di abuso e violenza sessuale dell'Azienda ospedaliera di Careggi Firenze, Dott.ssa Adriana Demuro, psicologa-psicoterapeuta del numero blu di Cagliari, Dott.ssa Marianna Giordano e Dott.ssa Anna Maria Scapicchio, consultorio familiare dell'Istituto "G. Toniolo" di Studi Superiori – Napoli, Dott.ssa Anna Immordino, psicologa-psicoterapeuta, Associazione Le Moire di Palermo Dott.ssa Carla Raimondi, operatrice di accoglienza del Centro contro la violenza alle donne di Modena, Dott.ssa Marinella Malacrea, neuropsichiatra infantile del Centro bambino maltrattato (CBM) di Milano - Unità di crisi e ricerca sull'abuso sessuale (Ucras), Prof. Francesco Montecchi, neuropsichiatra infantile, primario del Servizio di psichiatria e psicoterapia dell'IRCSS ospedale Bambino Gesù di Roma, Avv. Manuela Liverani di Telefono azzurro e Dott.ssa Maloni del Centro tetto azzurro di Roma, Dott.ssa Mara Gattoni, ECPAT-Italia, Dott. Giorgio Tamburlini, pediatra, Presidente di ACP (Associazione culturale pediatri), Joseph Moyersoen, presidente di Terres des Hommes – Italia, Dott. Massimo Zana, Associazione Papa Giovanni XXIII.

3.1 Coordinamento tra istituzioni

In quest'area vengono evidenziati i seguenti nodi problematici.

- A livello locale risultano rare le esperienze di coordinamento tra le istituzioni. Viene sottolineata l'esistenza di tensioni tra la magistratura minorile e quella ordinaria in quanto si evidenzia una certa difficoltà di comunicazione e condivisione degli obiettivi di intervento; questo provoca l'allungamento dei tempi procedurali, che ha una ricaduta sui servizi perché diventa un ostacolo alla possibilità di conciliare le esigenze cliniche e le esigenze giudiziarie.
- Le azioni di coordinamento vanno articolate su più livelli di implementazione: un livello interistituzionale di vertice a garanzia del progetto; un livello interistituzionale dei referenti dei servizi che si attivano nella presa in carico effettiva del minore vittima di abuso con l'attivazione di *équipe* multidisciplinari specializzate (*case conference*); un livello più squisitamente operativo in cui prevedere un'*équipe* di raccordo tra operatori specializzati con funzioni di riferimento e di supervisione nell'impostazione degli interventi per tutti gli operatori del territorio che rilevino casi di abuso sessuale. Ciascun livello della rete di coordinamento dovrebbe essere un luogo di riflessione sui casi e le metodologie di intervento così da facilitare una verifica continua del lavoro degli operatori e delle iniziative delle istituzioni.
- Stante la necessità di un coordinamento per dare risposte corrette a situazioni di abuso sessuale sui minori, uno strumento del coordinamento potrebbe essere il protocollo di intesa tra le varie istituzioni che, avendo come fondamento il lavoro di rete, è comunque un documento che può forzare la collaborazione quand'anche ci siano resistenze individuali. Il Protocollo d'intesa tra soggetti istituzionali diversi va considerato uno strumento, non un fine e, in quanto tale, deve rappresentare un contributo per uniformare le procedure; tuttavia spesso la sua attuazione dipende dalla volontà dei singoli in cui l'elemento decisivo ancora una volta risulta quello personale. La redazione e la sottoscrizione dei protocolli dovrebbe essere successiva alla formazione degli operatori e alla definizione di un linguaggio comune affinché gli obiettivi operativi e i contenuti del protocollo siano il risultato di una riflessione e di un confronto condivisi e consenta la definizione di procedure di intervento chiare specialmente in termini di raccordo tra i servizi e la magistratura ordinaria.
- Tra gli operatori, in particolare dell'area giudiziaria, sembra predominare un atteggiamento rigido, di oggettivazione del dato a tutti i costi, lasciando sullo sfondo esigenze più propriamente cliniche. Il coordinamento procedurale è una strada da persegui-

re per raccordare i tempi degli interventi che possono soffrire di sfasature temporali tali da mettere a rischio la protezione del bambino. In tal senso si segnala una scarsa collaborazione tra il tribunale ordinario e il tribunale per i minorenni, una collaborazione che non può limitarsi all'obbligo di informativa.

3.2 Servizi e protezione dei minori

Nell'area dei servizi un aspetto critico è rappresentato dalla carenza di personale competente nella rilevazione dei casi e nella presa in carico. I servizi territoriali soffrono di grosse carenze di organico che limitano il tipo di interventi che il servizio è in grado di svolgere e che necessitano di un potenziamento in termini di risorse e professionalità.

Spesso i servizi tendono a fermarsi alla fase valutativa. È grave la mancanza di operatori preparati per la presa in carico psicoterapeutica del bambino, e laddove ci siano risorse competenti i servizi sono per lo più saturi.

Allo stato attuale, gli operatori del settore vivono la contraddizione esistente tra una maggiore acquisizione di competenze e una concomitante riduzione di risorse e strumenti indispensabili per svolgere compiti di prevenzione, protezione e cura.

Fermo restando il diritto dei bambini di accedere a strutture psicoterapiche e ad operatori specializzati, la carenza di risorse a livello della presa in carico induce il rischio di creare un danno sul danno. È una situazione lesiva anche del ruolo degli operatori che rimangono relegati in una posizione inquisitoria di raccolta dei dati senza la possibilità di utilizzarli per un lavoro clinico sul trauma.

Gli operatori che si occupano di abuso sessuale devono far fronte ad un elevato rischio di *burn-out* e di stigmatizzazione; la stigmatizzazione è un problema che trae origine dalla difficoltà di affrontare situazioni che suscitano grosse reazioni di difesa da parte degli altri operatori non specializzati. Il lavoro in *équipe* costituisce un argine al *burn-out* e alla stigmatizzazione del singolo, grazie alla condivisione di responsabilità.

Conseguentemente, l'atteggiamento più diffuso tra gli operatori è quello di allontanamento da sé del fantasma dell'abuso sessuale, un fantasma che a causa del suo impatto emotivo si tende a non contattare. Il lavoro sull'abuso sessuale richiede un plateale investimento di energie che implica la capacità di effettuare non solo interventi di primo livello, ma anche operazioni più sofisticate di cura che richiedono una notevole preparazione specialistica e che consentono di ridurre il disconoscimento della complessità e specificità di queste situazioni, spesso frutto di processi di negazione accentuati anche dall'azione dei media che affrontano la tematiche secondo modalità tali da alimentare ulteriormente il processo di "evitamento" (si pensi all'uso di toni scandalistici, alla banalità delle informazioni diffuse, ecc.).

Per quanto riguarda il rapporto tra i servizi e il sistema giudiziario, esiste una difficoltà da parte di molti operatori ad agire all'interno di un contesto coatto in cui il nucleo familiare non si rivolge spontaneamente al servizio, ma dietro richiesta del tribunale. Tale nodo critico non afferisce solo a un problema di formazione degli operatori, ma si inserisce anche in un contesto di rapporto tra servizi e tribunali.

Nell'area sanitaria alla carenza di personale medico specializzato si accompagna anche la povertà di strutture adeguate e attrezzate. Un servizio sanitario specializzato dovrebbe poter godere della presenza di un'assistente sociale in grado di coadiuvare il medico durante l'accoglienza; questa figura dovrebbe svolgere una funzione di raccordo immediato tra la struttura sanitaria e le risorse necessarie presenti sul territorio (dalla polizia, ai centri di accoglienza, ai servizi sociali territoriali). Per un servizio di ginecologia pediatrica che intervenga anche nei casi di abuso sessuale sarebbe importante avere un raccordo operativo anche con pediatri, virologi, medici legali e neuropsichiatri infantili.

Nell'impostazione degli interventi mirati ai minori stranieri si può correre il rischio di un pregiudizio culturale che può portare a un *deficit* di tutela e protezione dei bambini immigrati vittime di violenze (pensando, ad esempio, che certe modalità comportamentali rientrino nella loro cultura e che siano considerate abituali, che sia più traumatico l'intervento di protezione, ecc).

Nelle aree del Sud dove sono carenti o assenti i servizi territoriali di base è difficile pensare di poter applicare il modello di un'*équipe* specializzata che integri sia l'intervento di primo livello, relativo alla segnalazione, sia quello di secondo livello che vede l'attivazione del percorso di accertamento, di accompagnamento del bambino nelle fasi processuali e, successivamente, il trattamento. Per le strutture sociosanitarie di base può non essere economicamente sostenibile costituire *équipe* specializzate in tutti i servizi, per quanto sia possibile pensare alla costituzione di *équipe* interistituzionali che utilizzano personale formato facente capo ad aziende Usl e strutture socioassistenziali differenti.

Rispetto all'obbligo di segnalazione posto dalle norme di legge gli operatori tendono a prendere tempo come se temessero di mettersi in gioco per diffidenza e paura, temendo in alcuni casi anche ritorsioni personali. Le resistenze a esporsi attivando un procedimento penale si accompagnano e sono alimentate sia da un scarsa conoscenza della legge, sia da una situazione di limitata tutela dell'operatore.

Le strutture pubbliche dovrebbero dotarsi di uffici legali in grado di assistere gli operatori nei rapporti con l'istanza giudiziaria e a tutela del loro operato.

Nella presa in carico di un minore vittima di abuso sessuale tendono ad emergere due diverse impostazioni: una che assume il minore come unico e principale centro di interesse e un'altra che sostiene la presa in carico congiunta di minore e adulto protettivo, nonché della famiglia, privilegiando così un approccio "ecologico" per la creazione del contesto di intervento. Difficile è il far emergere l'importanza della relazione madre-bambino, come se non si cogliesse l'utilità, anche per il bambino, di mettere in atto un lavoro di sostegno psicologico e sociale all'adulto protettivo.

In alcuni casi il servizio sociale non assume totalmente il proprio ruolo, ma delega al tribunale per i minorenni scelte e decisioni che potrebbe, in base alla legge, assumere direttamente creando ulteriori rallentamenti e appesantimenti nel percorso.

Lo scarso investimento sulle strutture specializzate sembra denotare un livello politico istituzionale guidato quasi esclusivamente da una logica economicistica di breve periodo: investire oggi sull'infanzia consente di ridurre i danni e quindi di risparmiare nel futuro. Ad esempio, relativamente alle comunità specialistiche si afferma che costino troppo, preferendo spesso centri non specializzati, senza calcolare i più alti costi nel lungo periodo causati dall'elevata cronicizzazione della permanenza in istituto che un intervento non adeguato può produrre. Cruciale è anche il tema della mancanza di adeguate strutture di accoglimento per i bambini abusati: la resistenza ad allontanare i bambini da zero a dieci anni, preferendo adottare tale misura solo con i bambini più grandi, ha come conseguenza ritardi nell'intervento che si effettua quando il danno è diventato quasi irreversibile, amplificando il problema della scarsità di risorse specializzate a intervenire a questo stadio di aggravamento del danno. Inoltre, i centri specializzati garantiscono valenza terapeutica anche alle modalità di accoglienza in struttura in cui l'osservazione del bambino consente di raccogliere materiale diagnostico.

Un problema che si sta proponendo spesso ai servizi è quello di dover intervenire in situazioni di abuso sessuale che vedono implicati molti bambini adescati da gruppi di pedofili. I servizi devono iniziare a interrogarsi su come rispondere alla presa in carico di situazioni così complesse, che tendono a ricorrere quando emergono casi di sfruttamento dei minori ai fini della prostituzione.

Sul tema della prostituzione minorile si sottolinea la necessità di promuovere un maggior raccordo con le ambasciate in Italia dei Paesi di provenienza delle minorenni avviate alla prostituzione poiché i loro uffici non sempre collaborano nel rilascio di certificati necessari a regolarizzare la posizione della minore una volta uscita dal mercato della prostituzione e avviata a un progetto di reinserimento sociale.

Si apprezza invece la collaborazione dimostrata dal Ministero delle pari opportunità, dal Ministero della solidarietà sociale e dal Ministero degli interni nel sostegno agli interventi di recupero per le prostitute minorenni. In particolare si ritiene un utile strumento il Comitato di coordinamento sulla prostituzione e la tratta promosso dai Ministeri delle pari opportunità e della solidarietà sociale.

Per le prostitute giovani ma già maggiorenni il problema più grosso posto dalla loro presa in carico è la difficoltà a coinvolgerle in un percorso di reinserimento sociale, anche a causa dell'irregolarità del loro permesso di soggiorno. In effetti la loro regolarizzazione costituisce uno degli elementi più dolenti del fenomeno. Il percorso di allontanamento dalla prostituzione determina l'isolamento sociale delle minori perché queste spesso non possono contare neanche sulla loro rete di protezione sociale. Sarebbero necessari progetti specifici e mirati, mentre allo stato attuale il lavoro con le minorenni parte da una progettazione genericamente orientata sulla prostituzione.

3.3 Valutazione delle leggi

Si sono evidenziati problemi di applicazione dell'art. 609 *decies* cp (collaborazione tra magistratura e servizi), per la scarsa presenza di servizi specializzati per la presa in carico di bambini abusati.

La legge non sembra aver favorito una maggiore circolarità delle informazioni tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni, ad esempio non ha arginato il fenomeno della duplicazione delle consulenze tecniche d'ufficio, mentre i rapporti tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni sono ancora molto legati alla sensibilità del singolo magistrato.

L'obbligo di informativa dal tribunale ordinario al tribunale per i minorenni è assolto spesso in forme assai discrezionali nei tempi e nei modi; la norma è lasciata totalmente all'interpretazione dei singoli magistrati perché la legge non indica i modi e i tempi secondo cui il tribunale ordinario deve informare il magistrato minorile. La comunicazione al tribunale per i minorenni apre poi la questione della segretazione degli atti se avviene quando le indagini sono ancora in corso.

Viene auspicato un ripensamento procedurale su come opera il tribunale per i minorenni, ad esempio per ridefinire il ruolo del magistrato rispetto a quello dell'avvocato. Nel rapporto con il tribunale per i minorenni l'avvocato non ha regole processuali chiare alle quali far riferimento, non ci sono tutele istituzionali come presso il tribunale ordinario perché l'intervento in sede civile è di volontaria giurisdizione.

Un punto fortemente critico riguarda la figura del curatore speciale, che dovrebbe avere una funzione di rappresentante legale del bambino: statisticamente sono pochissimi i genitori che si rivelano efficacemente protettivi nelle situazioni di abuso sessuale. Il curatore

speciale dovrebbe essere sempre nominato, ma lo svolgimento di tale funzione richiede personale competente che segua il caso durante tutto il percorso giudiziale. I bambini vittime di abuso sessuale dovrebbero poter disporre dell'ausilio di un curatore speciale in forma di gratuito patrocinio, come strumento a loro garanzia e protezione messo a disposizione dallo Stato.

Altro elemento debole dal punto di vista normativo è l'assenza di norme che consentano il pronto allontanamento del sospetto abusante. In tal senso è apprezzabile il disegno di legge sull'obbligo di allontanamento.

L'obbligo di segnalazione è vissuto in modo conflittuale dagli operatori che presentano resistenze di tipo emotivo a riconoscere l'abuso sessuale e a mettersi in relazione con il piano giudiziario. Un dato che entra in gioco rispetto all'obbligo di segnalare è anche il nodo del segreto professionale. L'ampliamento delle ipotesi di procedibilità d'ufficio ha, da un lato, messo in difficoltà gli operatori meno preparati – con il risultato di un ampliamento del numero di coloro che non vedono perché hanno paura di essere coinvolti – e, dall'altro, ha spinto a chiedere più spesso consulenza ai centri specializzati.

Con la legge 66/96 c'è stata una migliore definizione delle tipologie di reato ma permane una forte assenza di previsioni per quanto riguarda l'intervento di cura e di tutela del bambino, intervento che viene lasciato al buon senso degli operatori; nella legge non si parla espressamente di protezione del bambino, mentre sarebbe necessaria una codifica degli aspetti più inerenti alla protezione, ad esempio, attraverso la previsione di norme invalidanti il percorso nel caso in cui non siano stati attivati anche i servizi sociali per mettere in atto interventi di protezione, come previsto dal DPR 448/88 che disciplina il procedimento penale minorile.

L'applicazione della legge è limitata dalla mancanza di risorse strumentali e di competenze diffuse, ad esempio l'incidente probatorio è richiesto come *routine*, ma sono poche le strutture attrezzate per lo svolgimento delle audizioni protette. Esiste anche un problema di formazione adeguata per i consulenti dell'Autorità giudiziaria, per cui talvolta si è costretti a duplicare le valutazioni perché il materiale disponibile non è utilizzabile a causa della mancanza di competenze del consulente incaricato.

All'interno delle procure i procedimenti dovrebbero essere seguiti da *pool* specializzati di magistrati e la riforma del giudice unico in molte realtà ha portato a una paralisi o alla dispersione di esperienze professionali.

Si lamenta una scarsa conoscenza del diritto minorile, disciplina molto complessa e poco studiata. Si legifera spesso dimenticando il

minore e dando scarso rilievo alla convenzione Onu sui diritti dell'infanzia: basterebbe comunque non infrequentemente, per una fattiva protezione del minore, applicare norme già esistenti e rendere operativa la convenzione Onu. Inoltre se le norme che riconoscono i diritti del minore ci sono, rischiano di essere deficitari gli strumenti attuativi di tali diritti. Da questo punto di vista, viene ribadita l'importanza della figura del garante dell'infanzia come uno degli strumenti possibili, sebbene non sostitutivo della figura di un curatore speciale a garanzia del minore nelle varie fasi di un procedimento penale.

Le esigenze giudiziarie di tipo penale sono troppo centrate sul perseguire il colpevole correndo il rischio, nel dare spazio ai leciti diritti della difesa, di perdere di vista le esigenze di protezione del bambino.

La perizia ginecologica risulta abbastanza acquisita come passaggio utile nella fase delle indagini; spesso, tuttavia, ci si aspetta dalla perizia più di quello che la perizia può effettivamente offrire, specialmente quando la rilevazione arriva con ritardo e si richiede una perizia ginecologica su fatti risalenti a qualche anno prima, per cui, dati i tempi intercorsi, si può verificare che i quesiti che vengono posti non siano risolvibili da un punto di vista anche strettamente anatomico dati i tempi che sono intercorsi.

Un limite al lavoro di rete e alla presa in carico del bambino è anche il fatto che non si possa nominare un centro per la consulenza tecnica di ufficio ma solo singoli professionisti che, se operano in forma isolata, una volta compiuto il loro lavoro hanno meno risorse da offrire in appoggio al bambino e alla famiglia.

Le norme dovrebbero prevedere la possibilità di trattamento coatto dell'abusante anche ai fini di una possibile terapia di cura o controllo, come in Francia dove è in discussione un disegno di riforma che prevede il trattamento e il recupero dell'abusante.

Secondo alcuni esperti, per quanto riguarda l'applicazione della legge 66/96, sarebbe necessaria la costituzione di un albo di periti specializzati e la definizione di norme che indichino chiaramente sia i criteri di scelta sia i meccanismi di nomina; lo psicologo forense dovrebbe essere una figura professionale diversa dallo psicologo clinico in quanto avente competenze non sovrapponibili, soprattutto in sede di intervento giudiziario.

Per quanto riguarda più specificamente la legge 269/98 si evidenzia come molti degli articoli implichino un'attività di indagine a livello internazionale che richiede un forte investimento di risorse e strumenti di indagine da parte dello Stato; inoltre, in merito alla prostituzione e allo sfruttamento dei minori è necessario chiarire il raccordo tra questa legge e la legislazione sull'immigrazione in particolare per quanto riguarda le attività di controllo del territorio.

Rispetto alla prostituzione minorile dal punto di vista legale un punto cruciale attiene al comma 6 dell'art. 18 del Testo unico sull'immigrazione che prevede la possibilità di rilasciare il permesso di soggiorno all'atto della dimissione del minore dall'istituto di pena: poiché le adolescenti minori di 18 anni sono ospitate in strutture alternative agli istituti di pena si rischia che un'interpretazione letterale della norma impedisca il rilascio del permesso di soggiorno.

3.4 Informazione e formazione

La formazione di base dovrebbe essere prevista per tutte quelle professioni che in modo diretto o indiretto entrano in contatto con l'infanzia e dovrebbe includere un percorso di crescita individuale e collettivo verso la maturazione di competenze relazionali. Se ne dovrebbero occupare l'università, le scuole di formazione, le scuole di specializzazione postuniversitaria.

Un altro livello è quello della sensibilizzazione diffusa per promuovere una cultura dell'infanzia che valorizzi le esigenze dei bambini rispetto a quelle degli adulti portando al superamento dell'adultocentrismo nelle relazioni con l'infanzia.

La formazione dovrebbe essere realizzata in modo tale da corrispondere non solo al bisogno di acquisizione di informazioni teoriche ma anche di competenze applicative. Il bisogno formativo è sempre più pressante tra gli operatori interessati a lavorare in questo settore per un'aumentata consapevolezza della delicatezza degli interventi diagnostici, clinici e peritali richiesti in questo settore.

Nella formazione si sta dando grande spazio alla rilevazione e alla diagnosi con una sottovalutazione, e uno scarso investimento di risorse anche economiche sul versante della formazione finalizzata al trattamento terapeutico: questo crea percorsi formativi a imbuto che alimentano il senso di impotenza degli operatori incapaci di fare un progetto di lungo periodo per mancanza delle necessarie competenze professionali.

L'attività formativa deve prevedere l'acquisizione di competenze specifiche relative all'organizzazione dei servizi e al coordinamento interno così da facilitare la rilevazione, la diagnosi e la cura dei casi di abuso sessuale.

Un'area critica del sistema di tutela è il settore scuola i cui operatori spesso non sono attrezzati a riconoscere e a segnalare situazioni di abuso. La scuola è un ambito cruciale per l'attività di prevenzione, ma è necessario attivare gli insegnanti, aiutarli a migliorare le loro capacità di ascolto empatico rispetto ai bambini, alle famiglie e ai colleghi. L'insegnante può diventare attore della prevenzione e della rilevazione precoce dell'abuso sessuale se avviene un cambiamento nel suo modo di entrare in relazione con l'allievo.

Tra i beneficiari diretti della formazione dovrebbero esserci anche i bambini e le bambine e gli adolescenti, da coinvolgere in un'opera di prevenzione primaria finalizzata allo sviluppo di capacità relazionali e dinamiche a scopi autoprotettivi.

3.5 Integrazione tra esigenze cliniche e giudiziarie

In questo settore sono state portate le seguenti osservazioni:

- Il partire spesso dalla pregiudiziale che il bambino non sia credibile mette a rischio l'intervento e favorisce la duplicazione degli accertamenti sul bambino in cui viene data maggiore attenzione alle indagini sul reato piuttosto che ai bisogni effettivi del soggetto in crescita. Non ci si può muovere solo all'interno di una dimensione investigativa, per rispettare le esigenze del bambino è indispensabile tenere conto anche della dimensione psicologica e sociale.
- La protezione del bambino rischia di essere il passo successivo e non antecedente all'accertamento con il rischio che il bambino sia lasciato solo ed esposto a possibili ritorsioni e minacce da parte dell'abusante. La protezione del bambino è necessaria affinché sia possibile mettere in atto un intervento clinico di valutazione e riparazione del trauma dell'abuso sessuale e per incidere su quelle dinamiche che possono continuare ad alimentare gli adattamenti patologici della piccola vittima.
- Si evidenzia spesso una discrasia tra i tempi della giustizia e quelli del bambino a causa di una insufficiente comunicazione tra i vari operatori: talvolta i tempi dei giudici precorrono quelli del bambino non ancora pronto a testimoniare, ma nella maggior parte dei casi i tempi giudiziari sono troppo lenti, le richieste di consulenza possono arrivare dopo mesi quando nel bambino può essersi attivato un processo autoprotettivo di rimozione o di adattamento, particolarmente forte nei bambini più piccoli.
- La scarsa conoscenza reciproca tra l'area dell'operatore giudiziario e quella dell'operatore psicologico produce ritardi procedurali. Il coordinamento tra gli operatori viene ribadito come strumento utile a fluidificare e abbreviare i tempi per la messa in atto della piena tutela del bambino. Lo scarso collegamento tra le istituzioni e i servizi amplifica il rischio di un abuso secondario da parte delle istituzioni.
- Si lamenta che molti magistrati abbiano una visione parziale dell'intervento di protezione poiché la richiesta di collaborazione che rivolgono ai servizi è spesso focalizzata solo sul bambino e manca un'attenzione alla valutazione della famiglia, che rima-

ne pur sempre una risorsa importante per il bambino. Tale impostazione porta a un'assenza di investimento sociale sul genitore potenzialmente protettivo e viene a mancare una progettualità di lungo periodo per assicurare protezione e benessere al minore. Per quanto riguarda il tribunale per i minorenni si rileverebbe quindi una tendenza a intervenire sulle urgenze piuttosto che costruire un progetto di lungo periodo.

- Inizia a evidenziarsi un problema di tutela degli operatori che si occupano di abuso sessuale che sempre più spesso sono attaccati a livello professionale e personale: allargare le competenze e accrescere il numero degli operatori specializzati è già di per sé una tutela per l'operatore, ma si potrebbe anche istituire per i dipendenti pubblici un ufficio legale in grado di fornire informazioni precise agli operatori che si occupano di abuso.
- Nei casi di abuso sessuale extrafamiliare il tribunale per i minorenni spesso archivia i casi e questo significa che i servizi non ricevono un decreto di presa in carico del bambino; l'unica autorità che interviene è quella penale cosicché dopo l'incarico per una consulenza tecnica, ad esempio in incidente probatorio, i bambini rimangono per lo più privi di assistenza.
- Non è raro che la mancanza di conoscenze specifiche nei magistrati che si occupano del problema porti non solo a un'inadeguatezza del procedimento rispetto alle esigenze del caso, ma anche a una delega della gestione del percorso alla figura dello psicologo.
- Gli interventi valutativi/terapeutici coatti sono spesso per la famiglia l'unica possibilità di accesso alla definizione di una richiesta di cambiamento. È importante che le istituzioni giudiziarie acquisiscano tale consapevolezza così da considerare tali interventi come uno strumento aggiuntivo di tutela del bambino consentendo ai suoi genitori di accedere a una possibilità di cambiamento dell'inadeguatezza evidenziata. La valutazione dell'abuso sessuale, infatti, non può essere disgiunta da un intervento anche terapeutico che se condotto secondo modalità deontologicamente corrette, non rischia di inficiare l'accertamento giudiziario.
- Sul problema della sfasatura tra i tempi giudiziari e i tempi del bambino dovrebbe poter intervenire un rappresentante del bambino con la facoltà di comunicare al giudice la situazione pregiudizievole per il minore. Il problema dei tempi è strettamente connesso con quello dell'incidente probatorio e diventa particolarmente delicato nei riti abbreviati quando il processo si

avvale esclusivamente della relazione peritale senza che al perito sia data possibilità di spiegare in aula punti rimasti confusi durante l'audizione del bambino.

- Attualmente gli sforzi in termini organizzativi e di coordinamento (anche a livello europeo) sono in gran parte finalizzati alla tutela e all'intervento giudiziario, ma non sono sufficienti di per sé a rispondere alle esigenze emotive del bambino che necessita anche di una presa in carico del suo mondo interno dal punto di vista clinico.

Le iniziative del Governo centrale

1. Le iniziative internazionali del Governo; 2. Le iniziative della Presidenza del consiglio; 3. Le attività di cooperazione internazionale; 4. L'attività di polizia; 5. La prevenzione del turismo sessuale in danno dei minori.

Per contribuire al meglio all'attuazione delle leggi in materia di contrasto alla violenza e allo sfruttamento sessuale dei minori, il Governo ha assunto molteplici iniziative.

Alcune di queste misure di contrasto erano state già avviate in una fase antecedente all'approvazione delle leggi in questione, perché si era opportunamente avvertita la necessità di una più significativa azione governativa per ostacolare un fenomeno che da tempo aveva mostrato la sua estrema pericolosità.

Naturalmente nella fase successiva per l'attuazione della legge l'iniziativa del Governo è stata fortemente incrementata.

1. Le iniziative internazionali del Governo

Fin dal maggio 1998 è stata siglata – tra Bill Clinton e Romano Prodi – un'intesa tra Governo italiano e Governo degli Stati Uniti d'America per impegnare entrambi i Paesi a prendere misure contro la tratta di donne e bambini e istituire un gruppo di lavoro bilaterale. L'accordo prevede forme di cooperazione nel campo dello scambio di informazioni investigative, del *training* delle forze di polizia, della prevenzione, con particolare riferimento alle campagne di informazione nei Paesi di origine.

Nel giugno dello stesso anno a Roma è stato adottato lo Statuto della Corte penale internazionale in cui, su iniziativa della delegazione italiana, il *trafficking* viene esplicitamente menzionato come una delle moderne forme di riduzione in schiavitù e inserito nella lista dei crimini contro l'umanità, nell'ambito del delitto di *enslavement*.

Nel febbraio 1999 è stato discusso a Vienna un Protocollo sulla tratta di persone.

Nel corso dei lavori del Gruppo ad hoc per la redazione della Convenzione sulla criminalità organizzata transnazionale, in base a una proposta presentata da Stati Uniti e Argentina, si è poi discusso il *draft* di un protocollo addizionale specifico sul traffico di persone, in particolare donne e minori, distinto da quello sull'immigrazione illegale. Il traffico viene riconosciuto come delitto tipicamente commesso dalla criminalità organizzata avente caratteristiche proprie rispetto alla violazione delle leggi sull'immigrazione.

Nel giugno dello stesso anno, a Vienna, il Governo italiano sostiene la scelta di un protocollo *ad hoc* sulla tratta degli esseri umani. La delegazione italiana sottolinea il nesso inscindibile tra protezione dei diritti delle persone ridotte in schiavitù e repressione penale del fenomeno criminale. In base a questa posizione, l'Italia presenta una serie di proposte volte a migliorare le norme relative alla protezione e all'assistenza delle vittime, nonché alla possibilità di ottenere un permesso di soggiorno (artt. 4 e 5), in coerenza con la previsione dell'art. 18 del TU sull'immigrazione.

Nel gennaio 2000, a Vienna, ha inizio la discussione sulla definizione del crimine di tratta di persone secondo due opzioni distinte di cui la prima, sostenuta da Usa, Italia e Olanda, si focalizza sul concetto di schiavitù, la seconda sul concetto di sfruttamento e in particolare di sfruttamento sessuale. La posizione italiana è in linea con la giurisprudenza della Cassazione, secondo cui il traffico è inquadrato nel delitto di riduzione in schiavitù *ex* art. 600 cp, e con il disegno di legge governativo, che descrive in termini attuali il fenomeno del traffico come moderna forma di condizione analoga alla schiavitù.

Nel febbraio 2000, nella Conferenza di Tokyo, la delegazione italiana e quella tedesca, appartenenti al G8 – Gruppo di Lione, ricevono l'incarico di formulare e portare alla discussione un'ipotesi di mediazione tra le due opzioni, su cui far convergere il consenso di tutte le delegazioni con lo scopo di ultimare il protocollo insieme alla Convenzione sulla criminalità organizzata, nella Conferenza prevista a Palermo nel novembre-dicembre 2000.

2. Le iniziative della Presidenza del consiglio

Presso il Dipartimento per gli affari sociali è stata istituita nel 1997 una Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale di minori, composta da rappresentanti di tutti i ministeri interessati, delle principali Ong e da esperti della materia. Nel settembre del 1998, la Commissione ha presentato e ampiamente diffuso un documento contenente linee guida per un percorso mirato alla conoscenza del fenomeno, alla prevenzione di esso, alla presa in carico e alla protezione delle vittime, alla responsabilizzazione delle collettività sul tema dei diritti dei minori mettendo a punto un'organica e globale strategia basata su cinque direttrici di intervento:

- una più organica ed esaustiva raccolta dei dati relativi ai fenomeni di violenza o abuso e una mappatura delle risorse sul territorio nazionale;
- un'intensa attività di formazione di base sul fenomeno del maltrattamento e dell'abuso da parte di tutti coloro che sono coin-

volti nel processo educativo perché acquistino le competenze necessarie a comprendere i segnali di disagio nonché un'adeguata formazione specialistica per gli operatori delegati a diagnosticare l'abuso e a prendere in carico la vittima;

- il potenziamento della qualità delle risorse anche attraverso la costruzione di reti per realizzare progetti globali di aiuto ai bambini e l'adozione di protocolli di intesa tra le diverse competenze istituzionali (integrazione sociosanitaria, rapporti tra uffici giudiziari, tra servizi sociosanitari e uffici giudiziari, tra scuola servizi sociali e sanitari e uffici giudiziari);
- intese a livello nazionale e internazionale per la lotta allo sfruttamento sessuale dei minori, centralizzando le banche dati in collegamento con i paesi stranieri, armonizzando la legislazione sul turismo sessuale con quella straniera, collegandosi con le istituzioni straniere che operano nel settore;
- patti di intesa con i *media* per la diffusione di una cultura dell'infanzia che veda rispettata la Carta dell'Onu.

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza istituito presso il Dipartimento per gli affari sociali ha realizzato e pubblicato nel marzo 1998 un dossier monografico di 334 pagine, con contributi e documentazione sulle violenze sessuali sulle bambine e sui bambini e sulle metodologie di intervento per il recupero delle vittime: il dossier è stato inviato a istituzioni pubbliche, a operatori giudiziari, sanitari e sociali, ad associazioni della società civile che operano in questo settore, e ha contribuito non poco alla diffusione di un'esatta conoscenza e comprensione del fenomeno e a stimolare nuove forme di sostegno e di recupero delle vittime di queste azioni criminali.

Con decreto del febbraio 1998, è stato istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità il Comitato di coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta di donne e minori a fini di sfruttamento sessuale avente i seguenti compiti:

- analisi del fenomeno;
- indicazione di criteri per la raccolta di dati e la formulazione di stime;
- revisione della normativa interna allo scopo di adeguarla alle nuove esigenze emerse dall'evoluzione del fenomeno della tratta;
- formulazione di proposte per l'attuazione delle *Linee guida europee per misure efficaci di prevenzione e lotta contro la tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale*, contenute nella dichiarazione de L'Aja del 26 aprile 1997 e degli altri atti intenzionali sottoscritti dall'Italia;

- formulazione di proposte per l'emanazione di direttive indirizzate a tutti gli operatori di settore;
- formulazione di proposte di iniziative da assumere a livello internazionale nelle sedi bilaterali e multilaterali.

Molteplici sono gli strumenti normativi e le azioni di contrasto della tratta a scopo di sfruttamento sessuale adottate che operano su più piani:

- *repressivo* nei confronti della criminalità organizzata;
- *normativo*: revisione della disciplina nazionale e internazionale in materia di immigrazione e lotta all'emersione di nuove forme di schiavitù;
- *di protezione sociale*: offerta alle vittime di programmi di intervento per sottrarsi allo sfruttamento in condizioni di sicurezza.

A livello normativo, nel testo unico della legge sull'immigrazione è stato inserito l'art. 18 che prevede la possibilità della vittima della tratta di esseri umani di sottrarsi a questa forma di schiavitù e di accedere ai progetti di protezione sociale a cui sono stati attribuiti fondi per 10 miliardi annui. Con il conseguente regolamento di attuazione del novembre 1999 si prevede un finanziamento da parte del Dipartimento per le pari opportunità di programmi di assistenza e integrazione sociale realizzati dagli enti territoriali o da soggetti privati con essi convenzionati.

Con decreto ministeriale del 20 gennaio 1999 è stato istituito presso il Dipartimento per gli affari sociali, secondo l'art. 17 della legge 269/98, il Comitato di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, relative alla prevenzione, assistenza e tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso sessuale.

Nel marzo 1999 il Governo ha presentato un disegno di legge alla Camera recante «misure contro il traffico di persone» che è attualmente all'esame della Commissione giustizia.

Sul piano della protezione sociale, nel novembre 1999 è stata costituita la Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 della legge sull'immigrazione – composta da rappresentanti del Dipartimento per le pari opportunità, del Dipartimento per gli affari sociali, del Ministero degli interni e di quello della giustizia – per controllare, indirizzare e programmare le risorse per l'attuazione dei programmi di assistenza e integrazione sociale e nello stesso mese, con decreto interministeriale, sono stati indicati i criteri e le modalità per la selezione dei programmi di assistenza e integrazione sociale di cui all'art 18 del testo unificato sull'immigrazione. Sono stati presentati 61 progetti e ne sono stati approvati 49. Il 29 febbraio di quest'anno è

stata firmata la convenzione che rende operativi i progetti sopra indicati, di conseguenza sarà possibile il rilascio di quel permesso di soggiorno temporaneo funzionale proprio alla facoltà di accedere ai progetti di protezione sociale.

Nel novembre del 1999, la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati istituita presso il Dipartimento per gli affari sociali ha prodotto il primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia in cui viene segnalato l'incremento dei detenuti stranieri in relazione al fenomeno della tratta di donne e minori con specifico riferimento allo sfruttamento della prostituzione.

Tra il dicembre 1999 e il febbraio 2000 si sono avviate le "azioni di sistema" per il coordinamento dei progetti, il monitoraggio degli effetti, l'informazione sugli interventi tra le istituzioni, i cittadini e i potenziali utenti delle misure di protezione. La prima azione di sistema, già finanziata e in corso d'opera, consiste nell'apertura di un numero verde per informazioni e aiuto, realizzato con un coordinamento nazionale collegato con quindici punti locali per assicurare un tempestivo intervento sul territorio alle vittime della tratta.

Il 2 giugno 2000 il Consiglio dei ministri ha approvato, su proposta del ministro per la Solidarietà sociale, il Piano nazionale di azione relativo al biennio 2000-2001, previsto dalla legge 451/97. Il documento, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia con parere favorevole della Commissione parlamentare per l'infanzia, contiene, tra le linee strategiche fondamentali e gli impegni concreti che il Governo intende perseguire, una sezione dedicata agli strumenti e interventi di tutela a favore di minori vittime di abusi e sfruttamento sessuale.

Specificamente, contro le violenze sessuali di cui sono vittime i minori il Governo intende:

- realizzare un'intensa attività di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni per la prevenzione, l'assistenza anche in sede legale e la tutela dei minori vittime di sfruttamento sessuale;
- prevenire il fenomeno, incrementando l'azione dei nuclei di polizia giudiziaria istituiti presso le questure, anche in collaborazione con analoghi organismi esistenti negli altri Paesi europei;
- reperire i dati relativi a questo fenomeno e realizzare la mappatura dei servizi e delle risorse disponibili nel settore;
- realizzare una campagna di sensibilizzazione delle persone su questo tema;
- sensibilizzare e avviare attività di formazione specifica di concerto tra i diversi ministeri nei confronti dei professionisti che hanno particolari rapporti con l'infanzia (operatori scolastici,

operatori sanitari, in particolare pediatri) perché siano in grado di percepire il disagio dei bambini maltrattati e abusati;

- facilitare la stipulazione di protocolli di intesa tra le varie istituzioni che si occupano di questo problema, per disegnare una comune metodologia di intervento;
- riqualificare il sistema delle accoglienze residenziali per minori attraverso la fissazione di standard e linee operative;
- promuovere l'attivazione o il potenziamento di servizi proponendo la costituzione di *équipe* territoriali di raccordo specializzate.

Inoltre, rispetto ad adeguati organi di tutela dei minori il Governo si impegna a:

- presentare al Parlamento un disegno di legge per l'istituzione di un Ufficio di tutela del minore, in attuazione delle pressanti richieste in tal senso di organismi internazionali;
- predisporre un'organica riforma della magistratura minorile che delinei, con più chiarezza e maggiori garanzie per tutte le parti, le procedure che l'organo giudiziario minorile deve adottare e che disciplini in maniera organica i rapporti tra giudice dei minori e servizi, attivando strumenti concreti di comunicazione tra servizi sociali degli enti locali e organi giudiziari, che porti all'approvazione dell'ordinamento per i servizi minorili.

Sul piano della tutela della salute intesa come benessere, l'impegno del Governo si concretizza nell'attuazione del Piano sanitario nazionale che, attraverso lo specifico strumento del Progetto obiettivo materno infantile, parte integrante del piano di azione, rivolge tra l'altro una particolare attenzione alla prevenzione del disagio psichico e sociale anche in riferimento ai maltrattamenti, abusi e sfruttamenti sessuali a danno di bambini e adolescenti.

Con l'art. 17, comma 2 della legge 269/98 è stata prevista l'istituzione di un fondo costituito dalle multe irrogate in base agli artt. 2, 3, 4, 5, dalle somme confiscate *ex* art. 7 e dalla vendita di beni confiscati in azioni secondo quanto stabilito dalla legge 269/98. Una quota pari a due terzi del fondo è destinata a finanziare programmi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime del mercato della prostituzione minorile, della pornografia infantile e del turismo sessuale. Un aspetto estremamente innovativo nelle previsioni di utilizzazione delle risorse disponibili nel fondo è la destinazione, di un terzo di esse, a interventi di recupero espressamente richiesti da coloro che si rendono responsabili dei reati previsti dalla legge.

Non risultando condanne passate in giudicato, allo stato attuale il fondo non è stato materialmente costituito.

3. Le attività di cooperazione internazionale

Si è venuta sviluppando l'azione che la Cooperazione italiana da tempo conduce in favore dello sviluppo della condizione minorile e in particolare contro lo sfruttamento del lavoro minorile nelle sue forme peggiori.

Le nuove linee guida della Cooperazione italiana sulla tematica minorile indicano nello sviluppo delle nuove generazioni il fattore fondamentale su cui investire: concentrare le risorse nella formazione dei cittadini affinché siano partecipi della propria crescita, intervenendo e adottando un'ottica di genere fin dall'infanzia, significa creare le premesse per incrementare le capacità degli individui e delle comunità a gestire i processi di sviluppo nel rispetto dei diritti umani e a facilitare in prospettiva la democratizzazione delle istituzioni. La promozione della condizione dei bambini e dei giovani si realizza attraverso iniziative concrete di prevenzione e lotta a questi fenomeni.

La Convenzione Ilo n. 182 (Ginevra, giugno 1999) e la successiva Dichiarazione 190, approvate dal Governo italiano, definiscono lo sfruttamento del lavoro minorile nelle sue forme più intollerabili: tra queste lo sfruttamento sessuale commerciale dei minori rappresenta una delle problematiche che la DGCS ha scelto prioritariamente di affrontare mediante iniziative mirate in corso di realizzazione. In particolare, dopo l'approvazione delle linee guida della DGCS e nel quadro della Convenzione Ilo n. 182, sono stati avviati, per complessivi 27,1 miliardi di lire, dieci programmi di azioni specifiche volte a ridurre l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori in Paesi dell'Asia, Africa, America latina ed Europa dell'Est.

- Programma Unicri *Global program against the trafficking of human beings*, di cui la Cooperazione italiana finanzierà le attività rivolte alla fascia 0-18 anni: l'Unicri realizzerà l'intervento in collaborazione con Ecpat International in quattro regioni del mondo: Asia, Africa, America latina e Europa dell'Est.
- Programma Ilo/Ipec *Global campaign to raise awareness and understanding on child labour*, finalizzato alla promozione della ratifica della Convenzione Ilo n. 182 sulle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile, con particolare riferimento allo sfruttamento sessuale commerciale dei minori e al turismo sessuale. L'iniziativa deliberata a gennaio 2000 è in fase di avvio.
- Programma Unicef/Repubblica Dominicana in collaborazione con Ecpat *Eliminazione delle forme peggiori di sfruttamento dei minori e del turismo sessuale in danno dei minori*".
- Programma Unicri/Nigeria in collaborazione con Ecpat *Progetto contro la tratta di donne e bambini dalla Nigeria in Italia*, focalizzato principalmente sui minori di 18 anni. Il programma è focalizzato sul rafforzamento istituzionale nigeriano e sulla cooperazione bi-

laterale tra Nigeria e paesi limitrofi di transito come misura di contrasto alla criminalità organizzata transnazionale e prevede interventi informativi rivolti alle giovani nigeriane.

- Programma Unicef/Nicaragua *Programma a sostegno dei Diritti dellinfanzia e dell'adolescenza in Nicaragua*, realizzato attraverso il coinvolgimento di Ong locali e italiane.
- Programma Unicef/Senegal in collaborazione con Ecpat e Ilo *Lotta allo sfruttamento del lavoro minorile nelle sue forme peggiori in Senegal*, con particolare riferimento ad azioni di contrasto del turismo sessuale.
- Programma Banca mondiale/Albania *Sviluppo dei servizi essenziali per le fasce vulnerabili della popolazione. Componente di lotta allo sfruttamento del lavoro minorile, anche ai fini sessuali e tratta delle giovani donne*, prevede un progetto pilota della durata di diciotto mesi rivolto alla prevenzione dei fenomeni connessi allo sfruttamento commerciale sessuale dei minori, con particolare riguardo alla tratta di giovani albanesi verso l'Italia per l'avviamento alla prostituzione forzata.
- Programma Unicri/Angola con la partecipazione di Ong italiane *Sostegno alla realizzazione di un'amministrazione della giustizia minorile a Luanda e realizzazione dei diritti dei minori criminalizzati e vittime*.
- Programma Ong/Etiopia *Sviluppo sociale dei giovani e lotta alla povertà in due regioni selezionate dell'Etiopia: Cromia e City Amministration Addis Abeba*, con particolare riferimento a forme di contrasto dell'abuso sessuale, della prostituzione minorile organizzata e della tratta.
- Programma Unicef/Ruanda rivolto a bambini e adolescenti vittime di conflitti armati e di criminalizzazione a rischio di sfruttamento e abuso sessuale.

4. L'attività di polizia

4.1 Gli Uffici per i minori

A partire dal maggio del 1996 – per intensificare l'azione di polizia finalizzata alla prevenzione e al contrasto di fenomeni criminosi a danno dei minori – è stato elaborato dal Ministero dell'interno, nel quadro del Dipartimento della pubblica sicurezza a tutela dei minori, il *Progetto arcobaleno* volto a rimodulare e potenziare gli interventi svolti nel settore dalle questure. Sono stati così costituiti, presso tutte le questure, gli Uffici minori con funzioni essenzialmente di pronto soccorso per le esigenze dei minori e delle famiglie in difficoltà, di monitoraggio delle fenomenologie criminose di cui sono vittime i minori e inoltre:

- è stata istituita una speciale linea telefonica per l'attivazione di procedure di intervento emergenziale in favore dei minori con qualificati apporti del personale dei predetti uffici;
- si è realizzato un raccordo tra questa nuova struttura e gli enti pubblici o privati che operano nella stessa area del settore minorile;
- si è provveduto a un'adeguata formazione dei dirigenti preposti a tali strutture, nonché degli operatori, attraverso seminari di formazione della durata di una settimana, aventi a oggetto fenomeni criminosi coinvolgenti i minori e gli interventi di tutela, con particolare riguardo ai collegamenti con gli organismi internazionali (Unicef; Unicri) operanti nel settore;
- è stata istituita, a livello centrale, un'apposita unità organizzativa nell'ambito della Direzione centrale per la polizia criminale con l'obiettivo di svolgere una costante azione di monitoraggio sull'evoluzione delle attività criminose coinvolgenti i minori vittime di reato in sintonia con l'attività svolta in altri Paesi.

A seguito della legge 269/98, con decreto del Ministero dell'interno, sono stati istituiti presso le questure Sezioni specializzate e Nuclei di polizia giudiziaria; questi ultimi hanno assorbito le competenze dei preesistenti uffici minori, mantenendone la denominazione.

Mediante le prime, inserite nelle squadre mobili che costituiscono un complesso investigativo di più ampio respiro, si è inteso realizzare un ulteriore miglioramento dell'azione di prevenzione e di repressione dello sfruttamento sessuale dei minori, in termini sia quantitativi sia qualitativi.

La citata legge ha, infatti, messo a disposizione degli operatori di polizia particolari strumenti investigativi, consistenti nella possibilità di effettuare acquisti simulati di materiale pornografico concernente minori e di partecipare alle relative attività di intermediazione, nonché di richiedere all'autorità giudiziaria che sia ritardata l'emissione o l'esecuzione di provvedimenti restrittivi o di sequestro, quando ciò sia necessario per acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per la cattura dei responsabili.

Recentemente, inoltre, allo scopo di costituire un unico polo di riferimento specializzato anche nelle violenze sessuali nei confronti di donne e minori, alle citate Sezioni è stata attribuita, con direttiva del capo della polizia, la competenza sui reati concernenti gli abusi sessuali in genere.

Ai nuclei di polizia giudiziaria sono affidate, invece, le funzioni di raccordo con gli altri enti e organismi preposti alla tutela dei minori e di monitoraggio delle fenomenologie delittuose inerenti agli stessi.

Essi, pertanto, provvedono ad acquisire sia le informazioni concernenti le indagini condotte in materia da tutti gli organismi investigativi della provincia, sia le notizie relative alle pertinenti iniziative di carattere preventivo assunte da enti pubblici e privati.

I predetti nuclei si coordinano con gli analoghi organismi esistenti negli altri Paesi europei, attraverso le strutture già preposte alla cooperazione internazionale di polizia (Interpol, Europol e Sirene). La forte condivisione, a livello europeo e internazionale, delle misura di contrasto dello sfruttamento sessuale e della tratta di minori costituisce una direttrice pregnante della specifica azione di polizia; a questo riguardo il Dipartimento della pubblica sicurezza ha aderito al Programma Stop (Sexual Trafficking of Persons) *Studio di fattibilità: trasferimento rapido delle informazioni per prevenire e combattere la tratta di esseri umani, donne e bambini, a fini di sfruttamento sessuale nell'Unione europea* presentato dal Ministero dell'interno e dall'Oim (Organizzazione internazionale migrazioni) per il conseguimento dei seguenti obiettivi:

- suggerire nuovi sistemi per migliorare la raccolta e l'analisi delle informazioni sulla tratta degli esseri umani nell'Unione europea;
- verificare le modalità di cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione e gli altri Stati interessati ad attuare misure di contrasto della tratta;
- suggerire l'adozione di mirati interventi legislativi per contrastare più efficacemente il fenomeno;
- stabilire apposite reti di collegamento con i Paesi di origine e di transito della tratta.

Inoltre, affinché si possa delineare, in termini compiuti e aggiornati, un quadro evolutivo delle fenomenologie criminali in questione, i Nuclei di polizia giudiziaria hanno il compito di fornire le informazioni acquisite alla Direzione centrale della polizia criminale, cui spetta l'attività del coordinamento delle investigazioni di polizia a livello nazionale e di contribuire all'elaborazione delle strategie anticrimine del Dipartimento della pubblica sicurezza.

Inoltre, per contrastare, a livello europeo e internazionale, le organizzazioni internazionali dedite allo sfruttamento sessuale e commerciale dei minori, aventi dimensioni e ramificazioni transnazionali, la Direzione centrale della polizia criminale ha provveduto a quanto segue.

- Coordinare l'attività informativa e di indagine tramite i canali Interpol.
- Partecipare attivamente al gruppo di lavoro permanente dell'Interpol sui reati di cui sono vittime i minori. Compito di tale gruppo è quello di individuare le principali tematiche in mate-

ria, di sviluppare adeguati approfondimenti, di formulare raccomandazioni al segretariato generale per l'eventuale emanazione di apposite risoluzioni (si sono affrontate, tra le altre, le tematiche relative alla formazione del personale di polizia, le legislazioni nazionali sulla pornografia infantile e, in materia di prostituzione minorile, la pornografia informatizzata, lo scambio di informazioni sulle reti di pedofili scoperte nei vari paesi, l'attività di contrasto al turismo sessuale).

- Cooperare con i collaterali organismi stranieri del Nucleo operativo di polizia delle comunicazioni che, tra l'altro, è impegnato a contrastare, a livello internazionale, la fruizione e il commercio di materiale pornografico, coinvolgente i minori, attraverso Internet.
- Collaborare all'azione comune dell'Europol in materia di traffico degli esseri umani e allo sfruttamento sessuale dei minori e delle donne.

Infine, la legge 269/98 ha stabilito che, in sede di indagini sui delitti perpetrati con l'impiego di sistemi informatici o di mezzi di comunicazione telematica, il personale addetto all'organo del Ministero dell'interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazione, può utilizzare indicazioni di copertura, anche per attivare siti nelle reti, realizzare o gestire aree di comunicazione o scambio su reti o sistemi telematici. Tale organo è stato individuato nel Servizio di polizia postale e delle comunicazioni del Dipartimento della pubblica sicurezza e nelle sue articolazioni periferiche che provvede all'attività di carattere operativo in materia di sicurezza delle telecomunicazioni e a contrastare la pubblicizzazione, la fruizione e il commercio di materiale pornografico attraverso Internet.

4.2 La polizia postale e delle comunicazioni

Come accennato, nell'ambito di una più generale ristrutturazione dei servizi di specialità della polizia di Stato, è stato costituito presso il Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, il Servizio postale e delle comunicazioni con il compito di:

- provvedere alle esigenze di carattere amministrativo, statistico, formativo e di gestione generale dell'attività nel settore delle comunicazioni;
- coordinare le attività operative dei compartimenti di polizia postale in materia di prevenzione e repressione di reati nel settore delle telecomunicazioni;
- studiare metodologie operative applicabili al settore specifico;
- realizzare attività di ricerca ed elaborare strategie volte a contrastare i fenomeni criminali di pertinenza;

- sviluppare progetti relativi alla sicurezza delle comunicazioni;
- fornire adeguato supporto in termini di risorse tecnologiche e di personale altamente specializzato;
- curare i rapporti internazionali partecipando anche a gruppi di lavoro e seminari.

Data la crescita e la specializzazione dei fenomeni criminali informatici e delle telecomunicazioni sono stati istituiti diciannove compartimenti, dislocati su tutto il territorio nazionale nei maggiori capoluoghi di provincia e coordinati a livello centrale dal Servizio postale e delle comunicazioni che ne razionalizza le risorse tecnologiche e l'impiego del personale. Sono previste attività formative e di aggiornamento rivolte agli addetti della struttura operativa sui diversi sistemi di comunicazione attualmente fruibili, realizzati sia in sede che presso forze di polizia straniere. Il Servizio intrattiene, inoltre, rapporti di collaborazione con Università, strutture di ricerca scientifica e organismi internazionali (*Interpol Working Party on computer crime* e sottogruppo di lavoro del G8 *High Tech Crime*).

L'attivazione di misure di contrasto della pedofilia *on-line* ha previsto, infatti, un grande investimento in termini di impiego di risorse umane e tecnologiche. Tale impegno è stato coordinato anche con associazioni non governative e cittadini che hanno segnalato numerosissime situazioni potenzialmente rilevanti sotto il profilo penale. A tal fine viene svolto un costante servizio di monitoraggio di Internet, incentrato sia sul proliferare dei siti a carattere pedofilo, che vengono censiti e catalogati mediante un *database*, sia sulla presenza dei soggetti interessati al fenomeno su canali "chat" e "bbs". Tale attività di controllo con finalità sia preventive sia repressive viene condotta anche dai compartimenti, di iniziativa e su impulso del Servizio, ma sotto il costante coordinamento di quest'ultimo.

In particolare il controllo centralizzato è indispensabile per le attività cosiddette di sottocopertura. L'impiego di tali strumenti, contemplati e disciplinati dalla legge 269/98, richiede una formazione specifica sia dal punto di vista tecnico sia da quello investigativo. Il servizio, pertanto, forma personale a livello centrale e periferico che, su richiesta della magistratura, può essere destinato alla "navigazione" sottocopertura.

Unitamente ai compartimenti sono state condotte numerose operazioni anche in collaborazione con forze di polizia straniere, dirette alla repressione del fenomeno della pedofilia in rete. Da citare l'operazione *Cathedral* avviata nel 1998 da un'indagine della National Crime Squad inglese, coordinata dal segretariato generale dell'Interpol che ha coinvolto a livello sia europeo che internazionale organi giudiziari e uffici investigativi appartenenti a numerosi Paesi, tra cui l'I-

talia, consentendo l'arresto di un elevato numero di pedofili e l'intercettazione telematica e il sequestro di un'ingente quantità di materiale software e hardware. In particolare in Italia tale operazione ha reso possibile risalire a una rete di pedofili costituita da professionisti e cittadini al di sopra di ogni sospetto operanti sul territorio nazionale nelle città di Torino, Roma, Napoli e Catanzaro. Gli appartenenti all'organizzazione criminale oltre alla diffusione, alla pubblicizzazione e alla divulgazione di materiale pedopornografico promuovevano, sul fenomeno della pedofilia, un vero e proprio movimento di pensiero con l'obiettivo di ritagliarsi una legittimità sociale.

Inoltre, nel marzo 2000 è stata condotta a termine un'altra attività investigativa di ampio respiro sul territorio nazionale volta al contrasto della diffusione di materiale pedopornografico attraverso la rete Internet. L'operazione, conosciuta con il nome di *Pre-teen* si è svolta nell'ambito di una complessa attività di coordinamento, che ha visto coinvolti vari uffici della di Stato, tra cui il Servizio di polizia postale e delle comunicazioni, il Servizio centrale operativo, numerosi Compartimenti della polizia postale e le squadre mobili di alcune questure. Le operazioni di perquisizione, effettuate in molte regioni, si sono avvalse dei nuovi strumenti investigativi messi a disposizione degli operatori di polizia dalla legge 269/98 in tema di attività di sottocopertura, e hanno portato al sequestro di un'ingente quantità di materiale hardware, software e di supporti magnetici di varie tipologie, contenenti file di immagini e video concernenti lo sfruttamento sessuale dei minori, consentendo di attuare la misura restrittiva dell'arresto per dodici persone.

5. La prevenzione del turismo sessuale in danno di minori

Il Dipartimento del turismo del Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato, riserva da tempo una grande attenzione alla lotta allo sfruttamento sessuale dei minori e alla prostituzione minorile, svolgendo un'azione coordinata sia nelle diverse sedi internazionali, sia nei confronti degli operatori e dell'utenza.

Nell'aprile 1995 è stato infatti organizzato a Saint Vincent, in collaborazione con l'Omt (Organizzazione mondiale del turismo) e l'Oms (Organizzazione mondiale della sanità), un convegno che ha visto l'adozione della *Dichiarazione sulla protezione dei bambini dallo sfruttamento sessuale nel turismo*, i cui contenuti sono stati poi recepiti dall'assemblea generale dell'Omt, svoltasi al Cairo nell'ottobre 1995, che ha adottato la *Dichiarazione sulla prevenzione del turismo sessuale organizzato*.

Sul piano interno, il Dipartimento ha costantemente sostenuto le azioni di sensibilizzazione sull'argomento, in particolare nei confronti degli operatori turistici e dei vettori. Con il concorso finanziario del-

l'Amministrazione, negli anni 1996, 1997 e 1998, sono stati realizzati e distribuiti alle associazioni degli agenti di viaggio e ad alcune compagnie aeree depliant, portabiglietti e vetrofanie che richiamano l'attenzione sul rispetto che si deve ai bambini di tutto il mondo e sulla lotta al turismo sessuale. Nel 1999, con il patrocinio del Dipartimento del turismo, Ecpat e Assotravel hanno diffuso *ticket-jacket* rinnovati con la specificazione dell'art. 16 della legge 269/98.

L'Amministrazione ha emanato due circolari: una destinata alle principali associazioni di categoria; l'altra per gli Assessorati al turismo di tutte le Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, con invito a svolgere ogni opportuna iniziativa per sensibilizzare gli operatori turistici e l'utenza in ordine alle disposizioni della legge e per poter assicurare, nel territorio di rispettiva competenza, il rispetto dell'obbligo di cui al predetto art. 16.

Nel mese di aprile 1999, il Dipartimento ha patrocinato un modulo formativo organizzato da Assotravel, Assotour ed Ecpat per gli operatori del turismo della Regione Toscana e finalizzato a rendere questi ultimi più preparati e partecipi sul tema della pedofilia e del turismo sessuale avente a oggetto i minori, e nel giugno dello stesso anno ha patrocinato un convegno internazionale svoltosi a Roma sulle misure di contrasto, italiane e internazionali, del turismo sessuale minorile e sul rafforzamento dell'attività di diffusione delle stesse.

Inoltre, in collaborazione con Ecpat-Italia, il Dipartimento ha prodotto, nell'estate 1999, lo spot *Come gli struzzi* contro il turismo sessuale e la pornografia minorile.

Particolare rilievo deve riconoscersi all'adozione da parte dell'industria turistica italiana *del Codice di condotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori* (il cui testo integrale è riportato a p. 140).

Le iniziative a livello locale

1. I servizi sul piano locale; 2. Le attività informative e formative per l'abuso sessuale.

1. I servizi sul piano locale

Allo stato attuale il sistema delle misure di contrasto al fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori soffre della mancanza di norme e regole di funzionamento sufficientemente chiare sull'organizzazione dei Servizi deputati all'attuazione degli interventi. A livello amministrativo sono assenti proposte organiche, anche se non mancano importanti iniziative sia a livello legislativo da parte delle Regioni, sia a livello operativo per iniziativa degli enti locali e del privato sociale. Così è da segnalare, per esempio, la LR 16 dicembre 1997, n. 41, della Regione Veneto intitolata *Abuso e sfruttamento sessuale: interventi di tutela e promozione delle persone* per la prevenzione, tutela e contrasto del fenomeno e la messa a punto di interventi integrati all'interno della rete dei servizi; l'elaborazione da parte della Regione Lazio di specifiche linee guida per l'intervento; la delibera della Regione Emilia Romagna n. 1913/99 che ha stabilito delle *Linee d'indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori* in cui vengono delineate, tra l'altro, le misure di protezione del minore e le procedure per la denuncia nonché le modalità di raccordo e di collaborazione tra Servizi e magistratura al fine di creare prassi operative comuni e procedere in modo coordinato nel rispetto delle reciproche competenze. Viene inoltre sottolineata la necessità di avviare attività formative rivolte agli operatori e di individuare requisiti, criteri e modalità per la scelta dei curatori speciali.

Sistemi integrati di intervento sono stati messi a punto da alcune aziende Usl (ad esempio, l'Azienda Usl IV di Torino, l'Azienda Usl di Desio (Mi), l'Azienda Usl Provincia di Milano 1, l'Azienda Usl di Ferrara, le Aziende Usl di Roma, l'Azienda Usl Na1, solo per citare qualche esperienza da nord a sud d'Italia). Accanto a queste esperienze se ne collocano altre promosse dalle Amministrazioni regionali, provinciali, comunali e dal privato sociale. Un'esperienza di coordinamento interistituzionale, avviata nel dicembre 1997, è il Tavolo permanente contro la violenza, i maltrattamenti e gli abusi sessuali a danno di minori di cui si sono fatti promotori la Provincia e il Comune di Firenze creando uno spazio di interlocuzione tra magistratura ordinaria e minorile, servizi sanitari e ospedalieri, servizi sociali, forze di polizia e privato sociale.

Nel maggio del 1999 il Tavolo permanente è stato formalizzato con la stipula di un *Protocollo d'intesa per la realizzazione di interventi integrati contro la violenza, i maltrattamenti e gli abusi sessuali a danno di minori*.

Al privato sociale e al volontariato (Caritas, cooperative sociali, associazioni di volontariato) va il merito di aver portato l'attenzione sulle problematiche della prostituzione minorile attraverso iniziative che hanno avuto un ruolo di stimolo per l'adozione di strumenti legislativi e la predisposizione di piani di intervento. Sia nel campo dell'abuso sessuale che in quello dello sfruttamento sessuale ai fini di prostituzione in alcuni casi, purtroppo, i centri e i servizi sono esposti a cambiamenti istituzionali che non sempre facilitano il mantenimento di un assetto organizzativo e gestionale tale da garantire un funzionamento ottimale, tuttavia la loro variegata presenza esprime la presa d'atto del problema e la volontà di realizzare politiche e strumenti di intervento organizzati a contrasto del fenomeno della violenza sessuale all'infanzia.

1.1 Servizi territoriali e leggi 66/96 e 269/98

Nel periodo antecedente al varo della legge 15 febbraio 1996, n. 66, in particolare, i servizi operavano al di fuori di un quadro formale che regolamentasse contestualmente i rapporti tra i servizi degli enti locali e le magistrature ordinaria, in particolare, e minorile. In genere i servizi avevano come interlocutore privilegiato il tribunale per i minorenni secondo quanto disposto dall'art. 23 del DPR 24 luglio 1977, n. 616, sul decentramento amministrativo.

Il passaggio del caso alla magistratura ordinaria avveniva tramite il tribunale per i minorenni seguendo una prassi determinata da una molteplicità di fattori tra cui: la scarsa diffusione di una cultura giuridica in tema di abuso e sfruttamento sessuale dei minori, l'assenza di una consuetudine di rapporti tra magistratura ordinaria e servizi sociali, la povertà di specifiche norme a tutela del minore nel procedimento penale e, sul versante dei servizi, una carenza di formazione nella presa in carico di tali situazioni.

A fronte di un quadro giuridico e amministrativo deficitario, alcune realtà pubbliche e private hanno avviato da tempo una riflessione sul loro ruolo in rapporto alle esigenze di tutela penale e civile dei minori vittime di violenza sessuale e alle condizioni di compatibilità tra i percorsi psicosociale e giudiziario. Ad esempio, in provincia di Ferrara i servizi hanno proposto, ben prima della legge 66/96, audizioni protette *ex* artt. 502 e 498, comma 4 cpp offrendo l'impegno alla difesa legale del bambino abusato *ex* art. 338 cpp nel conflitto di interessi con i genitori, situazione drammaticamente frequente nei casi di abuso sessuale intrafamiliare.

Deve riconoscersi che, anche dopo l'entrata in vigore delle leggi contro la violenza e lo sfruttamento sessuale dei minori, il quadro degli interventi locali di sostegno e tutela è ancora pesantemente condizionato dalla mancanza di un'organica legge nazionale di tutela dei minori che individui standard quali-quantitativi minimi per i relativi servizi territoriali, che disciplini l'indispensabile coordinamento tra servizi sociali e sanitari, e tra questi servizi e l'autorità giudiziaria minorile e non. Non è senza significato che il DPR 448/88 (sul processo penale minorile) affermi che l'autorità giudiziaria "si avvale" dei servizi di assistenza degli enti locali; e che tale dizione è confermata dalle leggi 66/96 (norme contro la violenza sessuale) e 296/98 (contro la prostituzione e pornografia minorile), mentre la legge 476/98 (adozione internazionale) faccia riferimento ai servizi socioassistenziali degli enti locali «anche avvalendosi [...] delle aziende sanitarie locali [...]» (unico riferimento normativo alla necessità degli interventi integrati sociosanitari per la tutela del minore).

Né l'ordinamento dice alcunché sulla natura e sull'organizzazione di tali servizi cui si affidano compiti specialistici (la tutela del bambino abusato, l'idoneità ad adottare, l'assistenza al minore autore di reato, ecc.), a meno che quel termine "si avvale" non voglia intendere un marginale e subalterno compito di *maternage* come mera cosmesi dell'intervento giudiziario.

Il quadro istituzionale offre una mappa a macchia di leopardo, un sistema di leggi regionali privo di un'ispirazione di fondo comune, complicato vieppiù dal fatto che l'essenziale integrazione sociosanitaria (e particolarmente psicosociale) ha trovato nuovi ostacoli nella progressiva "aziendalizzazione" e "sanitarizzazione" delle Usl e nel conseguente, e spesso improvvisato, ritiro delle deleghe sociali da parte dei Comuni.

E la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (cosiddetta riforma dell'assistenza), che pure il mondo dei servizi attende da oltre cinquant'anni, dovrebbe riaffermare la centralità della funzione minorile, considerato che tale legge influenzerà significativamente quelle regionali di attuazione.

Inoltre, per un'azione veramente efficace in questo delicatissimo settore – che esige interventi particolarmente incisivi e radicati su forti specializzazioni professionali – sarebbe essenziale demandare alle Regioni il compito di erogare risorse economiche incentivanti ai soli Comuni che si associno in ambiti territoriali adeguati alla funzione minorile (per esempio il distretto sanitario), di organizzare l'integrazione dei relativi interventi sociosanitari (di Comuni e aziende Usl) – anche tramite uno specifico servizio che sia garante della "rete" e dell'obbligatoria collaborazione con l'autorità giudiziaria –, di prevedere fondi adeguati per la formazione, l'aggiornamento e la supervisione degli

operatori minorili (con ciò riducendosi, contestualmente, i casi di "deportazione assistenziale"), e l'approntamento degli ausili tecnici previsti dagli articoli 14, della legge 66/96, e 13/6, della legge 269/98.

In tale contesto pare importante, e merita di essere segnalato, lo sforzo del Cismai (Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia) di elaborare regole minime (e standard minimi) per un adeguato espletamento della funzione di tutela del minore maltrattato e/o abusato, articolata nelle fasi della rilevazione, della protezione, della valutazione e del trattamento e correlata da integrazione, specializzazione, interazione con la magistratura e capacità di ricerca-confronto e crescita professionale degli operatori coinvolti.

1.2 I servizi di recupero: le esperienze territoriali più significative

Per la raccolta di informazioni sulle esperienze di lavoro dei centri e dei servizi che si occupano del problema dell'abuso e dello sfruttamento sessuale, sono stati intervistati i rappresentanti dei vari organismi associativi e professionali che lavorano da anni all'interno di strutture, sia del settore pubblico che del privato sociale, presenti in varie parti del territorio nazionale.

La maggior parte degli operatori intervistati fa parte di centri e servizi che rispondono alla necessità di gestire la complessità dei casi di abuso e di sfruttamento sessuale dalla fase della rilevazione a quella dell'accertamento diagnostico e, successivamente, del trattamento. Sono stati, tra gli altri, contattati: il Consultorio dell'Istituto "G. Toniolo" di studi superiori di Napoli, il Centro studi sui problemi dell'età evolutiva Hansel e Gretel di Torino, il Centro di terapia dell'adolescenza di Milano, il Centro antiabuso di Marghera (Ve), il Centro Tetto azzurro (di Telefono azzurro) di Roma, il Numero blu di Cagliari, il Centro bambino maltrattato di Milano, l'Ospedale Bambino Gesù di Roma e il Centro antiviolenza - Associazione Le Moire di Palermo.

Dalle interviste è emersa una realtà in continuo sviluppo, impegnata in una vasta riflessione sulle metodologie di intervento, le modalità organizzative, i contenuti della formazione, i limiti e le esigenze della presa in carico di minori vittime di violenza (date le caratteristiche dei centri, il loro ambito di lavoro spazia spesso da situazioni di trascuratezza, al maltrattamento fisico e all'abuso sessuale).

Per gli aspetti riguardanti la prostituzione e pornografia minorile e il turismo sessuale, sono stati contattati, fra gli altri, l'associazione Papa Giovanni XXIII e il Centro contro la violenza alle donne di Modena, Ecpat Italia e Terres des Hommes la cui esperienza di lavoro, nel campo dell'assistenza di strada e l'offerta di percorsi di fuoriuscita dalla prostituzione e di misure di contrasto del turismo sessuale, sarà ripresa successivamente nella parte della relazione dedicata in specifico all'analisi di questi fenomeni.

Nel corso degli ultimi anni i centri sono stati impegnati su più fronti di attività: dalla promozione di coordinamenti territoriali interistituzionali, al consolidamento di esperienze innovative, alla ricerca e allo scambio di esperienze a livello internazionale, alla disseminazione di conoscenze attraverso la partecipazione e l'organizzazione di percorsi formativi specializzati.

Reti territoriali di intervento

La partecipazione alla creazione di coordinamenti tra magistrature e servizi sociali e sanitari ha visto coinvolti molti operatori: il Consultorio dell'Istituto Toniolo ha collaborato con il Comune di Napoli all'attuazione del Progetto di rete per la prevenzione e il trattamento del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia, finalizzato alla promozione e integrazione degli interventi psicosociali, sanitari e giudiziari di cui necessitano un minore vittima di abuso e la sua famiglia. L'esperienza napoletana ha costituito un modello per altre realtà italiane specialmente nelle regioni del Sud d'Italia: per esempio nella città di Palermo sono in corso di costituzione i Gruppi operativi interistituzionali contro l'abuso e il maltrattamento all'infanzia (Goiam) composti da rappresentanti dei servizi sociali, sanitari e della scuola. I Goiam hanno compiti di raccolta delle segnalazioni, valutazione di compatibilità e del rischio, segnalazione del caso alle autorità competenti, attivazione dei servizi coinvolti per la formulazione della diagnosi clinica e la valutazione sociale, attivazione di iniziative di prevenzione e rilevazione del fenomeno.

Sempre a Palermo l'Associazione Le Moire si è fatta promotrice di un coordinamento interistituzionale sul tema degli interventi di protezione nei casi di maltrattamento e violenza sessuale su donne e minori. L'iniziativa, avviata all'interno di un progetto collegato al Programma di iniziativa comunitaria Urban, ha visto la nascita di tre gruppi di lavoro interistituzionali, ancora non ufficialmente formalizzati, di cui uno, in particolare, focalizzato sul pronto intervento e la gestione del percorso di protezione nei casi di violenza all'infanzia.

Il gruppo dedicato ai minori vede la partecipazione di rappresentanti della questura, della procura minorile, del tribunale per i minorenni, della prefettura, dei servizi sociali, del Pronto soccorso pediatrico, dei Goiam, del Provveditorato agli studi e del privato sociale con l'Associazione Le Moire. Gli obiettivi del coordinamento sono quelli che si ritrovano anche in altre esperienze di rete nate sul territorio nazionale: definizione di procedure comuni per la rilevazione, la segnalazione, la presa in carico e la gestione del percorso giudiziario; potenziamento delle risorse disponibili e organizzazione di attività formative per gli operatori.

Le esperienze di coordinamento territoriale nascono dall'esigenza di trovare soluzioni concordate alle difficoltà di comunicazione e

condivisione degli obiettivi, che spesso intralciano il lavoro degli operatori nella predisposizione degli interventi per la protezione delle piccole vittime di abuso e sfruttamento sessuale. Le differenze di linguaggio, modalità organizzative, procedure amministrative e sistemi culturali di riferimento causano irrigidimenti che allungano i tempi tecnici, generando sfasature temporali che mettono a rischio la protezione del bambino e ostacolano la conciliazione tra le esigenze di protezione sociale e di valutazione e trattamento clinico, da un lato, di indagine e tutela giudiziaria, dall'altro.

L'impulso al raccordo ha portato alla stipula di protocolli d'intesa tra i diversi attori, uno strumento a cui si riconosce il merito di formalizzare impegni e procedure, ma del quale si lamenta l'inefficacia se, a monte, non è stato compiuto uno sforzo di formazione interdisciplinare degli operatori che abbia consentito la costruzione di un terreno comune in termini di definizione del fenomeno, di obiettivi e di linguaggio.

Anche il dato personale sembra assumere una grande importanza nell'affrontare questo problema e l'esperienza fino a oggi maturata ha reso evidente che il coordinamento non può essere solo un momento formale, ma deve basarsi su una conoscenza tra gli individui che faciliti la corresponsabilità rispetto a un problema che tocca personalmente gli operatori da un punto di vista emotivo.

Iniziative degli operatori sanitari

Per quanto riguarda il settore sanitario, si segnala l'innovativa, ma ormai matura, esperienza del Centro regionale di riferimento per la consulenza clinica in situazioni di abuso e violenza sessuale istituito dall'Azienda ospedaliera di Careggi Firenze e, in particolare, il servizio di ginecologia pediatrica e dell'adolescenza per la diagnosi medico-ginecologica nei casi di abuso sessuale.

L'esperienza del Centro regionale di riferimento fiorentino sul tema dell'abuso sessuale non rappresenta un *unicum* nel panorama italiano: si deve ricordare anche la Clinica Mangiagalli di Milano, dove è operante un servizio di pronta accoglienza per la valutazione medico-ginecologica nei casi di violenza sessuale su donne e bambine, e il progetto *Cappuccetto Rosso* di Torino, nel quale il settore sanitario (ginecologia) si integra con l'area sociale e psicologica all'interno di un'*équipe* multidisciplinare che funziona come un servizio di secondo livello per la consulenza sui casi di maltrattamento e abuso sessuale gestiti dagli operatori del territorio.

La presenza di strutture mediche specializzate è ancora molto limitata: gli operatori lamentano infatti la carenza di strutture specifiche per la valutazione e la diagnosi medica.

Un servizio sanitario specializzato in questo ambito dovrebbe poter godere della presenza di un'assistente sociale in grado di coadiuva-

re il medico durante l'accoglienza, e questa figura professionale dovrebbe svolgere una funzione di raccordo immediato tra la struttura sanitaria e le risorse necessarie presenti sul territorio (dalla polizia, ai centri di accoglienza, ai servizi sociali territoriali).

Per un servizio di ginecologia pediatrica che intervenga anche nei casi di abuso sessuale sarebbe importante avere un legame operativo con i medici di pediatria, virologia, batteriologia, medicina legale e neuropsichiatria infantile. In considerazione dell'accresciuta presenza di cittadini stranieri nel nostro paese, un'altra figura che potrebbe rivelarsi sempre più necessaria nell'accoglienza delle piccole pazienti e dei loro familiari è quella della mediatrice culturale.

In ambito medico gli operatori guardano con apprensione all'attuale fase di riorganizzazione del sistema sanitario e dell'assistenza perché si teme che possa prodursi un ulteriore iato tra la crescita delle competenze e la scarsità di risorse economiche e infrastrutturali a disposizione degli operatori.

Le help line

A completamento delle attività di alcuni servizi territoriali, sono state aperte *help line* per la consulenza telefonica di secondo livello con il proposito di fornire informazioni operative nell'emergenza e di connettere gli operatori favorendo il contatto, lo scambio e l'individuazione delle risorse rispetto al territorio e alla fase del percorso attraverso la consulenza di esperti.

Ad esempio, al *Call centre* della linea nazionale di Telefono azzurro è collegata la linea istituzionale, centralino di consulenza rivolto agli adulti operatori e ai genitori.

La gestione di alcune linee telefoniche è attribuita a servizi sociali o sanitari locali: è quest'ultimo il caso della linea telefonica sulle situazioni di abuso sessuale e maltrattamento del progetto *Girasole* nel quale è coinvolto l'Ospedale pediatrico Bambino Gesù di Roma, un progetto che richiama le linee guida della Regione Lazio per la presa in carico delle situazioni di violenza all'infanzia, che raccomandano l'attivazione di linee telefoniche specializzate agli ospedali individuati come centri di riferimento.

Anche il Progetto di rete sviluppato a Napoli ha creato una propria linea telefonica di secondo livello (Telefono operatori minori - Tom) a supporto di tutti coloro che lavorano con i bambini e gli adolescenti. La linea risponde anche a esigenze di tutela e protezione degli operatori dei servizi, che spesso rimangono isolati nella gestione di casi in cui, talvolta, sono implicate organizzazioni criminali collegate a gruppi di pedofili o allo sfruttamento dei minori ai fini della prostituzione.

Un altro servizio di consulenza telefonica nell'emergenza è stato creato a Treviso da Telefono azzurro nel progetto *Team di emergenza*, realizzato in collaborazione con il Ministero degli interni. Il centrali-

no è collegato a un'*équipe* di professionisti e volontari, presente 24 ore su 24 per tutto l'anno, specializzati a intervenire nelle situazioni di emergenza che coinvolgono bambini e adolescenti vittime, testimoni o autori di violenza, sia intrafamiliare sia extrafamiliare, al fine di tutelarli dagli effetti psicopatologici del trauma subito.

L'intervento del Team di emergenza non può essere richiesto direttamente dal bambino , ma passa attraverso i servizi di emergenza (112, 113, 115, 118), dalla Prefettura e dai responsabili delle linee di consulenza di Telefono azzurro.

Partecipazione ai programmi dell'Unione europea

Gli operatori hanno incominciato a muoversi anche in un'ottica sopranazionale, promuovendo o partecipando a progetti di ricerca, scambio di esperienze e sperimentazione di servizi pilota, grazie alle risorse messe a disposizione dall'Unione europea a sostegno di iniziative transnazionali di ricerca, formazione e sensibilizzazione sulla problematica della violenza e dello sfruttamento sessuale di bambini, adolescenti e donne.

Un esempio è quello del Centro antiabuso per la prevenzione, lo studio e la presa in carico delle situazioni di abuso sessuale su minori di Marghera (Ve) che nel 1999 ha collaborato a un progetto Daphne sul *Counselling and support services for young people aged 12-16 years who have experienced sexual abuse*, al progetto internazionale Stop su *Sexual exploitation of children in the context of children's rights and child protection: a European perspective* e al programma di ricerca promosso dall'European Centre for Bioethics and Quality of Life sul tema *European network on mental health promotion for children up to 6 years* a conclusione del quale è stato riconosciuto come *model projects* dall'Unione europea.

Telefono azzurro è un'altra realtà che ha maturato numerose esperienze di collaborazione a livello internazionale in virtù di finanziamenti ottenuti dall'Unione europea. Si ricordano in particolare i seguenti progetti transnazionali.

- 1997, progetto *Daphne I*, un'azione pilota per la realizzazione di un network europeo di linee telefoniche di ascolto all'infanzia per prevenire l'abuso sui minori.
- 1998, progetto *Daphne II*, un progetto sperimentale sulla gestione dei casi di emergenza; il progetto prevedeva anche la realizzazione di un cd-rom di formazione a distanza per operatori attivi nelle situazioni di emergenza che vedono coinvolti minori.
- Progetto *Daphne III*, finalizzato al consolidamento di un network europeo di centri specializzati a intervenire nelle situazioni di emergenza e organizzazione di un Corso di qualità per operatori delle linee telefoniche.

- Progetto *Ombudsperson*, ricerca europea per promuovere l'istituzione di un Garante europeo per l'infanzia (*Ombudsperson* per l'infanzia).

Il Centro bambino maltrattato di Milano è stato coinvolto nel progetto di ricerca europeo *Concerted Action for Prevention of Child Abuse in Europe* (Capcae), indirizzato alla raccolta di dati sulle caratteristiche del fenomeno del maltrattamento e dell'abuso sessuale all'infanzia e alla definizione di linee comuni di intervento per la prevenzione e la protezione delle vittime.

1.3 I progetti esecutivi in attuazione della legge 285/97

La legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, prevede precise linee di intervento per la promozione dei diritti e del benessere dell'infanzia. Tra le quattro aree di azione individuate dall'articolato della legge, l'art. 4 fornisce indicazioni per la creazione e il potenziamento di «Servizi di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo assistenziali» offrendo puntuali indirizzi operativi per la realizzazione delle attività necessarie al conseguimento degli obiettivi della legge.

Nello specifico, al comma h viene fatto esplicito riferimento agli «interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori».

Come evidenziato nella *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/97*, presentato nel 1999, il numero dei progetti esecutivi approvati nel primo triennio di applicazione della legge è pari a 2361 per i 242 ambiti territoriali di intervento formalizzati dalle Regioni e dalle Province autonome, ai quali se ne aggiungono altri 478 per le quindici Città riservatarie. Di questi afferiscono all'art. 4 ben il 40% dei progetti esecutivi approvati dalle Regioni e il 52,5% di quelli delle Città riservatarie.

Dall'analisi dei progetti esecutivi disponibili nella banca dati degli interventi attuati in applicazione della legge predisposta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, all'art. 4 comma h si riferiscono complessivamente 82 progetti di cui 54 approvati dalle Regioni e corrispondenti al 2,2 % del totale dei progetti esecutivi che fanno capo agli ambiti territoriali e al 5,5% dei progetti riferiti all'art. 4, e 28 approvati dalle Città riservatarie pari al 5,8% del totale dei progetti e all'11% dei progetti relativi all'art. 4.

Si conferma, pertanto, anche per tale comma un dato superiore delle Città riservatarie rispetto alla quota corrispondente degli ambiti territoriali, confermando, in via indiretta, l'importanza di un finan-

ziamento riservato per alcuni territori con peculiarità particolari anche in riferimento a situazioni di marginalità e di povertà non solo economica.

Ripartizione territoriale dei progetti

Le Regioni che hanno approvato il maggior numero di progetti afferenti all'art. 4, comma 1, lettera h sono rispettivamente il Veneto (8), la Lombardia (7) e la Sicilia (5); l'incidenza dei progetti connessi al comma h sul totale dei progetti approvati è abbastanza bassa in tutte le Regioni, eccetto in Sardegna, nella Provincia autonoma di Trento e in Molise dove a fronte del numero limitato di progetti ammessi, le azioni di contrasto della violenza e dell'abuso sessuale all'infanzia caratterizza rispettivamente il 27%, il 25% e il 13% dei programmi di intervento.

Roma, Venezia e Bari sono le Città riservatarie con il più alto numero di progetti afferenti all'art. 4, comma 1, lettera h, mentre è estremamente bassa la presenza di iniziative a Bologna, Taranto, Brindisi e Catania, per le quali si registra l'approvazione di un unico progetto concernente attività di creazione e/o sviluppo di servizi per la prevenzione e l'assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori.

Tavola 1 - Ripartizione dei progetti esecutivi (art. 4, comma 1, lettera h) per Regioni e Province autonome

Regioni e Province autonome	Totale progetti esecutivi approvati	Progetti art. 4, c. 1, lett. h (v.a.)	Progetti art. 4, c. 1, lett. h (%)
Piemonte	187	1	0,5
Valle d'Aosta	3	0	0
Lombardia	242	7	2,9
Veneto	235	8	3,4
Trento	4	1	25
Bolzano	8	0	0
Friuli Venezia Giulia	198	3	1,5
Liguria	74	3	4
Emilia Romagna	42	3	7
Toscana	339	3	0,9
Umbria	38	2	5,3
Marche	168	2	1,2
Lazio	76	4	5,2
Abruzzo	50	2	4
Molise	15	2	13,3
Campania	272	3	1,1
Puglia	n.d.	1	-
Basilicata	28	1	3,6
Calabria	171	0	0
Sicilia	200	5	2,5
Sardegna	11	3	27,2
Totale	**2.361**	**54**	

Gli ambiti nei quali non sembra siano stati presentati progetti esecutivi di contrasto del fenomeno della violenza su minori con particolare riferimento a quanto indicato dal comma h, sono quelli delle Regioni Valle d'Aosta e Calabria, e della Provincia autonoma di Bolzano.

Nelle Città riservatarie, a Palermo, Cagliari e Genova non risultano approvati interventi riferiti all'art. 4, comma 1, lettera h.

Sorprende il vuoto di iniziative specifiche nella città di Palermo nonostante i 20 progetti approvati e l'alta concentrazione, insieme a Taranto e Napoli, rispetto ad altre Città riservatarie di progetti che fanno riferimento all'art. 4 sul contrasto delle povertà.

Figura 1 - Ripartizione dei progetti esecutivi (art. 4, comma 1, lettera h) per Città riservatarie

Articolazione degli interventi

Dalle analisi inerenti al numero di progetti approvati, pur offrendo una prima descrizione di insieme delle iniziative progettuali previste, non si evince l'entità reale delle azioni di prevenzione e contrasto del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale messe in campo.

La complessità progettuale necessaria per l'attivazione di misure adeguate richiede la formulazione di un piano di interventi che si collochi con una sua specificità rispetto ad altre azioni di tutela e promozione e che abbia una sua peculiarità di azioni previste e di attori coinvolti.

La consapevolezza della specificità e dell'attenzione progettuale richiesta sembrano indirettamente confermate dall'articolazione di ciascun progetto in più interventi; complessivamente gli 82 progetti esecutivi includono un totale di ben 274 interventi con una media superiore a tre interventi per progetto e con una diversificazione notevole per complessità e specificità delle azioni previste.

Figura 2 - Ripartizione di progetti e interventi per area geografica

Nelle Regioni del Nord i progetti includono un numero medio di interventi più alto rispetto a quello calcolato a livello nazionale per gli ambiti territoriali (4,2 contro 2,8).

Gli interventi, in genere, sono tanto più numerosi quanto più elevato è il numero di Comuni afferenti all'ambito territoriale poiché lo stesso tipo di azione è replicato su più Comuni come si verifica in Emilia Romagna e in Abruzzo.

Al contrario, sono orientati all'attuazione di una sola idea progettuale la Provincia autonoma di Trento e il progetto presentato dalla Provincia di Bari che prevedono, rispettivamente, la realizzazione di un corso di formazione per operatori sul tema del maltrattamento, dell'abuso sessuale e delle misure di prevenzione, e l'apertura di una struttura di accoglienza temporanea per donne con figli.

Le Città riservatarie presentano un'analoga distribuzione nel numero di progetti attivati per area territoriale, per quanto le aree metropolitane del Centro Italia presentino una progettazione più complessa con una media di cinque interventi per progetto (particolare è il caso di Roma dove le attività incluse nei sette progetti ammessi a finanziamento raggiungono un totale di 40 interventi).

Soggetti coinvolti nella progettazione e destinatari degli interventi

La realizzazione dei progetti vede coinvolti sia soggetti pubblici che soggetti del privato sociale e dell'associazionismo.

Il numero elevato di soggetti istituzionali e non sembra confermare una tendenza all'integrazione tra pubblico e privato nella gestione dei progetti e a ricercare con forza un'integrazione tra attori diversi con una forte presenza delle amministrazioni comunali e provinciali e delle aziende sanitarie, da un lato, e delle realtà dell'associazionismo e del terzo settore, dall'altro.

Il coinvolgimento ridotto delle autorità giudiziarie evidenzia come l'integrazione dei percorsi sociali, sanitari e giudiziari non sia un obiettivo sempre raggiunto e che vadano valutate le azioni possibili per un potenziamento dei rapporti tra servizi sociosanitari e magistratura, ma anche tra scuola, servizi e autorità giudiziarie.

Figura 3 - Soggetti coinvolti nella gestione dei progetti

Laddove la compresenza di più soggetti evidenzia un'articolazione finalizzata alla creazione di una rete territoriale di servizi per il coordinamento degli interventi e la valorizzazione delle risorse pubbliche e private presenti sul territorio, i progetti sono volti al raggiungimento di almeno uno dei due necessari livelli di integrazione, così come suggerito dal *Manuale per l'applicazione della legge 285/97* e dalle linee guida per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del maltrattamento elaborate dalla Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale dei minori:

1) l'integrazione dei percorsi sociali, sanitari e giudiziari;
2) il coordinamento delle risorse pubbliche e private.

Il primo livello di integrazione, più propriamente identificabile con il percorso di protezione del minore vittima di violenza, si rintraccia in otto progetti esecutivi presentati dalle Città riservatarie e in ventitre progetti di competenza delle Regioni in cui, tra i principali soggetti coinvolti, compaiono contestualmente sia i servizi sociali, sia le autorità giudiziarie e/o forze dell'ordine che i servizi sanitari e/o ospedalieri.

19 diciannove

Questi dati rivelano, quindi, una più diffusa consapevolezza sull'importanza di creare connessioni tra tutti gli attori cui spetta la presa in carico dei casi di violenza su minori, situazioni che, per la loro complessità e natura, richiedono il concorso di differenti istanze istituzionali sanitarie, sociali e giudiziarie e il cui operato si influenza e condiziona reciprocamente nella realizzazione della parte del percorso di tutela che compete a ciascuna di esse.

L'integrazione tra professionalità diverse sembra costituire un elemento basilare dei progetti orientati in tale direzione, dimostrando una buona aderenza agli intenti della legge 285/97.

L'offerta di servizi nuovi o riqualificati è preceduta spesso, o si accompagna, ad attività che coinvolgono gli operatori in percorsi di conoscenza e specializzazione. Abbiamo quindi due diverse categorie di destinatari rispetto agli obiettivi dei progetti: i destinatari-fruitori, ovverosia coloro che trarranno vantaggio dai servizi erogati dal progetto, e i destinatari operativi, che sono coloro destinati a offrire i servizi realizzati al termine del progetto.

Figura 4 - Destinatari dei progetti esecutivi

I minori sono indicati tra i destinatari nella quasi totalità dei progetti (72 progetti su 82), seguono poi i genitori (45) e gli operatori (45) destinatari degli interventi in circa la metà dei progetti esecutivi. I progetti che si rivolgono alla totalità degli adulti si riferiscono sostanzialmente a iniziative di sensibilizzazione rivolte all'opinione pubblica nel suo complesso.

I bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze destinatari delle proposte di attività sono prevalentemente minori a rischio o in situazioni di disagio, ma in una quota consistente di progetti si indica anche

la generalità dei minori in quanto le attività di contrasto della violenza si intersecano con altre finalizzate alla promozione educativa e sociale dell'infanzia, evidenziando non solo un'attenzione focalizzata su aspetti di tutela, ma anche in un'ottica promozionale e preventiva.

A conferma di una dimenticanza tristemente ricorrente nelle attività di prevenzione e di contrasto del fenomeno della violenza all'infanzia, è la quasi assenza di iniziative specifiche rivolte a bambini e ragazzi disabili, indicati esplicitamente tra i destinatari in un unico progetto.

Difficile dire se l'attenzione all'handicap abbia riguardato trasversalmente i progetti sotto la voce minori, evitando così un approccio discriminatorio ed etichettante, o se sia mancata una specifica originalità di intervento.

Per quanto una certa attenzione traspaia nei confronti dei minori stranieri, il numero di iniziative che individua specificamente tra i propri destinatari i bambini immigrati è piuttosto scarno. Tenendo conto del fenomeno della prostituzione minorile che maggiormente coinvolge bambini stranieri ed effettuando un'analisi delle tipologie di intervento realizzate, la maggior parte dei progetti tenderebbe a consolidare principalmente azioni di contrasto e prevenzione dell'abuso sessuale con un'attenzione ridotta alla realizzazione di iniziative mirate al recupero nel caso delle altre forme di sfruttamento previste dalla legge 269/98.

La maggior parte dei progetti rivolge le proprie azioni sia verso i bambini che verso gli adulti senza prevedere differenziazioni di genere, con l'eccezione di interventi rivolti specificamente a madri e minori vittime di violenza e che prevedono l'apertura di centri di consulenza e/o di comunità di accoglienza specializzati.

Figura 5 - Destinatari per classi di età

I progetti-interventi approvati si rivolgono a bambini e ragazzi di tutte le fasce di età, tuttavia le classi dai sei agli undici anni e dagli undici ai quattordici sono quelle maggiormente rappresentate.

Tale dato risulta particolarmente interessante tenendo conto che, secondo le indagini più recenti, a tale fascia di età appartiene la maggior parte dei minori segnalati per abuso sessuale o presi in carico dai servizi.

Questo significa che le attività di sensibilizzazione, ascolto e osservazione rivolte agli individui dai sei ai quattordici anni possono avere una fondamentale funzione di prevenzione primaria e secondaria delle situazioni di violenza.

Tipologia degli interventi

La tavola 2 rivela l'ampia gamma degli interventi secondo cui si articolano i progetti riferiti all'art. 4 comma h; la maggior parte di questi risponde a specifici obiettivi sostanzialmente riconducibili alle seguenti esigenze:

- rispondere al bisogno con una presa in carico della comunità locale;
- aiutare e accompagnare il minore e la famiglia a integrarsi nel contesto di vita abituale;
- contrastare i fattori di rischio sociale;
- creare una rete articolata e flessibile di servizi sociali e di assistenza ai minori e alla famiglia;
- prevenire il disagio attraverso la promozione del benessere delle comunità locali;
- aumentare le risorse di protezione;
- promuovere i diritti dell'infanzia;
- accrescere le competenze degli operatori per la prevenzione e la rilevazione precoce;
- sviluppare competenze specifiche nel settore diagnostico e terapeutico;
- costruire una metodologia di lavoro integrato tra risorse istituzionali e terzo settore.

Interventi per funzioni

L'ampia gamma degli interventi se, da un lato, segnala una certa vivacità progettuale che riesce a connettere prevenzione primaria e secondaria, dall'altro va a detrimento della specificità degli interventi contro i maltrattamenti, la violenza e l'abuso, inseriti, talvolta, più a completamento di misure tese ad assicurare una tutela in senso lato dei minori, piuttosto che alla realizzazione d'iniziative specializzate.

La suddivisione dei progetti secondo i livelli di intervento rispetto ai quali la Commissione nazionale sui maltrattamenti, gli abusi e lo

sfruttamento sessuale dei minori raccomanda di articolare le misure di contrasto del fenomeno (prevenzione, rilevazione e accertamento, protezione e assistenza) evidenzia il punto di debolezza prima sottolineato.

Alla funzione di assistenza, intesa in senso lato come cura e trattamento, è riconducibile solo l'11% delle tipologie di intervento previste dai progetti, un peso relativo che si equivale a quello delle misure finalizzate alla protezione, 12%.

Le aree funzionali sulle quali gravitano la maggior parte degli interventi sono quelle della prevenzione, 48,5%, e quelle della rilevazione, 16,5% (quest'ultima qui definita come acquisizione di competenze diagnostiche).

Figura 6 - Suddivisione degli interventi in base alle funzioni

Per quanto risulti certamente importante realizzare interventi a livello preventivo e benché la rilevazione venga individuata come uno degli elementi focali per la precocità e la tempestività dell'intervento, minore attenzione è rivolta al trattamento vero e proprio.

La ripartizione per funzioni evidenzia una struttura a imbuto della progettazione, in particolare nella realizzazione di strutture e servizi integrati per la rilevazione, l'accertamento, la cura e il trattamento, una tendenza che, in una prospettiva di lungo periodo, deve far interrogare circa l'efficacia degli interventi nella riduzione dei costi sociali e personali collegati al manifestarsi degli effetti a lungo termine del trauma della violenza e dell'abuso sessuale e di altre forme di sfruttamento.

Affinché l'aiuto alla bambina o al bambino vittima di abuso e/o sfruttamento sessuale sia realmente di sostegno, è necessario accompagnare la fase di rilevazione/rivelazione provvedendo risorse di protezione immediata, ma anche terapeutiche, che sostengano il minore nel lungo e non facile percorso di elaborazione del trauma, indispensabile

19 diciannove

allo scopo di contenere e riparare un danno che può produrre una specifica sintomatologia postraumatica con gravi effetti a livello psicofisico e/o comportamentale (tossicodipendenza, prostituzione, ecc.).

La rilevazione senza protezione e/o cura abbandona la piccola vittima a se stessa, privandola della possibilità di mettere ordine nella "confusione di lingue" prodotta dall'abuso sessuale.

Interventi di rilevazione e contrasto

Data la molteplicità degli interventi secondo cui si articolano gli 82 progetti esecutivi riferiti all'art. 4, comma 1, lettera h, la suddivisione per tipologie di intervento consente di procedere a un'analisi puntuale delle risorse attivate con la legge 285/97 in termini di rilevazione, protezione, diagnosi e cura, e in termini di formazione diffusa e specialistica.

Tavola 2 - Tipologia degli interventi

	Regioni-Ambiti	Città riservatarie	Totale	%
Comunità di accoglienza per minori vittime di maltrattamento o abuso	14	7	21	7,7
Coordinamento e/o rete territoriale di servizi per interventi di prevenzione e cura del maltrattamento e dell'abuso	6	3	9	3,3
Gruppi di auto-aiuto per adolescenti	1	1	2	0,7
Attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica (seminari, pubblicazioni)	3	4	7	2,6
Corsi di sensibilizzazione per operatori dei settori sociale, sanitario ed educativo	8	4	12	4,4
Corsi di formazione per operatori	22	8	30	10,9
Centri bambini e adolescenti	23	9	31	11,7
Attività di documentazione/Osservatorio per l'analisi e il monitoraggio del fenomeno	8	3	11	4,0
Comunità per donne e minori vittime di maltrattamento e abuso	7	3	10	3,6
Strutture di accoglienza per minori avviati alla prostituzione	1	1	2	0,7
Interventi integrati rivolti alla prostituzione di strada	2	1	3	1,1
Servizi di prevenzione e assistenza contro l'abuso e il maltrattamento	20	8	28	10,2
di cui misti per donne e minori vittime di violenza	*9*	*4*	*0*	*4,7*
Servizi di sostegno alla genitorialità	36	14	50	18,3
Assistenza domiciliare	4	1	5	1,8
Centri diurni	4	1	5	1,8
Formazione con insegnanti e/o studenti	6	5	11	4,0
Stranieri: integrazione sociale	1		1	0,4
Mediazione culturale per famiglie extracomunitarie	2		2	0,7
Altro	23	10	33	12,0
Totale	**191**	**83**	**274**	**100,0**

La tavola sembra confermare l'importanza attribuita al lavoro con le famiglie dai soggetti attuatori: gli interventi di sostegno alla genitorialità corrispondono al 18,3% del loro totale, risultando quindi di tipologia prioritaria; tra gli interventi previsti mancano tuttavia quelli di tipo specialistico sugli abusanti.

La tipologia immediatamente successiva è quella relativa ai servizi di prevenzione e assistenza contro l'abuso e il maltrattamento che nel loro complesso raggiungono il 14,9% degli interventi totali.

Questa tipologia di servizi include azioni differenziate quali la costituzione di *équipe* specializzate per il disagio e il maltrattamento nei servizi territoriali di base, l'apertura di centri specialistici, l'istituzione di gruppi di raccordo per la diagnosi delle situazioni di sospetto abuso sessuale, i centri di consulenza per donne e minori vittime di violenza, la costituzione di gruppi di operatori specializzati nella rilevazione e nella diagnosi.

Si tratta quindi di servizi che, per quanto siano stati ricondotti a un'unica tipologia, rispondono in modo differente alle finalità di prevenzione e assistenza contro il maltrattamento e l'abuso sessuale all'infanzia.

Sono abbastanza ben rappresentate anche le misure volte alla creazione e al potenziamento delle strutture di accoglimento per minori vittime di maltrattamento e abuso sessuale, previste dal 7,7 % dei progetti esecutivi finanziati dalle Regioni, dalle Province autonome e dalle Città riservatarie.

Merita sottolineare in modo particolare la quasi completa assenza di misure per il contrasto della prostituzione minorile e dello sfruttamento sessuale dell'infanzia, indicate prioritariamente nell'1,8% degli interventi previsti (di cui uno a Firenze e un altro a Padova).

Le esperienze documentate riguardano la costituzione di unità di strada per attività di riduzione del danno (per esempio distribuzione di preservativi e informazioni sociosanitarie), ascolto e rilevamento dei bisogni, apertura di strutture di prima accoglienza allo scopo di offrire sostegno a chi decide di uscire dalla prostituzione di strada ed elaborazione di piani di intervento personalizzati per il percorso di reinserimento sociale.

L'attivazione di un percorso di rete attraverso l'istituzione di coordinamenti territoriali e interistituzionali fa parte delle finalità di nove progetti, in alcuni dei quali l'attività di connessione tra soggetti istituzionali, e non per una più efficace tutela dei minori vittime di violenza, è individuata come una funzione specifica di regia cui destinare risorse economiche e organizzative attraverso l'identificazione di più livelli e ambiti di coordinamento sui quali strutturare la rete: dal livello sovraordinato politico-interistituzionale per la definizione degli indirizzi generali, a quello organizzativo per l'integrazione operativa degli interventi e dei servizi e, infine, al livello operativo gestionale delle *équipe* specializzate per la presa in carico delle situazioni di abuso sessuale.

In questo senso la proposta più completa sembra essere quella del *Progetto di rete per la prevenzione e il trattamento dei maltrattamenti e dell'abuso all'infanzia* di Napoli, che prevede l'organizzazione di un coordinamento articolato sui tre livelli, sopra ricordati, parallelamente allo sviluppo di azioni di formazione degli operatori e di avvio o rafforzamento di servizi di rilevazione, diagnosi e cura a favore delle piccole vittime di abuso sessuale e maltrattamento.

Un altro progetto di ampio respiro, ma meno sbilanciato sul versante della cura e del trattamento, è quello denominato *Pierino e il lupo: progetto per la prevenzione e l'intervento territoriale sull'abuso e il maltrattamento ai minori* promosso da quattro circoscrizioni del Comune di Roma allo scopo di istituire una struttura centrale fornita di personale idoneo per l'accoglienza e la consulenza ai bambini e alle famiglie, nonché *équipe* multidisciplinari per la prevenzione, la diagnosi e la formazione integrata sul fenomeno, dislocate su aree diversificate del territorio cittadino e facenti capo a un coordinamento centrale.

Le iniziative di promozione di reti territoriali e di coordinamento di servizi rispondono alla necessità di sviluppare una rete integrata di intervento, rispondendo principalmente al livello organizzativo gestionale volto a individuare i livelli e gli strumenti per l'integrazione.

Tuttavia, accanto al necessario livello organizzativo, l'efficacia dell'intervento sul lungo periodo ne prevede anche uno operativo relativo alla presa in carico del bambino e della sua famiglia con l'attivazione di risorse finalizzate al trattamento.

Interventi formativi

La formazione sui temi del disagio e, nello specifico, della violenza e dell'abuso all'infanzia è presente in quindici progetti delle Città riservatarie e in trentuno progetti di pertinenza degli ambiti territoriali.

Nonostante l'esame della documentazione disponibile non consenta di classificare i percorsi formativi inseriti nei progetti secondo i tre livelli della rilevazione, della diagnosi, della cura e del trattamento, così come raccomandato dalla Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale, è comunque possibile cercare di aggregare le attività previste in tre categorie generali:

- sensibilizzazione dell'opinione pubblica;
- formazione di primo livello (sensibilizzazione degli operatori);
- formazione di secondo livello (corsi di aggiornamento specifico degli operatori e di formazione mirata all'acquisizione di specifiche competenze professionali).

Le attività formativo-informative, che compaiono spesso a completamento e/o integrazione di altre misure comprese nei progetti (apertura di centri antiviolenza, avvio di servizi specialistici ecc.) sono pari al 35% del totale degli interventi previsti; i percorsi formativi di secondo livello, che nei progetti risultano collegati all'apertura di servizi o centri specializzati, sono pari al 36,5% degli interventi formativi. La cosiddetta sensibilizzazione degli operatori, spesso presentata come percorsi di formazione misti per operatori pubblici e privati, non è necessariamente collegata alla preparazione di personale per l'erogazione di un servizio, ma piuttosto all'obiettivo di favorire tra tutti coloro che lavorano con le bambine e i bambini, le ragazze e i ragazzi, la capacità di mentalizzare l'esistenza dell'abuso sessuale al fine di riuscire a cogliere i segnali di disagio e attivare una rilevazione precoce.

Lo spazio dedicato alla formazione, intesa in senso lato, è presente in numerosi progetti, una caratteristica che se, da un lato, segnala il bisogno diffuso di colmare un vuoto di conoscenze, riconoscendo all'intervento in questo settore una specificità che richiede all'operatore un aggiornamento continuo della propria "cassetta degli attrezzi", dall'altro, sembra essere diventata anche una specie di rito immancabile, un atto dovuto cui non è chiaro quanto risponda a un'analisi effettiva delle competenze mancanti e a una pianificazione del percorso formativo mirato a una maggiore qualificazione delle risorse professionali effettivamente necessarie all'attuazione di progetti per la prevenzione, la diagnosi, la protezione e/o il trattamento di minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale.

Tavola 3 - Tipologia degli interventi di sensibilizzazione e formazione

	Regioni-Ambiti	Città riservatarie	Totale	% sul totale di interventi (82)
Sensibilizzazione e prevenzione				
Attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica (seminari, pubblicazioni)	3	4	7	8,5
Attività all'interno della scuola con insegnanti e/o studenti	6	5	11	13,4
Attività di documentazione/Osservatorio per l'analisi e il monitoraggio del fenomeno	8	3	11	13,4
Totale			**29**	**35,0**
Formazione di primo livello				
Corsi di sensibilizzazione per operatori dei settori, sociale, sanitario ed educativo	8	4	12	14,5
Formazione di secondo livello				
Corsi di formazione per operatori	22	8	30	36,5

I principali destinatari della formazione sono gli operatori sociali e sanitari, rispetto ai quali la formazione si configura come uno strumento di aggiornamento e specializzazione per l'apertura di nuovi servizi, oppure come occasione di formazione comune con operatori di altri settori, quali la magistratura e le forze dell'ordine, che il progetto ha lo scopo di mettere in connessione per realizzare coordinamenti o reti territoriali di servizi.

Le informazioni a disposizione circa i percorsi formativi rivolti agli operatori non consentono di coglierne le effettive caratteristiche qualitative, se si tratti di una formazione prevalentemente "tecnica" o preveda anche spazi esperienziali al fine di facilitare negli operatori un percorso di consapevolezza e di comprensione delle risonanze emotive che "l'incontro" con l'abuso sessuale suscita in ogni adulto.

Figura 7 - Destinatari della formazione

Molto limitate sono le esperienze di educazione socioaffettiva che coinvolgono direttamente anche bambini e ragazzi in un percorso di accrescimento delle competenze emozionali e relazionali, attività di formazione e sensibilizzazione più difficili da realizzare senza creare allarmismi e paure e che richiedono forti competenze non solo a livello conoscitivo ma anche relazionale e dinamico.

1.4 Orientamenti di sviluppo per i servizi

L'abuso e lo sfruttamento sessuale del minore pongono un triplice ordine di esigenze: proteggere il minore, individuare e punire l'autore del reato ed evitarne la reiterazione.

I servizi si trovano a incrociare tali esigenze a partire dal loro compito precipuo di rilevazione dell'abuso rispetto al quale sono tenuti, da

un lato, a predisporre di concerto con il tribunale per i minorenni i provvedimenti necessari alla protezione e, dall'altro, a denunciare al pubblico ministero, in quanto pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, il fatto che costituisce un reato procedibile di ufficio.

L'obbligo di segnalazione alla magistratura ordinaria è vissuto in modo conflittuale dagli operatori: ci sono resistenze di tipo emotivo a riconoscere l'abuso sessuale e poi a mettersi in relazione con il piano giudiziario, e una parte della richiesta di formazione è collegata alla volontà di fare chiarezza in ordine a tale difficoltà.

Talvolta si fa confusione anche tra curare e proteggere, è come se l'operatore non potesse fare una segnalazione senza aver fatto un percorso diagnostico di accertamento anche se questo non spetta a lui ma alla magistratura.

C'è una confusione di ruoli in parte indotta dalla mancanza di conoscenze giuridiche e da un pensiero diffuso di poter attivare in proprio un percorso di accertamento, che non compete e relativamente al quale non si hanno gli strumenti di conoscenza adeguati.

Il compito dei servizi richiede, poi, un lavoro multidisciplinare poiché l'intervento a tutela del minore abusato o prostituito è da vedersi come funzione di un servizio fondato sull'intervento integrato psicosociale, rafforzato da protocolli operativi con le funzioni di pediatria di comunità, di neuropsichiatria dell'età evolutiva, di salute mentale e di trattamento delle tossicodipendenze (bisogna infatti ricercare, trattare, recuperare le genitorialità responsabili).

Tale servizio dovrà promuovere una rete interistituzionale costruita con la scuola (il recente provvedimento del garante della *privacy* sulle funzioni minorili «di rilevante interesse sociale»ha di molto semplificato la comunicazione tra le due istituzioni), con la stampa (tramite un attento monitoraggio, soprattutto delle pagine locali, e momenti di comune riflessione sulla funzione educativo-sociale del diritto-dovere di cronaca, che l'art. 7 del codice deontologico dei giornalisti subordina al diritto del minore alla riservatezza), con la magistratura ordinaria e minorile (che sarà attivamente coinvolta nei seminari di aggiornamento degli operatori, nella stesura di protocolli d'intesa e, per ultimo, nel gruppo di lavoro da cui è sortita la direttiva regionale sui compiti dei servizi nei casi di abuso sessuale ai minori) e con le forze dell'ordine (soprattutto Ufficio minori della questura).

E non si tratta invero di mera elencazione di opportunità; si pensi solo – quanto alla collaborazione con la scuola – cosa significhi coinvolgerla come sede per l'audizione riservata del minore nei casi di emersione progressiva dell'ipotesi di abuso e negli allontanamenti d'urgenza effettuati *ex* art. 403 cc.

Particolare attenzione, e un certo investimento di risorse, devono essere destinati alla formazione, all'aggiornamento permanente e alla

supervisione degli operatori; non si può infatti pensare a tali iniziative come a un lusso incompatibile con tempi di restrizione della spesa pubblica bensì, stante l'alta complessità e specializzazione della tutela minorile, come strumenti indispensabili per intervenire con qualche probabilità di successo e senza rischiare di produrre patologie aggiuntive; e ciò è d'altronde richiesto dalle linee di indirizzo della Conferenza Stato-Regioni (luglio 1995) e dalla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo (art. 3, comma 3).

La scarsa conoscenza tra l'area dell'operatore giudiziario e quella dell'operatore psicologico e sociale produce diffidenza reciproca: è quindi opportuno investire risorse ed energie per arrivare a un *plateau* di conoscenze condivise al fine di comprendere le reciproche premesse epistemologiche.

Esiste poi un problema di duplicazione degli interventi che pone il rischio di accrescere il disagio del bambino: lo scarso collegamento tra le istituzioni e i servizi amplifica il rischio di un abuso secondario sul minore da parte delle prime. È quindi auspicabile che siano ulteriormente incentivate le iniziative di raccordo affinché si abbia una fluidificazione del passaggio di informazioni e di funzioni tra le varie istituzioni coinvolte nello svolgimento del percorso, a garanzia di una maggiore trasparenza di procedure e di scelte tra gli operatori.

Se è vero che integrazione socio-sanitaria e aggiornamento-supervisione degli operatori sono le due braccia con cui si opera nella tutela del minore, e particolarmente in quella del bambino abusato, è altrettanto vero che la titolarità giuridica di tale intervento compete al sociale, ma che la presa in carico con finalità di *validation*, psicodiagnosi e trattamento (e quindi la connessa responsabilità professionale) coinvolge paritariamente il sanitario-psicologico, con le ovvie conseguenze di una compartecipazione delle risorse sanitarie e la previsione di un apposito capitolo nel bilancio delle Asl.

Nell'organizzazione del servizio integrato di tutela del minore è da prevedersi un ufficio per le problematiche giuridico-istituzionali connesse alle funzioni di tutela, in generale, e a quelle del bambino abusato, in particolare, cui spetta il compito di consulenza e di salvaguardia degli operatori. Ed è da sottolineare l'importanza – specie negli abusi intrafamiliari con conseguente disfunzionalità delle relazioni genitoriali e concreto o potenziale conflitto d'interessi – che il servizio sia sempre nominato *ex* art. 338 cpp curatore speciale del bambino fin dall'inizio delle indagini preliminari, onde assicurargli un'adeguata difesa legale che si intreccerà con gli interventi di tutela psicosociale previsti dalle leggi 66/96 e 269/98.

Particolare importanza assume poi, nell'interesse del minore, il bilanciamento tra gli obblighi di denuncia *ex* art. 331 cpp e i doveri di

protezione, per cui l'inizio delle indagini preliminari – specie negli abusi intrafamiliari – non può precedere gli interventi protettivi sul minore (prioritaria, l'interruzione immediata della convivenza tra indagato e minore), col rischio di rappresaglie e intimidazioni nei suoi confronti.

A tale proposito è da sottolineare l'opportunità del disegno di legge inerente misure contro la violenza nelle relazioni familiari, che consentirà in molti casi di evitare al bambino violato la sofferenza aggiuntiva dell'allontanamento dal suo abituale contesto di vita.

Il servizio integrato di tutela – così come delineato in base all'esperienza acquisita, ma che meglio potrebbe essere costruito se presidiato da una legge regionale attuativa di principi e standard individuati a livello nazionale –, rivestito del ruolo di curatore speciale (art. 338 cpp) o di tutore provvisorio (artt. 330 e 336 cc), deve svolgere nel corso del processo il compito di garante (tramite il difensore nominato al bambino parte lesa) della tutela dei tempi (durata massima del procedimento) e dei bisogni (scelta del momento e dei modi per rendere testimonianza) della piccola vittima.

Al servizio compete altresì, nell'ambito dei compiti assegnatigli dall'art. 609 *decies*, effettuare gli interventi di diagnosi e terapia per il bambino abusato e ciò in quanto sussiste per il servizio pubblico l'obbligo istituzionale di attivarsi a tutela del minore, mentre il pubblico ministero ordinario ha altri compiti e persegue altre finalità non sempre armonizzabili con quelle protettive.

In tal senso è senz'altro possibile e opportuno che il servizio richieda al tribunale per i minorenni un provvedimento che lo incarichi, a protezione del minore, di opportuni interventi psicodiagnostici e psicoterapeutici; il che tra l'altro eviterà di coinvolgerlo in eventuali contrasti istituzionali tra compiti di indagine del pubblico ministero e funzioni di tutela del tribunale per i minorenni.

Non pare legittimo infatti privare un bambino abusato della necessaria e tempestiva psicoterapia (in una materia cioè nella quale i tempi hanno una forte incidenza sulla salute-malattia del piccolo paziente) solo perché coesistono altre e contrastanti esigenze giudiziarie; questa è senz'altro un'area di problematicità in cui bisognerebbe attuare e non declamare il superiore interesse del minore.

L'applicazione di quanto previsto dall'articolato delle due leggi però deve fare i conti con le effettive disponibilità del territorio. Basta in proposito fare qualche esempio:

- l'applicazione dell'art. 609 *decies* sugli interventi sociosanitari a favore del minore, specialmente in molte regioni del Sud, trova un forte limite nella scarsa diffusione sul territorio dei servizi sociosanitari;

- non è raro il fatto che la gestione del caso sia esposta alla variabilità del *turnover* degli operatori di volta in volta incaricati;
- l'inadeguatezza degli organici e la loro instabilità produce un'identità debole del servizio in termini di progettazione e strategie protettive del minore a lungo termine;
- la funzione degli operatori si riduce spesso al mero controllo sullo *status quo* della famiglia, che non stimola a un cambiamento;
- fuori dalle principali città è difficile trovare assistenti sociali e sono in realtà più presenti le forze dell'ordine perché l'ottica che continua a prevalere è quella dell'assistenza come controllo del territorio.

L'art. 609 *decies* non spiega operativamente come debba avvenire il raccordo tra il tribunale ordinario e i servizi cosicché molti casi passano per la Procura, cui è giunta la segnalazione, ma non sono presi in carico dal sistema sociosanitario perché questo non è informato.

Ciò avviene in particolare quando il tribunale si rivolge a consulenti privati: si assiste così a una disattenzione alle esigenze più propriamente psicosociali di tutela del bambino causata dal predominare delle finalità repressive su quelle protettive.

Un ulteriore nodo critico dell'intervento è rappresentato dalla scarsità di strutture destinate esclusivamente all'accoglienza residenziale dei minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale.

A livello nazionale si osserva una debole attenzione alla creazione di comunità specializzate, come se il livello politico istituzionale si muovesse guidato essenzialmente da una logica economicistica di breve periodo: si afferma che tali strutture costano troppo, si preferiscono allora i centri non specializzati, ma non si calcolano i più alti costi nel lungo periodo causati dall'elevata cronicizzazione della permanenza in istituto che l'intervento inadeguato produce, spesso a un aggravamento del danno.

Sotto l'aspetto della tutela degli operatori – e fermo restando che la formazione, l'aggiornamento e la supervisione sono gli strumenti elettivi di detta tutela – non vi è dubbio che il servizio integrato deve affinare interventi adeguati di contrasto alle strategie intimidatorie che – talvolta in una preoccupante sinergia – sono messe in atto da adulti indagati (e questo è spiegabile), ma anche dai *media* e perfino da figure che rivestono un ruolo istituzionale (e ciò è francamente inquietante).

Non sembra che la riforma costituzionale del "giusto processo" possa avere effetti di travolgimento delle provvidenze che la legge 66/96 e la legge 269/98 prevedono a tutela del minore, la cui specifi-

cità, a fronte delle future norme ordinarie di attuazione del nuovo art. 111 della Costituzione, mantiene i suoi forti presidi negli artt. 3 e 31 della legge suprema.

1.5 Le campagne di sensibilizzazione e le attività formative

La Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale dei minori aveva auspicato un forte investimento da parte delle Regioni e degli enti locali nel settore informativo e formativo delineando le direttrici di tali interventi.

L'informazione riveste un ruolo di prevenzione primaria e prevede, da un lato, la diffusione di una nuova cultura per l'infanzia e l'adolescenza che fa perno sul diritto del minore a essere rispettato come persona e, dall'altro, la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e della comunità alla cura del benessere del bambino e alla creazione di un ambiente relazionale adulto-bambino adeguato. Le azioni di sensibilizzazione prevedono interventi sia rivolti alla generalità dell'opinione pubblica sia indirizzati a operatori, bambini, adolescenti e genitori.

I percorsi formativi vanno fortemente orientati all'ampliamento delle risorse di aiuto sul territorio e alla loro specializzazione funzionale in accordo con i tre livelli principali dell'intervento: la rilevazione, la diagnosi e la cura e il trattamento.

In questo senso l'attività formativa è rivolta a sostenere la crescita di competenze diffuse sul territorio, anche per ridurre il fenomeno delle deportazioni assistenziali del bambino vittima in altri contesti sociali, spesso molto distanti dal suo luogo di residenza, a causa dalla mancanza in loco di personale specializzato: il che provoca lo sradicamento della bambina e/o del bambino dal suo ambiente di relazioni affettive, familiari e amicali.

Nell'area dei servizi rimane comunque un punto critico la carenza di personale preparato per la rilevazione dei casi e la loro presa in carico. Si evidenzia dolorosamente la scarsità di operatori preparati per la presa in carico psicoterapeutica del bambino e la saturazione dei servizi laddove esistano le risorse competenti.

La carenza di risorse a livello della presa in carico induce il rischio di creare un danno sul danno.

Si dovrebbe sostenere la costituzione di servizi pubblici o privati specializzati diffusi sul territorio, che potrebbero così beneficiare anche di una più precisa conoscenza del contesto locale sia a fini di prevenzione primaria e secondaria, che di monitoraggio nel tempo.

Nelle aree del Sud, dove sono carenti, o addirittura assenti i servizi territoriali di base, per le strutture sociosanitarie territoriali potrebbe non essere economicamente sostenibile avere *équipe* specializzate

in tutti i servizi, ma se esiste sufficiente flessibilità si dovrebbe facilitare, anche dal punto di vista normativo, l'istituzione di *équipe* interistituzionali che utilizzano personale formato facente capo a servizi differenti.

2. Le attività informative e formative per l'abuso sessuale

I percorsi di sensibilizzazione e di formazione della comunità e di coloro che se ne occupano professionalmente non possono avere solo carattere tecnico e addestrativo perché devono sollecitare negli adulti anche una presa di contatto con i vissuti che costellano l'intreccio doloroso tra violenza e sessualità.

Parlare di abuso sessuale, mentalizzarlo, rilevarlo e affrontarlo nelle cure alle piccole vittime obbliga l'adulto a farsi carico di un impegno gravoso e spesso "scomodo". Come è stato osservato, evitare una presa di coscienza del fenomeno risparmia agli operatori dell'ambito educativo, sociale, sanitario e giudiziario il rischio e il peso di dover fare i conti con le proprie pretese etiche e, nel contatto con il minore, il riattraversamento del disagio e delle paure vissuti dall'operatore stesso nella sua esperienza di bambino e di adulto.

Campagne informative e di sensibilizzazione

In quest'area è proseguito il lavoro di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla gravità e la dimensione del fenomeno attraverso campagne di stampa e iniziative pubbliche da parte di Telefono azzurro, tra le quali la manifestazione *Aprile azzurro* che vede la presenza di volontari dell'associazione in numerose piazze di Italia per sensibilizzare sul fenomeno dei maltrattamenti e dell'abuso sessuale.

Il supporto dei *media* e il coinvolgimento di soggetti *testimonial* ha consentito la diffusione di messaggi che sottolineano la gravità dei comportamenti violenti in quanto atti che hanno la natura di reati contro la libertà e la dignità dell'individuo, tra cui la campagna radiofonica *RadioAlert* sull'abuso sessuale e la violenza domestica, realizzata dall'Associazione Artemisia di Firenze con Women on Work e il sostegno del Ministero delle pari opportunità e dell'Unione europea, che ha avuto come target di riferimento l'universo degli ascoltatori e categorie specifiche tra le quali anche gli stessi abusanti/maltrattanti.

Ecpat Italia ha realizzato lo spot rivolto ai bambini *Giovanna si difende* di avvertimento rispetto al problema dell'abuso sessuale.

Terres des hommes Italia nel 1998 ha lanciato una campagna contro il maltrattamento e l'abuso dei minori intitolata *Giù le mani dai bambini*. La campagna si è avvalsa di manifesti pubblicitari la cui affissione è stata concessa gratuitamente nelle dieci principali città italiane, ed ha avuto diffusione gratuita sui maggiori quotidiani e settimanali nazionali, con passaggi radiotelevisi sotto forma di spot. Ha, inoltre, contribuito alla pubblicazione del libro per bambini *Mimì fiore di cactus e il suo porcospino: chi mi stuzzica si pizzica* (edito da Giunti

- Progetti educativi, Firenze, 1998), che affronta con *humour* e semplicità il tema dell'abuso attraverso un racconto a fumetti fondato su situazioni reali di violenze extrafamiliari.

Tra gli altri, il Centro antiabuso di Marghera ha creato un'apposita struttura, il Centro studi, dedicata alla raccolta di informazioni e documentazione per la sensibilizzazione e la formazione, che ha messo a punto anche una serie di attività di diffusione producendo, come molti altri centri, pagine web presenti nella BBS Venice on Line e in Polo Est della Provincia di Venezia, un *Bollettino di aggiornamento e informazione bibliografica* sui temi dell'abuso sessuale ai minori inviato trimestralmente ai servizi e agli operatori sociali dei settori minori delle aziende Usl, dei Comuni, dei consultori, della Regione, delle questure e delle procure; la rassegna stampa relativa alle notizie sull'abuso sessuale ai minori apparse nei maggiori quotidiani e settimanali nazionali e locali; l'apertura di una biblioteca specializzata in pubblicazioni scientifiche nazionali e internazionali relative al tema in questione.

Anche altre realtà del settore si sono distinte in campagne di comunicazione sul problema dell'abuso all'infanzia, fra gli altri l'Associazione Rompere il silenzio di Torino ha organizzato, a livello nazionale, occasioni pubbliche di riflessione sulle tematiche dell'ascolto empatico, del disagio e del maltrattamento rivolte ai genitori e agli adulti in genere.

La prima campagna nazionale di Rompere il silenzio si è svolta, nel 1997, sul tema *La sessualità dei minori tra silenzio e abuso*, con l'organizzazione di venticinque incontri pubblici in varie regioni d'Italia grazie alla collaborazione di associazioni ed enti locali. La seconda campagna nazionale ha avuto luogo nel 1999, si è articolata in cinquanta incontri tra dibattiti e seminari di approfondimento ed è stata focalizzata sul tema *L'ascolto del disagio del minore*, proponendosi di sollecitare una crescita di consapevolezza sull'importanza di attivare competenze emotivo relazionali negli adulti quale presupposto per un efficace aiuto a bambini e adolescenti.

Attività formative

Il panorama delle attività formative attuate in Italia in anni recenti si presenta ricco ma frammentato. A una prima osservazione si rileva la prevalenza di programmi appartenenti a quelli che sono stati identificati come il primo e il secondo livello della formazione in questo settore.

Il lavoro di sensibilizzazione è assolto un po' da tutti i centri, i servizi e le associazioni che da più tempo operano in questo ambito, nonché dagli stessi enti locali, quest'ultimi specialmente nella veste di soggetti committenti oppure come promotori di convegni e conferenze sul tema dell'abuso sessuale all'infanzia.

Nella forma di interventi di comunità si ricorda a titolo esemplificativo il lavoro dell'Associazione Rompere il silenzio, che ha come finalità principale l'attivazione delle competenze emotivo relazionali degli adulti. L'associazione opera con iniziative su vari terreni di carattere educativo, culturale, formativo e terapeutico, rivolte all'opinione pubblica in generale, ai genitori, agli insegnanti agli operatori delle istituzioni minorili, ai professionisti dell'infanzia e agli stessi bambini e adolescenti, organizzando iniziative che si collocano nella triplice prospettiva di prevenzione primaria, secondaria e terziaria, quest'ultima consistita principalmente nel sollecitare le istituzioni a intervenire in protezione e tutela dei bambini e degli adolescenti vittime di violenza. Caratteristiche similari ha anche la formazione di primo livello promossa dal Centro Hansel e Gretel di Torino, che si articola su più piani e aree tematiche: dall'educazione all'affettività e alla sessualità, dall'abuso sessuale, all'addestramento di formatori per la conduzione di gruppi.

Anche gli insegnanti degli asili nido e di tutte le altre scuole di ogni ordine e grado sono stati coinvolti in programmi formativi che si situano a cavallo tra la formazione di primo livello e quella più specialistica.

Lungo e impossibile da farsi, data la frammentarietà e il carattere localistico delle esperienze, è la descrizione di ciò che è stato realizzato negli ultimi anni per attuare nella scuola percorsi multidisciplinari con il coinvolgimento di provveditorati, enti locali, aziende Usl, centri specializzati e associazioni del settore. La rassegna delle esperienze svolte dimostra una forte presenza di amministrazioni provinciali e comunali tra i promotori delle iniziative.

L'attenzione all'ambiente scolastico è giustificata dall'importanza che la scuola ha per lo sviluppo socioaffettivo del soggetto in formazione come modello relazionale di riferimento, che integra quello assunto all'interno della famiglia e come luogo nel quale bambini e ragazzi trascorrono una parte importante della loro quotidianità.

Gli insegnanti sono individuati come interlocutori privilegiati, cui si intende fornire gli strumenti conoscitivi per prevenire e intervenire adeguatamente sui casi di disagio, discutendo il tema del maltrattamento e dell'abuso dal punto di vista sociologico, psicologico, giuridico e giudiziario con un taglio concreto e operativo, e spesso risultano inseriti in corsi formati da gruppi interdisciplinari con la partecipazione anche di operatori sociali e polizia.

L'ascolto e la rilevazione delle situazioni di abuso sessuale all'interno della scuola richiedono non solo strumenti tecnici, ma anche la costruzione di una dimensione relazionale che consenta alla ragazza e al ragazzo di imparare che tramite il dialogo e la comunicazione dei sentimenti

è possibile affrontare problemi connessi all'affettività e alla sessualità. A questo proposito sono state realizzate molteplici iniziative di educazione alla sessualità e all'affettività rivolte specificamente ai ragazzi.

Su un piano più specialistico si trovano corsi di aggiornamento organizzati da enti pubblici e privati, come si ricava dalla rassegna sui progetti della legge 285/97 collegati all'art. 4, comma 1, lettera h, inseriti all'interno di più ampi programmi tesi alla costruzione di coordinamenti territoriali dei servizi di protezione e tutela. Tra questi e a titolo meramente esemplificativo, essendo tale approccio diventato ormai abbastanza comune nell'impostazione dei progetti di formazione, i corsi tenuti dall'Istituto Toniolo nel contesto del *Progetto di rete per la prevenzione e il trattamento del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia*, costruiti come percorsi monodisciplinari (in area sociale, psicologica, educativa, scolastica, sanitaria e giudiziaria) per consentire un maggiore approfondimento specialistico pur mantenendo, grazie al complesso quadro di riferimento, un carattere interdisciplinare e interistituzionale, ulteriormente garantito da incontri di rete.

Dal Toniolo sono state realizzate attività formative con gli operatori di case famiglia, figure professionali rispetto alle quali spesso si trascura la necessità di fare acquisire un *training* specialistico per la gestione del lavoro educativo e relazionale con i bambini e le bambine che hanno subito traumi sessuali.

Una formazione finalizzata all'operatività di rete è anche quella attuata da Telefono azzurro con il progetto *Team di emergenza* avviato a Treviso con l'obiettivo di attivare l'aiuto al bambino in fase emergenziale e di realizzare anche programmi di formazione e aggiornamento degli operatori sociali, sanitari, giuridici e scolastici sui temi della violenza, del trauma e dell'emergenza per l'intervento precoce a sostegno dei bambini e degli adolescenti che vivono esperienze di abuso fisico, sessuale e psicologico, quale presupposto per la creazione di una stretta collaborazione con tutte le strutture del territorio che si occupano di emergenza e di bambini e di adolescenti.

Anche le università hanno cominciato a offrire una formazione di secondo livello con caratteristiche interdisciplinari, iniziando così a fornire una prima risposta alla necessità di inserire il tema della violenza all'infanzia all'interno dei percorsi curriculari dei futuri professionisti del campo; ad esempio, l'Università Cattolica di Milano già dal 1996 ha avviato un corso di perfezionamento *post lauream* su *L'abuso all'infanzia* aperto a psicologi, medici, sociologi, magistrati, operatori sociali e scolastici, e le Università degli studi di Modena e Reggio Emilia, in collaborazione con Telefono azzurro, hanno dato avvio a un corso sull'abuso e la violenza all'infanzia e sulle strategie d'intervento.

Sul versante della formazione si sono mosse anche le Regioni utilizzando le risorse messe a disposizione dalla legge 285/97 *ex* art. 2, comma 2, dove si prevede che una quota di risorse pari al 5% del *budget* sia destinata alla realizzazione di programmi interregionali di scambio e di formazione in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

La Regione Abruzzo, d'intesa con le Regioni Toscana, Lazio, Umbria e Marche, ha promosso, nella primavera del 1999, un corso di formazione interregionale sul maltrattamento e sull'abuso all'infanzia rivolto a operatori dei servizi sociali e socioeducativi già in attività presso le amministrazioni pubbliche, riconoscendo nei dipendenti delle amministrazioni un *target* specifico di operatori, cui proporre occasioni formative sul tema in oggetto e con l'obiettivo di formare un primo nucleo di addetti in grado di sviluppare iniziative e di svolgere interventi per un'efficace azione di prevenzione dei casi di maltrattamento e di abuso.

Si è ampliata l'offerta di formazione pubblica e privata per i professionisti dell'area sociale, psicologica e della neuropsichiatria, cui competono le funzioni di accertamento e, per le ultime due aree, anche di trattamento delle piccole vittime di abuso e sfruttamento sessuale. Tuttavia, la formazione di questi operatori tende a concentrarsi maggiormente sulla funzione di rilevazione e rimangono carenti le risorse conoscitive e gli investimenti formativi sul fronte della terapia.

Anche la magistratura comincia a essere coinvolta in attività di aggiornamento e confronto sul tema dell'abuso e dello sfruttamento sessuale; purtroppo, le iniziative segnalate restano sporadiche e quantitativamente inferiori a quelle di cui possono usufruire altri operatori, una realtà preoccupante data la funzione cruciale del giudice civile, minorile e penale nella predisposizione delle misure di tutela.

Pur lentamente, e in modo non uniforme sul territorio nazionale, anche gli operatori sanitari hanno cominciato a usufruire di occasioni formative specialistiche.

In particolare si distingue il lavoro dell'Associazione culturale pediatri (ACP) e della Società italiana di ginecologia pediatrica e dell'adolescenza. L'ACP è stata tra i gestori di seminari formativi rivolti a operatori sanitari, promuovendo quattro corsi per dirigenti di dipartimento materno infantile di 120 ore ciascuno, di cui due già realizzati: uno per operatori del Sud che si è svolto a Matera ed è terminato nel gennaio 2000; il secondo per operatori del Centro nord a Trieste, conclusosi nel maggio 2000. Gli obiettivi dei corsi dell'ACP sono:

- dare strumenti a chi dirige i servizi per riconoscere i bisogni e programmare in base alla valutazione di questi, gli interventi sull'abuso;

- offrire strumenti tecnici e operativi rispetto all'attuazione della diagnosi e del trattamento dell'abuso e della trascuratezza.

Inoltre, sempre l'ACP ha realizzato un corso di aggiornamento rivolto a pediatri delle regioni meridionali con sezioni dedicate alla diagnostica dell'abuso sessuale. Circa metà dei trentacinque gruppi locali di pediatri di famiglia afferenti all'ACP hanno il tema della diagnosi e della collaborazione con altri operatori nelle attività di aggiornamento 1998 e 1999, per un complesso stimabile in una trentina di incontri rivolti a circa 400-500 pediatri di famiglia.

Per quanto riguarda la ginecologia, la richiesta sempre maggiore di perizie mediche ha spinto gli operatori a domandare supporti formativi, cui ha cercato di dare risposta anche la Società italiana di ginecologia pediatrica e dell'adolescenza, inserendo il tema della diagnostica nei casi di abuso sessuale all'interno delle giornate seminariali che periodicamente offre ai propri iscritti. Inoltre, dalla metà degli anni Novanta, il tema dell'abuso sessuale ha cominciato a essere presente all'interno di convegni e corsi del settore medico. Alcuni esempi tra tutti.

- 1996, Milano, corso di formazione per la costituzione di un Centro medico specialistico di assistenza per i problemi della violenza a donne e minori, presso la clinica Mangiagalli.
- 1997, Firenze, la Società italiana di ginecologia dell'infanzia e dell'adolescenza promuove le prime giornate seminariali sulla diagnosi ginecologica di abuso sessuale (nel 1991 era stato creato un gruppo di studio).
- 1999, Firenze, convegno su *La violenza contro le donne e l'abuso sessuale sui minori: strategie di intervento* e un corso di formazione interaziendale su *L'approccio clinico al maltrattamento e alla violenza sessuale su donne e minori* per iniziativa del Tavolo permanente sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia;
- 1999, Venezia, corso di sensibilizzazione e informazione per operatori sanitari promosso dalla Commissione pari opportunità dell'Ordine dei medici a Venezia e dalla Commissione pari opportunità del Comune di Venezia.

Le attività formative e informative relative alle forme di sfruttamento sessuale indicate nella legge 269/98 saranno riportate nei capitoli a esse dedicati.

L'entità dei fenomeni di violenza e sfruttamento sessuale sui minori

1. Le violenze sessuali; 2. Le forme di sfruttamento sessuale previste dalla legge 269/98; 3. Le campagne informative e formative.

Dopo l'analisi dei problemi rilevati in sede di applicazione delle leggi contro la violenza e lo sfruttamento sessuale e dopo l'indicazione delle iniziative, e dei conseguenti problemi, poste in essere a livello nazionale e a livello locale per prevenire il fenomeno, contrarne la consistenza e recuperare le vittime, deve essere affrontato – in questa relazione al Parlamento – il problema dell'entità del fenomeno e, per quanto possibile, delle sue reali caratteristiche.

Purtroppo, come si vedrà più avanti, i dati che sono disponibili sono tutt'altro che esaustivi e soddisfacenti, e non solo perché in questo campo è molto alto il numero oscuro della devianza ma anche perché non esiste un sistema organico di rilevazione di tutti gli aspetti di queste condotte delinquenziali.

Esamineremo prima il fenomeno delle violenze sessuali e poi quello delle varie tipologie di sfruttamento sessuale.

1. Le violenze sessuali

1.1 I dati del Ministero dell'interno e dell'Istat

Relativamente al tema delle violenze sessuali su minori esistono sostanzialmente tre fonti di informazione:

a) le statistiche correnti dell'Istat sulla criminalità, che prendono in esame i delitti e le persone denunciati all'autorità giudiziaria per i quali è stata iniziata l'azione penale;

b) le statistiche del Ministero dell'interno, che prendono in esame i delitti e le persone denunciati all'autorità giudiziaria dalla Polizia, l'arma dei Carabinieri e la Guardia di finanza;

c) le statistiche ricavate dalle Indagini multiscopo che prendono in esame le violenze e le molestie che gli intervistati (nella fattispecie donne di 14-59 anni, tra le quali sono distinguibili le minorenni) dichiarano di aver subito.

I primi due tipi di statistiche (denominati rispettivamente "statistiche della criminalità" e "statistiche della delittuosità") si trovano entrambi all'interno degli *Annuari delle statistiche giudiziarie penali* dell'Istat, ma quelle del Ministero dell'interno sono riportate anche, con un maggior dettaglio, su molta letteratura grigia prodotta dallo stesso Ministero.

Per come sono organizzati i dati, conviene che, nella nostra analisi, ci riferiamo:

1) alle violenze sessuali subite dai minori di 0-14 anni, ricavate dai dati del Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, che consentono questa distinzione per età (dati provenienti dalla letteratura grigia dello stesso Ministero);
2) alle varie tipologie di violenze – non solo sessuali – ricavate dai dati dell'Istat relativi ai delitti di questo tipo per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale (Annuari delle statistiche giudiziarie penali);
3) alle violenze e alle molestie che le minorenni dichiarano di aver subito, ricavate dai risultati dell'Indagine multiscopo dell'Istat *La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione – Anno 1997-1998*.

Violenze sessuali contro infraquattordicenni

Esaminando la serie dei dati (denunce di Polizia, Carabinieri e Guardia di finanza all'autorità giudiziaria), relativi alle sole violenze carnali, che va dal 1985 al 1995 troviamo che nel periodo precedente agli anni Novanta le denunce superano di poco le 200 l'anno, per attestarsi poi saldamente sotto questa quota fino al 1995, anno in cui ritornano a superare di pochissimo quota 200, e comunque senza arrivare ai valori degli anni Ottanta.

A giudicare da questi dati ci troviamo di fronte, con tutta evidenza, a un fenomeno sostanzialmente stazionario anche se percorso da una leggera tendenza temporale alla diminuzione che perdura fino al 1995.

Dal 1996 i delitti "violenza carnale" e "atti di libidine", che facevano parte dei reati contro la famiglia, sono stati riuniti nella categoria delle "violenze sessuali", che sono invece compresi tra i delitti contro la persona.

Per questo motivo le due serie di dati relative al periodo precedente l'anno 1996 e a partire dal 1996 non sono pienamente confrontabili.

Si vedano questi dati, relativi agli anni 1996-1999.

Tavola 1 - Denunce di violenza sessuale contro infraquattordicenni. Anni 1996-1999

Anni	Denunce	Numeri indici
1996	305	100
1997	470	154
1998	586	192
1999	511	168

Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza

A differenza di quanto avviene per le denunce di violenze carnali nel periodo 1985-1995, il fenomeno delle denunce di violenze sessua-

li contro i minori di 14 anni, nel quadriennio 1996-1999, fa registrare un costante aumento nei primi tre anni per poi segnare una lieve contrazione nel 1999.

Tavola 2 - Violenze sessuali sui minori di 14 anni. Reati e persone denunciate. Divisione per regione. Anni 1998-1999

	1998		1999		Var. % 1998/1999	
Regioni	**reati**	**persone denunciate**	**reati**	**persone denunciate**	**var. % reati**	**var. % persone denunciate**
Piemonte	22	22	30	37	36,4	68,2
Valle d'Aosta	5	9	2	2	-60,0	-77,8
Lombardia	124	112	89	81	-28,2	-27,7
Trentino Alto Adige	11	12	12	11	9,1	-8,3
Veneto	16	17	23	16	43,8	-5,9
Friuli Venezia Giulia	13	12	14	15	7,7	25,0
Liguria	9	14	27	26	200,0	85,7
Emilia Romagna	30	19	38	41	26,7	115,8
Toscana	45	47	35	39	-22,2	-17,0
Umbria	5	5	5	4	0,0	-20,0
Marche	16	15	7	6	-56,3	-60,0
Lazio	60	58	57	59	-5,0	1,7
Abruzzo	8	8	7	8	-12,5	0,0
Molise	3	3	2	2	-33,3	-33,3
Campania	54	59	39	43	-27,8	-27,1
Puglia	41	47	40	57	-2,4	21,3
Basilicata	8	7	3	3	-62,5	-57,1
Calabria	19	24	22	30	15,8	25,0
Sicilia	65	81	44	36	-32,3	-55,6
Sardegna	32	35	15	29	-53,1	-17,1
Italia	**586**	**606**	**511**	**545**	**-12,8**	**-10,1**

Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza

Il forte aumento numerico delle denunce induce a pensare che, se anche disponessimo dei dati relativi agli «atti di libidine» contro minori di 14 anni per il periodo 1985-1995, non si raggiungerebbero comunque i valori registrati nell'ultimo quadriennio. Comunque per una certa tipologia di reati che riguarda le violenze e gli atti a sfondo sessuale contro e con i minori si è senz'altro registrata una maggiore propensione alla denuncia, tant'è che gli atti sessuali con minori, che prima del 1996 non venivano rilevati, hanno fatto registrare un aumento a dir poco vertiginoso, si va dai 160 delitti denunciati nel 1996 ai 585 del 1998, passando per i 390 del 1997.

Che cosa si deve pensare di fronte a questo aumento del fenomeno nel breve arco di un triennio?

È appena il caso di ricordare che le "denunce" non sono i "delitti" e che questi ultimi non necessariamente sono in stretta correlazione con le denunce. Le variazioni nel numero delle denunce possono dipendere da molti fattori che non hanno a che vedere con analoghe variazioni nei delitti. Per esempio, se cala la fiducia dei cittadini nelle

forze dell'ordine e nel sistema giudiziario si possono avere *meno* denunce anche in corrispondenza di *più* delitti. Un altro fattore che influenza il numero delle denunce è la presenza più o meno marcata delle forze dell'ordine (e dello Stato in tutte le sue articolazioni) sul territorio. Un altro fattore, ancora, è il grado di riprovazione di un determinato delitto da parte della pubblica opinione. Si può, pertanto, avere una situazione nella quale in due aree territoriali le denunce di un certo delitto divergono unicamente perché in un'area c'è meno *tolleranza sociale* che nell'altra verso quello stesso delitto.

Certo, tolleranza sociale non sembra essercene verso delitti come quello delle violenze sessuali sui bambini piccoli. Anzi, si è diffuso nel Paese, anche per le modalità sensazionalistiche con cui vengono riportati dai *mass media*, un senso di riprovazione tale che prende a volte le sfumature della vera e propria psicosi collettiva. E, del resto, lo stesso incremento delle denunce di questi delitti si erge a indicatore di un'accresciuta, e niente affatto diminuita, riprovazione generale.

Il problema centrale è dunque quello di riuscire a capire quanto di quell'aumento che abbiamo visto delle denunce delle violenze sessuali contro i minori di 14 anni, sia imputabile all'aumento vero e proprio del fenomeno e quanto, invece, a una maggiore *propensione* alla denuncia di questi delitti. In altre parole: le cifre in questione segnalano un fenomeno allarmante in espansione o una stazionarietà del fenomeno con una sua maggiore concomitante venuta alla luce?

Di certo nel 1997 aumentano di 165 le denunce di violenze sessuali contro i minori di 14 anni, ovvero poco più del 50% rispetto al 1996, salendo alla quota di 470 denunce annue, per passare alle 586 nel corso del 1998 (116 denunce in più rispetto al 1997).

Cos'è successo, dunque, a partire dal 1996 e nel corso di questo triennio?

Questo aumento delle denunce deve ritenersi collegato a una serie di fattori di natura sia strutturale che culturale.

Tra i fattori strutturali si trova sicuramente l'istituzione presso ogni questura di un apposito Ufficio minori con nuclei di Polizia specializzata che si occupa innanzitutto di violenze sessuali sui minori. Un altro dato strutturale che possiamo ipotizzare abbia influenzato la crescita nel numero delle denunce lo si rintraccia anche all'interno della stessa legge 66/96 che estende le ipotesi di procedibilità d'ufficio rispetto alla vecchia legge (è ad esempio prevista tale procedibilità anche quando il fatto sia commesso dal convivente di uno dei genitori) ampliando le ipotesi di obbligo di denuncia a carico degli operatori che si qualificano come incaricati di pubblico servizio e pubblici ufficiali, una categoria di soggetti che, in base alla legge, hanno l'obbligo di denunciare i reati procedibili di ufficio di cui vengono a conoscenza in virtù o a motivo

della loro funzione, ed entro la quale ricadono certamente i dipendenti di amministrazioni ed enti pubblici, nonché, secondo una parte della giurisprudenza, anche coloro che svolgono servizi in convenzione.

Si può però legittimamente ipotizzare che l'andamento dei dati sia stato influenzato anche dall'effetto combinato di due altri fattori, di cui uno di tipo culturale e uno strutturale: dalla seconda metà degli anni Novanta si registra una più ampia diffusione di occasioni formative sul tema dell'abuso e dello sfruttamento sessuale, rivolte a categorie di operatori che hanno un ruolo cruciale nella fase della rilevazione delle violenze (insegnanti, assistenti sociali, psicologi, neuropsichiatri e medici) e nel contempo si consolidano o creano, spesso al termine dello stesso percorso formativo, centri e servizi specializzati per la rilevazione, l'accertamento e il trattamento della violenza sessuale su minori. L'aumento segnalato si può quindi ricondurre anche all'impatto della formazione in termini di maggiore conoscenza e capacità di rilevare il fenomeno, e alla crescita delle risorse di aiuto sul territorio.

Già a partire dal 1999, tuttavia, le denunce registrano una diminuzione rispetto al 1998: 511 rispetto a 586. È presto per dire se questa diminuzione si sia prodotta come conseguenza della contrazione, dopo gli anni iniziali, dell'effetto dei fattori sopra discussi o come conseguenza dell'introduzione della legge 269/98. Sembra invece improbabile che questa diminuzione delle denunce già segnali una reale contrazione del fenomeno. Solo il trascorrere del tempo potrà dare una risposta più attendibile al riguardo.

Altre tipologie di reato

Vi sono altre tipologie di reato (delitti per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale) che ledono la dignità della persona umana del minore e che sono attinenti alla sfera sessuale. Anche di tali forme di reato si deve valutare l'entità e le caratteristiche. Purtroppo per alcuni di questi reati le statistiche non indicano l'età della vittima per cui non è possibile rilevare se e in che misura abbiano coinvolto minori. Altri reati invece sono specifici nei confronti di soggetti che non hanno raggiunto la maggiore età e quindi è possibile rilevare l'incidenza del fenomeno su la fascia di età che qui interessa.

Gli *atti sessuali con minorenne*, fattispecie delittuosa rilevata a partire dal 1996, sono passati da 160 a 390 casi nel 1997 a 585 nel 1998. Pur tralasciando il 1996, anno iniziale della rilevazione, la crescita è indubbia e fa il paio con quella delle violenze sessuali sui minori di 0-14 anni di cui si è parlato in precedenza. Si ripropone a questo proposito l'interrogativo: aumento del fenomeno o aumentata propensione alla denuncia? Le ragioni per privilegiare questa seconda risposta sono esattamente le stesse spiegate precedentemente.

Dei delitti di *prostituzione minorile* (9 casi nel 1998) e di *pornografia minorile* (30 casi nel 1998) si può solo, al momento, prendere atto, trattandosi di tipologie di reato la cui rilevazione è cominciata nello stesso 1998, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati. E tuttavia appare abbastanza evidente che sono proprio questi i delitti sui minori che più si prestano a uno sfruttamento in chiave commerciale. Non a caso si tratta di settori nei quali sempre più forte è la penetrazione e il controllo della criminalità organizzata. Questa, del resto, è la vera novità per quanto riguarda alcune forme di violenze sui minori: il loro sfruttamento commerciale a opera di organizzazioni criminose.

Non mostra una tendenza all'aumento il reato di *sottrazione consensuale di minore*, tipologia di reato che dal 1996 comprende *il ratto di minore con meno di 14 anni*, prima di quella data considerato a sé. Si può anzi affermare che questo delitto è in diminuzione in quanto, pur comprendendo dal 1996 due fattispecie delittuose prima considerate separatamente, i casi sono comunque inferiori a quelli che si avevano negli anni precedenti il 1996: poco più di 100 casi all'anno negli anni 1996, 1997 e 1998, contro punte anche di 300 e oltre sul finire degli anni Ottanta.

Dai dati statistici sopra indicati emerge che il numero assoluto delle violenze è tutt'altro che eclatante e non sembra giustificare un tanto largo e condiviso allarme della pubblica opinione. Ma occorre in proposito ribadire tre considerazioni:

- che le cifre si riferiscono a delitti non solo denunciati ma per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale e che dunque non rappresentano che la punta emergente di fenomeni sotterranei ben più ampi, della reale consistenza dei quali, evidentemente, c'è una sorta di percezione diffusa;
- che è proprio l'aumento delle denunce delle violenze di tipo sessuale a fare da moltiplicatore dell'allarme e della preoccupazione che circondano queste problematiche;
- che allarme e preoccupazione sono tanto maggiori quanto più la criminalità organizzata trasforma e traduce in "affari" tante forme di violenze contro i minori.

Violenze e molestie

Abbiamo accennato, in chiusura del precedente paragrafo, ai valori assoluti dei fenomeni dei quali si discute. Si ragionava, si è visto, in termini di centinaia di casi all'anno (denunce di delitti all'Autorità giudiziaria, delitti per i quali è iniziata l'azione penale), se non di decine o addirittura di unità. Ma, allorché si passa, con le Indagini multiscopo, a cercare di stimare quel che realmente succede, intervistando direttamente le donne le cose cambiano molto e le cifre assumono tutt'altra dimensione. Cambiano anche, si deve precisare, in quanto

oggetto di indagine non sono più soltanto le violenze vere e proprie ma le tante forme di molestie che le donne possono subire nel corso della loro vita: molestie fisiche, esibizionismo, telefonate oscene, ricatti per l'assunzione e la carriera, oltre agli stupri e ai tentati stupri.

Questa è la tavola che riassume i dati – attenzione, in migliaia di unità! – delle donne di 14-17 anni e delle donne di 14-59 anni che hanno subito violenze o molestie negli ultimi tre anni rispetto alla data dell'Indagine (conclusa nel 1998). La tavola non comprende i dati sui ricatti per l'assunzione e per la carriera sul lavoro in quanto questi reati contro le donne di 14-17 anni, per la loro giovane età, sono troppo pochi per poter essere stimati attraverso un'indagine campionaria.

Tavola 3 - Donne di 14-17 e di 14-59 anni che negli ultimi tre anni hanno subito molestie e violenze - Valori assoluti e per 100 donne della stessa età

	14-17 anni	14-59 anni
Valori assoluti (dati in migliaia)		
Molestia fisica	117	1.036
Esibizionismo	74	760
Telefonate oscene	222	3.350
Almeno un tipo di molestia	328	4.354
Stupro tentato e/o consumato	17	186
	14-17 anni	**14-59 anni**
Reati per 100 donne della stessa età		
Molestia fisica	9,3	5,7
Esibizionismo	6,1	4,2
Telefonate oscene	18,2	18,5
Almeno un tipo di molestia	26,9	24,0
Stupro tentato e/o consumato	1,4	1,0

Per avere una valutazione della dimensione annua di questi fenomeni si dovrebbero dividere per tre i dati della tavola in quanto riferiti, come detto, a tre anni. Se pure si fa una tale operazione, comunque, il livello delle cifre assolute anche per le sole ragazze di 14-17 anni resta imparagonabile rispetto a quello dei paragrafi precedenti.

Sono circa 110 mila l'anno le ragazze di questa età fatte oggetto di almeno una delle molestie indicate (molestia fisica, esibizionismo, telefonate oscene): non proprio una cifra modesta, se si considera che le ragazze di 14-17 anni sono circa un milione e 200 mila. Del resto, per una corretta valutazione dei risultati basta riferirsi ai valori per 100 donne della corrispondente età, dai quali si deduce che quasi il 27% delle ragazze di 14-17 anni (dunque più di una ragazza su quattro di questa età) ha subìto qualche tipo di molestia negli ultimi tre anni, pari al 9% in media all'anno.

Si deve comunque avvertire che si tratta pur sempre di risultati campionari e come tali sottoposti a margini di errore tanto più ampi quanto più essi sono di dimensioni ridotte. Praticamente nessuna differenza tra l'incidenza percentuale dei vari tipi di molestie e di violenze nelle ragazze di 14-17 e l'incidenza percentuale delle stesse molestie e violenze nelle donne di 14-59 anni è statisticamente significativa. Di ciò si deve adeguatamente tener conto, pur se è lecito sottolineare queste stesse differenze.

Dalla tavola si evince infatti che le ragazze di 0-14 anni subiscono più molestie fisiche e sono più soggette, dell'insieme delle donne di 14-59, anni ad atti di esibizionismo, mentre ricevono telefonate oscene pressoché nella stessa proporzione di queste ultime.

Ed è proprio il telefono, al di là delle differenze per età, a essere assurto a strumento principe delle molestie in questi anni di intensa e "differenziata" attività telefonica.

Altre considerazioni ricavabili dai dati riguardano il luogo della molestia e le conseguenze psicologiche della stessa.

Per quanto riguarda il luogo, le ragazze di 14-17 anni subiscono molestie e violenze soprattutto in strada (il 32,9% delle vittime), sui mezzi pubblici (24,5%), a scuola (il 12,7% delle vittime) e nelle discoteche/pub (11,2%). In confronto a tutte le donne di 14-59 anni le ragazze subiscono proporzionalmente più violenze in strada, a scuola e nei ritrovi pubblici, meno sui mezzi pubblici e, per ovvie ragioni, sul lavoro.

Alcune diversità, rispetto all'età, si colgono anche in relazione alle conseguenze di un episodio di molestia o violenza. Infatti le ragazze di 14-17 anni:

1) dichiarano di aver superato l'episodio in una percentuale più bassa dell'insieme delle donne di 14-59 anni (24,7% contro il 30,7%), ma nonostante questo non sono diventate più aggressive (solo il 3,4% di esse, contro il 13,8% delle donne di 14-59 anni);
2) evitano in maggiori proporzioni, sempre rispetto all'insieme delle donne di 14-59 anni, le strade isolate (14% contro il 7,8%), anche se la conseguenza di gran lunga più frequente, tanto per le ragazze che per le donne, è quella di essere "diventate più fredde" (il 41% delle vittime di 14-17 anni e il 39,7% di quelle di 14-59 anni).

Da annotare che una percentuale molto alta di ragazze di 14-17 anni che ha subito molestie e/o violenze si rifiuta di rispondere alla domanda sulle conseguenze (il 19% contro meno del 5% relativo a

tutte le donne di 14-59 anni). Un dato che sembra anch'esso dimostrare come violenze e molestie lascino tracce più forti nelle giovani di 14-17 anni che non sull'insieme delle donne di 14-59 anni.

1.2 Notizie e dati giudiziari

Alle procure della Repubblica presso i tribunali ordinari nonché alle procure presso i tribunali per i minorenni, e anche a questi ultimi uffici, è stato richiesto di fornire notizie relative alla quantità dei procedimenti in corso e ad alcuni aspetti organizzativi riguardanti l'applicazione della legge 269/98.

Le risposte pervenute sono estremamente limitate, e perciò non del tutto significative, riducendosi a dodici quelle inviate dalle procure ordinarie e a undici quelle inviate dagli Uffici minorili: sarebbe auspicabile che nei sistemi informatizzati degli uffici giudiziari i dati relativi a questi fenomeni fossero messi meglio in evidenza e che l'accesso a essi – quanto meno da parte di organi della pubblica amministrazione – fosse facilitato.

Le informazioni assunte hanno un contenuto piuttosto scarno. La brevità del tempo decorso dall'entrata in vigore della legge sembra avere in qualche modo influito sull'entità dei flussi di procedimenti, mentre la brevità del tempo, insieme con la ridotta entità dei flussi possono a loro volta spiegare un'attenzione soltanto parziale a taluni problemi organizzativi collegati alla nuova disciplina.

Permane la necessità di adottare misure che consentano un monitoraggio costante dei dati afferenti alle procure presso i tribunali ordinari e ai tribunali per i minorenni ai fini di un'analisi sempre più puntuale dello stato di attuazione della legge.

Procure della Repubblica presso i tribunali ordinari

I dodici uffici ordinari dai quali sono pervenute le risposte danno alcune informazioni sulla trattazione dei procedimenti da parte dei sostituti, sull'esistenza di apparecchiature atte ad agevolare e rendere meno disturbante l'audizione dei minori vittime. Inoltre si dà conto del numero di procedimenti in corso e dell'esistenza di accordi con gli altri uffici giudiziari sulle modalità organizzative e procedurali relative all'applicazione della legge.

a. Trattazione dei procedimenti

In tre uffici di dimensioni ridotte non è stato creato nessun settore specificamente incaricato della materia.

In tutti gli altri si è provveduto ma in maniera differente: in due uffici esistono gruppi di sostituti che si occupano della materia in modo non esclusivo; in altri due uffici ci sono, rispettivamente, "un dipartimento" e "un gruppo" per i reati attinenti la sessualità contro i minori e contro la famiglia; in uno opera una sezione specializzata per i minori e la famiglia.

In un altro esiste una sezione dedicata alla famiglia, la libertà sessuale e la tutela delle fasce "deboli". In un ufficio opera un gruppo per i soggetti deboli mentre in un altro già dal 1996 lavora un *pool* di magistrati specializzati in delitti in materia sessuale.

Infine in un ultimo ufficio il lavoro è suddiviso in due settori: l'attività investigativa e giudiziaria relativa alla prostituzione è unita a quella più vasta riguardante questo tipo di reati nei confronti di gruppi di soggetti; quando invece si procede per favoreggiamento o sfruttamento in danno di minori giovanissimi, della materia si occupa il gruppo cui sono affidati tutti i reati sessuali e contro la famiglia o eziologicamente connessi al nucleo familiare.

b. Procedimenti

In ben tre uffici non si è avuto ancora nessun procedimento e in un altro solamente uno. Altri quattro uffici hanno registrato invece sette, dieci, ventiquattro e ventisei procedimenti. In un ufficio di una grande città è in atto un'attività che ha dato luogo a diversi procedimenti e ha già portato ad alcune sentenze di condanna. Un ultimo ufficio, senza indicare numeri, informa che sono stati iscritti diversi procedimenti, con esiti investigativi positivi relativamente agli artt. 600 *ter*, comma 3, e 600 *quater* del codice penale.

Più difficoltoso risulta invece l'accertamento di altre fattispecie (in specie quella ex art. 600 *ter* cp) laddove collegate con mezzi telematici, in merito alle quali l'ufficio in questione sta avviando il coordinamento con il servizio di Polizia postale e delle comunicazioni.

Alla data del 25 maggio 2000 in un altro ufficio risultavano iscritti cinque procedimenti penali per i reati degli artt. 600 *bis*, 600 *ter* e 600 *quater*. Di questi due definiti con richiesta di rinvio a giudizio e i rimanenti tre ancora pendenti nella fase delle indagini preliminari.

Una procura segnala che i casi di favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione sono stati pochi o trascurabili. Sono invece in forte crescita le iscrizioni per violenze sessuali su minori infraquattordicenni. Le notizie di reato ai sensi dell'art. 600 *ter* cp sono moltissime, ma di difficile trattazione quando il materiale pornografico è rinvenuto per via telematica.

c. Audizione protetta

A riguardo si può schematizzare la situazione come segue:

- due sedi non hanno alcun tipo di strumento;
- quattro sedi si avvalgono di altre strutture pubbliche idonee per svolgere l'audizione protetta;
- una sede si rivolge a una casa famiglia;

- due sedi hanno gli uffici giudiziari dotati dei dispositivi necessari;
- tre sedi non adottano alcuna specifica misura.

d. Protocollo d'intesa

Le intese tra gli uffici giudiziari per i reati della legge 269/98 allo stato sono così delineabili:

- tre uffici non hanno dato alcuna notizia sul punto;
- quattro sedi non hanno alcuna intesa formalizzata;
- tre uffici stanno preparando dei protocolli;
- una sede ha un protocollo relativo al coordinamento dell'attività di indagine coinvolgenti soggetti di età minore sottoscritto il 28 marzo 1998;
- una sede ha un protocollo relativo anch'esso al coordinamento dell'attività di indagine su soggetti minori, dal 1997.

Procure e tribunali per i minorenni

Dagli undici uffici che hanno risposto non emerge la costituzione di particolari sezioni specializzate in materia.

a. Procedimenti

In sei uffici non si è avuto neppure un procedimento relativo alla nuova disciplina. Da un altro ufficio non è stato fornito alcun dato e non sono state offerte precisazioni sul punto.

Un tribunale scrive di essersi occupato dell'assistenza e del recupero di due ragazze straniere.

Il Tribunale di Cagliari comunica di essersi occupato di due giovani straniere costrette alla prostituzione. Il numero è così limitato, commenta la lettera, non perché non esista la prostituzione minorile, che anzi si pratica nelle strade ed è sotto gli occhi di tutti, ma per mancanza di sensibilità verso la materia da parte delle istituzioni. Inoltre lo stesso Tribunale si è occupato di un caso di pornografia informatica a carico di un padre. Infine si sono avuti in materia di abusi sessuali, quattordici procedimenti nel 1998 (dedici dei quali in ambito familiare), dodici procedimenti nel 1999 (dieci dei quali in ambito familiare) e uno in ambito familiare in questi primi mesi del 2000.

Il Tribunale di Milano segnala di aver aperto una trentina di procedimenti ai sensi dell'art. 25 *bis* rdl 1401/1934, tutti in favore di ragazze straniere esercenti la prostituzione, alla quale erano state in più casi, costrette.

Rare sono le comunicazioni di abusi sessuali da parte di persone estranee alla famiglia mentre sono frequenti, per contro, le segnalazioni di abusi da parte di persone della famiglia e in particolare da parte di padri o di conviventi delle madri, talora anche con la connivenza di queste, nonché di zii o nonni.

Il Tribunale di Bologna segnala due casi di specifica applicazione dell'art. 25 *bis* introdotto dalla legge 269/98.

Un altro tribunale riferisce di avere avuto sei segnalazioni ai sensi dell'art. 609 *decies* cp: per due è stata chiesta l'archiviazione, non essendo risultati necessari interventi, mentre per i restanti quattro si è in procinto di aprire altrettanti procedimenti ex art. 333 cc.

2. Le forme di sfruttamento sessuale previste dalla legge 269/98

La legge 269/98 prevede misure di contrasto contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia minorile, del turismo sessuale a danno di minori definite come nuove forme di schiavitù. La sezione che segue intende fornire un quadro descrittivo di tali fenomeni e degli interventi adottati, per quanto non esaustivo dato il limitato tempo intercorso dall'entrata in vigore della legge, tuttora in fase iniziale di applicazione e che, come tale, non sempre ha visto adeguatamente organizzati strumenti e metodi per la rilevazione della realtà e della documentazione delle misure di contrasto realizzate.

2.1 Dati sullo sfruttamento sessuale

Non pochi problemi e difficoltà si pongono anzitutto nella raccolta di dati sia quantitativi che qualitativi di tali fenomeni, evidenziando ulteriormente la necessità e l'urgenza di delineare un'efficace azione di collaborazione e di coordinamento tra istituzioni e organismi europei e internazionali e di potenziare gli organi deputati alla raccolta dei dati provenienti dall'area giudiziaria, sanitaria e sociale al fine di permettere un monitoraggio costante del fenomeno.

I dati riguardanti lo sfruttamento sessuale nelle sue molteplici manifestazioni – che ci sono stati forniti dal Ministero dell'interno– appaiono limitati rispetto alla consistenza effettiva e/o presunta di tali realtà e non consentono di effettuare un'analisi approfondita delle diverse forme di sfruttamento sessuale non prevedendo dati disaggregati per età, sesso, Paese di provenienza, ecc.

Un ruolo significativo dovrebbe essere svolto dagli osservatori regionali previsti dalla legge 451/97, anche in riferimento ai dati relativi all'abuso sessuale, così da ottenere non solo una fotografia dei fenomeni considerati, ma informazioni ad ampio raggio riguardanti la mappatura delle risorse esistenti sia a livello regionale che locale.

Per quanto attiene ai dati sulle attività di indagine sulle fattispecie delittuose previste dalla legge 269/98, le informazioni ufficiali sono quelle fornite dal Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale della Polizia criminale, aggiornate all'anno 1999 di cui si dà conto in tavola 2. Tali dati, in quanto non consolidati, non consentono di effettuare un'analisi accurata delle fattispecie delittuose descritte, e fanno presupporre un'entità sottostimata dei fenomeni considerati.

Tavola 4 - Fattispecie delittuose (L. 269/98) - Numero persone denunciate e vittime. Anno 1999

Fattispecie delittuose (Mod. 165 informatizzato)	Persone denunciate	Numero vittime
Prostituzione minorile (art. 600 *bis* cp)	292	202
Pornografia minorile (art. 600 *ter* cp)	33	18
Detenzione materiale pornografico (art. 600 *quater* cp)	52	12
Iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600 *quinquies* cp)	9	5
Tratta di minori (art. 601 cp, comma 2)	–	–
• Dati non consolidati		

Fonte: Ministero dell'interno, Direzione centrale della Polizia criminale - Servizio anticrimine - Prima divisione - Sezione minori

Per quanto attiene ai dati relativi all'attività investigativa della Polizia di Stato, accertata sulla rete Internet, in materia di pedofilia si rimanda alla sezione relativa a "Pornografia e Internet" in quanto descrittivi del fenomeno specifico.

2.2 La prostituzione minorile

Lo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti e il loro collocarsi sul mercato della prostituzione costituisce un fenomeno che è oggetto, il più delle volte, di un approccio fondato più sull'emozionalità che su una corretta interpretazione e analisi della situazione con il rischio di avviare interventi spesso estemporanei e di carattere emergenziale.

Condizione essenziale per elaborare strategie di prevenzione coerenti ed efficaci è invece una riflessione più razionale sui diversi fattori che contribuiscono a determinare la presenza e l'estensione di tale fenomeno, all'interno del "pianeta prostituzione".

Dal momento che si tratta di una forma di sfruttamento a fini economici, essa esige un'analisi che guardi a questo specifico "mercato" in termini di "offerta e domanda", influenzate e influenzabili dai costi e dai benefici che i diversi soggetti sperimentano.

Il problema della prostituzione minorile va pertanto letto all'interno del magmatico pianeta della prostituzione in genere e dentro la fenomenologia della tratta, a scopo di sfruttamento sessuale.

Tale scenario in Italia certamente si presenta come un processo complesso con rapide modificazioni rispetto ai seguenti parametri.

1. Flussi

Non è possibile definire il numero di ingressi (siano essi con regolare visto turistico che, soprattutto, clandestini) in Italia per esercitare la prostituzione. Spesso tali arrivi sono motivati da variabili

imponderabili e impredicibili quali la tragica situazione economica nei Paesi originari, l'insediamento "in loco" di gruppi malavitosi, la convincente seduzione della vita agiata degli occidentali (Italia in testa perché più vicina, geograficamente, rispetto ai Paesi dell'Est Europa).

Del resto la massiccia disponibilità dell'offerta (aumento del numero delle ragazze che decidono di partire per l'occidente, del numero delle ragazze minorenni, della "qualità" del *target*) rende difficile riuscire a definire indicatori per «monitorare» il flusso stesso.

2. Nazionalità

Dapprima si è assistito all'arrivo delle ragazze nigeriane, giunte in Italia alla fine degli anni Ottanta, poi delle ragazze albanesi, arrivate in maniera massiccia e selvaggia con storie di estrema violenza, agli inizi degli anni Novanta, da ultimo, a partire dall'anno 1995, delle ragazze dell'ex Unione sovietica (e area limitrofa: Moldavia, Romania, Polonia, Ungheria, ecc.). Tutto ciò significa relazionarsi con mondi totalmente diversi, con sistemi mentali, culturali e relazionali differenti quando non conflittuali e contrapposti.

Nel lavoro sociale ciò implica individuare approcci, modalità di relazione, sistemi di comunicazione totalmente differenti per ogni singolo gruppo etnico.

Il ruolo della mediazione interculturale, in questo senso, diventa centrale nella strategia dell'intervento sociale a favore di prostitute extracomunitarie.

3. Fenomeno "immigrazione"

Ormai coniughiamo il fenomeno della prostituzione di strada a quello, molto più ampio e dilatato, dell'immigrazione extracomunitaria.

Questa connessione, di fatto, inserisce il mondo della prostituzione dentro il pianeta «immigrazione» con le sue invarianze strutturali: clandestinità, lavoro nero, problemi per l'accesso ai servizi, conflittualità con la popolazione locale.

4. Dibattito legislativo

Certamente alcuni dibattiti politici possono determinare un'accelerazione dei processi legislativi rispetto a un tema come quello della prostituzione, inserito nel più ampio confronto attorno alle politiche immigratorie in Italia.

Va colta in questo senso la grande novità portata dall'art 18 – concernente il «soggiorno per motivi di protezione sociale» – del DL 286/98 a oggetto: *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* che prevede l'istituto della protezione sociale per «si-

tuazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero» perpetrate da associazioni malavitose. Questo articolo prevede l'attivazione di un programma di assistenza e integrazione sociale mediante il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno che consente, per esempio, a ragazze sfruttate che chiedono percorsi di uscita dalla strada, l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché lo svolgimento di un lavoro.

Incidenza di minorenni fra le vittime di sfruttamento

"Dare dei numeri" sulla presenza di minori che si prostituiscono sulle strade[1] italiane rappresenta un arduo compito.

Se infatti non esistono ricerche di campo specifiche sulla prostituzione in genere[2] diventa veramente difficile trovare lavori di ricerca applicati all'area della prostituzione minorile.

Per ricostruire tale fenomeno si è ricorso ad alcune fonti significative anche se parziali per riuscire a dare alcune indicazioni macroscopiche della presenza di minori che si prostituiscono.

Innanzitutto un riferimento è al Rapporto finale su *Tratta e sfruttamento sessuale: l'indagine presso gli operatori in Italia*[3] (in cui viene anche trattato il problema della prostituzione minorile in Italia, cfr. pp. 15-16).

In tale ricerca il discorso sulle minorenni viene definito praticamente all'unanimità dagli intervistati «molto delicato» o «molto difficile» È stata sottolineata da quasi tutti gli operatori, al di là del tipo di attività che svolgono, la grande difficoltà nello stabilire l'età reale delle immigrate che si prostituiscono. Un aspetto appariscente e adulto (nel trucco, nel vestiario, nelle movenze) può ingannare anche occhi esperti, e di norma le ragazze che sembrano giovanissime dichiarano di essere maggiorenni con ostentata sicurezza. Ma succede anche l'inverso: prostitute maggiorenni che vogliono uscire dal giro dichiarano di essere minorenni per assicurarsi un più alto grado di protezione e tutela.

Al di là delle generali e comprensibili incertezze, la maggioranza relativa degli operatori, il 45,2%, giudica minorenni dal 16 al 30% delle prostitute straniere[4].

[1] Parliamo ovviamente di prostituzione minorile di strada, in quanto tale fenomeno è certamente il più visibile. Non riusciamo ad avventurarci per ora (stiamo cominciando a farlo, cfr. progetto *Percorsi della notte* attuato dall'associazione On The Road di Martinsicuro, Teramo, sulle nuove forme e luoghi della prostituzione) su altre forme di prostituzione (cfr. quella delle saune, dei locali, club, night, degli appartamenti ecc.) e sull'incidenza che le *sex workers* ivi operanti siano minorenni.

[2] La ricerca realizzata dall'Associazione Parsec di Roma nel 1996 rappresenta una dei pochi, pur se parziali, tentativi di affrontare il fenomeno dal punto di vista quantitativo.

[3] Pubblicata dalla Fondazione Censis di Roma, all'interno del Programma Stop, denominato Defi.

[4] Cfr. tavola 5.

Secondo il 24,7% l'incidenza delle minorenni sul totale delle prostitute straniere è invece giudicata *scarsa*, equivale cioè al 5-15% dei casi, mentre il 6,3% ritiene che la percentuale sia ancora più bassa, inferiore al 5% dei casi. Solo il 2,2% pensa che le minorenni siano più della metà.

Quello della prostituzione immigrata minorile di strada appare comunque un fenomeno sicuramente presente ma difficile da definire numericamente. Se da un lato le opinioni variano alquanto fra gli operatori, risulta anche piuttosto significativa (6,5%) la percentuale di coloro che non rispondono perché preferiscono non esprimersi quantitativamente su un tema così delicato e importante.

Anche riguardo al *trend* delle minorenni si registrano idee contrastanti: secondo alcuni operatori è in crescita, secondo altri è stabile e secondo altri ancora è in lieve diminuzione. La situazione sembra variare sensibilmente da zona a zona. In generale, comunque, c'è accordo nel riconoscere che i clienti preferiscono di gran lunga le ragazze molto giovani, non tanto perché bambine acerbe (meccanismo base della pedofilia) ma piuttosto perché ritenute più sane, meno «vissute» in tutti i sensi e dunque anche perché ritenute – spesso erroneamente – meno colpite dalle malattie infettive. Per un rapporto sessuale con una di loro senza l'uso del preservativo alcuni clienti sono disposti a spendere cifre anche piuttosto elevate, e questo conferma il loro *status* di "merce pregiata".

A detta degli operatori, di solito le minorenni sono piuttosto sfuggenti: si ritraggono quando si cerca di instaurare un rapporto di confidenza con loro e non sono infrequenti le fughe dalle case di accoglienza. Il recupero e il reinserimento sociale di una minorenne può essere estremamente complesso: il controllo da parte degli sfruttatori è molto serrato e a volte si basa su un rapporto di sudditanza psicologica pressoché totale; non va poi dimenticato – come rimarca qualche operatore – che alcune nei fatti dimostrano di preferire esibire se stesse, essere cercate e ricevere apprezzamenti sulla loro bellezza, il loro *sex-appeal*, la loro abilità piuttosto che fare le *colf* o assistere gli anziani per poche centinaia di mila lire al mese. Un discorso che vale anche per le prostitute maggiorenni ma che sembra essere particolarmente vero nel caso delle più giovani.

Per quasi il 70% del campione l'incidenza delle minorenni che si prostituiscono sulla strada risulta maggiore per alcune nazionalità, prima fra tutti quella albanese[5]. Un altro 19,4% pensa infatti che le

[5] Cfr. tavola 6 e figura 1.

minorenni siano presenti – e visibili – un po' in tutti i gruppi etnici, mentre l'11,8% non lo sa o preferisce non rispondere. Il problema della definizione dell'età è particolarmente evidente quando ci si riferisce a gruppi etnici che presentano tratti somatici e fisici diversi dai nostri, come nel caso delle africane. «Un'adolescente nigeriana truccata e vestita in maniera sexy può tranquillamente passare per maggiorenne» spiega uno degli intervistati «mentre una ventenne albanese molto esile e senza trucco può sembrare poco più che una bambina».

L'incidenza di minorenni fra i gruppi etnici sembra tuttavia meno pronunciata rispetto ad altri fenomeni già analizzati[6].

Tavola 5 - L'incidenza delle minorenni sul totale delle prostitute straniere di strada in Italia, secondo l'opinione degli operatori (valori %)

Come valuta l'incidenza delle minorenni sul totale delle prostitute straniere?	%
Predominante (+50%)	2,2
Frequente (31-50%)	15,1
Presente (16-30%)	45,2
Scarsa (5-15%)	24,7
Irrisoria (-5%)	6,3
Non sa/non risponde	6,5
Totale	**100,0**

Fonte: Censis - Programma Stop, Commissione europea, 2000

Tavola 6 - L'incidenza di prostitute minorenni in rapporto alla loro nazionalità, secondo l'opinione degli operatori (valori %)

Ritiene che l'incidenza di prostitute minorenni sia maggiore in altri gruppi etnici?	%
Sì	68,8
No	19,4
Non sa/non risponde	11,8
Totale	**100,0**

Fonte: Censis - Programma Stop, Commissione europea, 2000

[6] Cfr. figura 1.

Figura 1 - L'incidenza delle minorenni secondo la provenienza fra le vittime di sfruttamento sessuale nella prostituzione di strada in Italia, secondo l'opinione degli operatori (valori %*)

** Calcolata fra coloro che riconoscono una correlazione fra nazionalità e rapimento (il 68,8% degli intervistati).*
Fonte: Censis - Programma Stop, Commissione europea, 2000

Una seconda fonte è quella rappresentata dai dati riscontrati nei progetti che operano direttamente nell'ambito della prostituzione di strada in Italia.

Da interviste a realtà (comunità di accoglienza e unità di strada) che operano sul territorio nazionale[7] e dai dati disponibili sulla presenza di ragazze minorenni all'interno dei progetti stessi, emerge:

- che le minori presenti in strada, all'interno del pianeta prostituzione, rappresentano circa il 10% dell'intera popolazione prostitutiva;
- che le minori che vengono accolte nei progetti di protezione sociale rappresentano circa il 5-8% delle prostitute accolte in progetti di accoglienza[8];
- che i Paesi di origine di tali minori sono in prevalenza l'Albania, la Nigeria e la Moldavia[9].

[7] Cfr. le comunità di accoglienza e le unità di strada della rete CNCA (Coordinamento nazionale comunità di accoglienza) con circa trenta gruppi operanti sul territorio nazionale; cfr. le comunità di accoglienza e le unità di strada della rete "Oltre la strada" (Progetto regionale della Regione Emilia Romagna) con dieci progetti territoriali e quaranta associazioni territoriali partecipanti; cfr. le unità di strada della rete Tampep, operante con circa cinque progetti nel Nord Italia; cfr. la rete delle case di accoglienza afferenti alla Caritas italiana.

[8] Cfr. tavola 7 (andiamo ad analizzare i dati della Regione Emilia Romagna in quanto sono rappresentativi del progetto, a livello nazionale, più armonico e omogeneo).

[9] Cfr. tavola 8.

Tavola 7 - L'incidenza delle minorenni sul totale delle prostitute straniere accolte in strutture di accoglienza nella regione Emilia Romagna negli anni 1998-1999 (valori %)

Utenza dei progetti di accoglienza per classi di età anni 1998-1999	Numero	Percentuale
Minori	37	6,0
Maggiori (> 18 anni)	607	94,0
Totale	**644**	**100,0**

Fonte: Progetto Oltre la strada - Regione Emilia Romagna

Tavola 8 - La provenienza (Paesi di origine) delle minorenni accolte in strutture di accoglienza nella regione Emilia Romagna negli anni 1998-1999 (valori %)

Provenienza delle minorenni accolte nei progetti di accoglienza anni 1998-1999	Numero	Percentuale
Albanesi	20	54,0
Nigeriane	10	27,0
Moldave	4	10,0
Altre nazionalità	3	9,0
Totale	**644**	**100,0**

Fonte: Progetto Oltre la strada - Regione Emilia Romagna

In definitiva, dalle analisi sopra riportate, potremmo parlare, per linee indicative, di circa 1.500-1.800 minori che si prostituiscono in strada (pari all'8-10% delle prostitute presenti in strada), con una buona percentuale di minori albanesi, seguite da minori nigeriane.

Per quanto riguarda le misure di repressione e contrasto dello sfruttamento dei minori ai fini della prostituzione in attuazione della legge 269/98, i dati messi a disposizione dal Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza per l'anno 1999 segnalano 292 persone denunziate per il reato di prostituzione minorile *ex* art. 600 *bis* cp, per un totale di 202 vittime accertate.

Nodi critici

I nodi e i problemi maggiori, a oggi individuabili, riguardanti la prostituzione minorile, sono i seguenti:

- la difficile emersione del fenomeno della prostituzione minorile dentro il pianeta prostituzione (cfr. la difficoltà, sopra riportata, a definire, a livello quantitativo, il fenomeno della prostituzione minorile);
- le nuove fenomenologie della prostituzione minorile (cfr. la prostituzione minorile maschile, di cui non si parla in Italia ma

che sta emergendo con le medesime procedure di quella femminile adulta[10]);

- la forte correlazione tra prostituzione minorile e tratta. Certamente il fenomeno della prostituzione minorile interroga fortemente l'approccio non coattivo dell'esercizio della prostituzione. La gestione dell'art. 18 della legge sull'immigrazione (DLgs 286/98), che dovrà garantire la ragazza vittima della tratta anche se non denuncia (per motivi di paura, di tutela dei familiari, ecc.) gli sfruttatori, può diventare un grande strumento di contrasto al fenomeno della prostituzione minorile;
- la necessità di lanciare un'intelligente campagna di informazione sulla tratta delle minorenni, sia nei Paesi d'origine delle ragazze "trafficate", sia per i cittadini italiani (potenziali clienti), sia per le minorenni che sono già sulla strada;
- le spettacolarizzazioni del mondo della prostituzione minorile (con le sue violenze, trasgressioni, paradossalità, intrighi, piccanti sensazioni) da parte dei *mass-media* fanno del fenomeno un oggetto comunicativo di scambio fortissimo totalmente disgiunto dalla realtà fenomenica;
- il disorientamento nella messa in campo di interventi specifici che tenga conto della minore età della prostituta (trafficata) extracomunitaria. In particolare gli interventi agiti in questi anni sono stati molto spesso aspecifici, con la fatica a trovare percorsi di inclusione propri delle minori (cfr. la grande risorsa, sottoutilizzata, della «famiglia affidataria» all'interno delle strategie di accoglienza di questo *target*).

Principali risposte istituzionali e sociali

Una doverosa e necessaria precisazione: gli enti del privato sociale hanno sempre rappresentato, nel panorama italiano degli interventi sull'esclusione sociale, l'avanguardia di frontiera, la voglia di sporcarsi le mani dentro i sistemi complessi (come ad esempio il fenomeno della tossicodipendenza negli anni Ottanta, dell'HIV o della prostituzione negli anni Novanta).

Pertanto anche nell'ambito delle strategie di intervento nel campo della prostituzione minorile essi hanno avuto e hanno un ruolo primordiale, centrale, significativo, innovativo, sperimentale, prototipale.

Gli enti pubblici (in particolari le Regioni, le Province o i Comuni) arrivano dopo, in genere, ma quando arrivano hanno (ed è im-

[10] Cfr. A. Veneziani, M. Reim, *I Mignotti*, Roma, Castelvecchi, 1999.

portante che il *no profit* riconosca loro questa funzione) un ruolo significativo a livello di ruolo politico, di coordinamento, di validazione, di sostenibilità progettuale, di finanziamento dell'intervento.

Sono dunque due i filoni delle risposte al fenomeno della prostituzione minorile:

a) la risposta istituzionale;

b) a risposta del privato sociale.

a. La risposta istituzionale

Le politiche e i servizi sociali attivati dagli enti pubblici rispetto al fenomeno della prostituzione minorile risentono di molti vincoli, problemi e limiti.

Ciò è dovuto in particolare per la complessità del fenomeno, per il suo impatto nei sistemi di rappresentazione sociale dei cittadini, per una serie di implicazioni correlate (problemi di ordine e di sicurezza urbana, di morale pubblica, di criminalità organizzata, di clandestinità, di igiene e sanità, di tutela e accoglienza del *target*).

Per quanto concerne la *costruzione delle politiche sociali* degli enti pubblici nell'ambito della prostituzione minorile, in tema di avvio delle politiche regionali è da citare l'unica felice esperienza pilota della Regione Emilia Romagna (Assessorato politiche sociali) che ha approvato, nell'anno 1996, un progetto regionale prostituzione, che prevede l'attivazione di un intervento reticolare nell'intera regione con la promozione delle azioni avviate, nell'ambito della prostituzione, dalle città emiliano-romagnole (dieci progetti), offrendo altresì alle stesse un supporto tecnico-formativo. In tale progetto viene data una particolare attenzione proprio al fenomeno della prostituzione minorile. Infatti alcuni interventi territoriali (cfr. progetto del Comune di Modena e in particolare dell'Ausl di Rimini) sono specificamente orientati verso tale *target*. In particolare dall'anno 1999 presso l'Ausl di Rimini è stato creato l'Osservatorio regionale sulla prostituzione minorile.

A Modena, che si cita a titolo di mero esempio, è attivo il progetto regionale *Oltre la strada* che ha come gestore il Comune di Modena, i soggetti attuatori sono l'Associazione Marta e Maria, il Centro antiviolenza e la Cooperativa Uscita di sicurezza.

La rete di sostegno al progetto è composta da: Ufficio stranieri del Comune di Modena, Azienda Usl – Sezione dipartimento salute della donna e Centro per la salute delle donne straniere, SerT, Caritas - Porta Aperta, Arci-Circolo Milinda, Centro servizi per il volontariato, Associazione comunità nigeriana, Arci - Centro Ascolto Aids, Sindacato-Ecap (Centro di formazione professionale). A titolo di me-

ro esempio, si segnala che il Centro antiviolenza di Modena è impegnato in un progetto regionale denominato *Oltre la strada* che mira a creare reti locali di intervento sulla prostituzione. Nella città modenese la rete locale agisce sulla base di un protocollo formale e trae origine da una precedente esperienza di Tavolo provinciale sulla prostituzione.

Da quest'anno il coordinamento territoriale è stato strutturato su due livelli: uno finalizzato al raccordo interistituzionale attraverso la creazione di un comitato di indirizzo politico e di garanzia formato da rappresentanti dei Comuni, della Regione e delle Asl; un altro più operativo che vede la presenza degli operatori che concretamente attuano l'intervento. Lo sdoppiamento del livello di coordinamento si propone di dare maggiore stabilità al progetto.

Le politiche sociali attivate dalle città, per l'avvio di progetti nell'ambito della prostituzione minorile, sono in una fase a doppia velocità: da una parte ci sono esperienze molto significative e profondamente innovative localizzate soltanto in alcune regioni e città del Nord Italia (è il caso della «veterana» esperienza del comune di Venezia-Mestre e, di seguito, i progetti delle città emiliano-romagnole quali Piacenza, Reggio Emilia, Modena, Ferrara, Bologna, Imola, Cesena, Ravenna e Rimini, alcune azioni attivate nella città di Torino e nella città di Roma), dall'altra azioni sporadiche e occasionali, per la verità, incentrate particolarmente sul controllo del territorio, sulla repressione del fenomeno deviante, sul contenimento del malcontento popolare di fronte alla presenza della prostituzione minorile di strada.

Il dibattito politico sul fenomeno è anche presente all'interno delle reti delle città, avviate in questi ultimi anni. In particolare alcune reti sono veri e propri laboratori di sperimentazioni sociali anche nell'ambito della prostituzione minorile. Ricordiamo, di seguito alcune di queste reti:

- Eurocities (rete europea delle città metropolitane);
- Forum europeo della sicurezza urbana (rete europea che si occupa della sicurezza sociale nelle città);
- Città sane (rete nazionale che si occupa della sanità nelle città);
- Città sostenibili (rete nazionale per elaborare piani d'azione finalizzati allo sviluppo sostenibile a livello di vivibilità urbana);
- Pericle (Coordinamento nazionale Città per la lotta all'esclusione).

Per quanto concerne la «costruzione dei servizi sociali» nell'ambito della prostituzione minorile, ci sono servizi pubblici che, pur aven-

do funzioni non specifiche di ambito, si occupano del fenomeno «prostituzione minorile», in particolare si ricordano:

- gli uffici stranieri o uffici per l'immigrazione, attivati dagli enti locali per rispondere ai problemi derivanti dal fenomeno dell'immigrazione in Italia;
- i consultori per immigrati e i consultori familiari, attivati, in alcune regioni, dalle aziende Usl;
- il servizio materno-infantile presente nelle aziende Usl.

Un'importante funzione di impulso e di raccordo a livello nazionale è stata data dal Governo con la creazione di commissioni e comitati che si occupano in vario modo del fenomeno, come descritto in altra parte della presente relazione.

b. La risposta del privato sociale

Gli interventi del privato sociale, sul fenomeno della prostituzione minorile di strada, hanno una *triplice funzione*. Cercano innanzitutto di *rispondere a bisogni* espressi o inespressi, offrendo alle minori coinvolte nella prostituzione minorile quei servizi che di volta in volta si rendono necessari: ascolto, accoglienza, tutela giuridica, prevenzione e tutela sanitaria, rimpatrio, inserimento lavorativo.

Nascono nuove buone pratiche, alcuni servizi si modificano per rispondere alle nuove esigenze, anticipando in tal modo le risposte istituzionali o integrandole, dopo averle sollecitate. Le Ong si preoccupano di creare opinione, dando luogo a dibattiti, *forum*, assemblee pubbliche, in cui vengono coinvolti operatori, amministratori, comunità, cittadinanze, e dove si affronta il problema nella sua complessità e nei suoi risvolti. Famiglie, gruppi, associazioni, forze sindacali, istituti di formazione, ecc. diventano destinatari di iniziative di informazione sul problema, per puntare sulla prevenzione di esso e per incidere sulla mentalità. Ecco che al servizio – reso dal privato sociale – si affianca «l'animazione del territorio». Ad essa si aggiunge «l'impegno sociopolitico», volto a incidere maggiormente sulla realtà istituzionale, per promuovere leggi adeguate, per salvaguardare le minori e consentire loro di ottenere permessi di soggiorno e di lavoro. Nascono in alcune regioni tavoli inter-istituzionali di consultazione e di riflessione, promossi dal pubblico e aperti al privato sociale, nell'attesa che anche a livello nazionale possa realizzarsi qualcosa di simile. Frutto visibile di tale ruolo politico può essere considerato l'inserimento dell'art. 18 (specificatamente sul problema della tratta) nella legge sull'immigrazione (DLgs 286/98).

Il privato sociale assume poi un'altra caratteristica particolare: è il ruolo di "antenna", che capta la situazione e di "ponte" tra *target* e isti-

tuzioni; tra servizi diversi e in vista di una rete; tra servizi e altre forze culturali, sociali ed economiche, impegnate a vario titolo negli ambiti dell'esclusione sociale. Il fenomeno sommerso, per i suoi risvolti umani e per la gravità delle ritorsioni sulle persone in esso coinvolte, viene a poco a poco a emergere e a collegarsi, a costruire le prime maglie di quella rete che dovrà costituire il grosso progetto dei prossimi anni.

Nel definire una mappa delle principali risposte istituzionali e sociali al fenomeno della prostituzione minorile, tra gli attori fondamentali si individuano:

1) *La Chiesa cattolica*, specie attraverso la Caritas italiana – con la rete delle Caritas diocesane – le comunità parrocchiali, quelle di vita consacrata e religiose di diverse congregazioni, altre associazioni di volontariato di ispirazione cattolica (forse la più conosciuta è l'Associazione Giovanni XXIII di Rimini, che opera con progetti sulla prostituzione in numerose regioni, tra cui il Piemonte, il Veneto e l'Emilia Romagna, oltre a Toscana, Lazio, Sicilia, Liguria e Lombardia dove, pur non essendo in atto programmi specifici, si occupano del problema nuclei di volontari). Il lavoro prioritario che caratterizza il mondo cattolico è quello di voler operare sulla coscientizzazione attorno al fenomeno della tratta, cercando altresì di operare sulla domanda (clienti) attraverso l'educazione delle comunità cristiane. Le azioni fondamentali attivate dal mondo cattolico sono in particolare:
   - servizi realizzati per l'ascolto e l'orientamento delle vittime della tratta;
   - spazi, centri, case di accoglienza per le ragazze "trafficate";
   - inserimento delle ragazze accolte anche presso famiglie sociali (disponibili all'accoglienza);
   - prevenzione e denuncia del fenomeno, attraverso appelli, pronunciamenti, prese di posizione, conferenze stampa, seminari, corsi;
   - formazione degli operatori;
   - raccordi con i Paesi d'origine delle ragazze accolte attraverso le chiese locali presenti in questi Paesi.
2) I movimenti di *donne* rappresentano un'esperienza significativa nell'ambito del contatto e dell'accoglienza di minori in difficoltà. Tali esperienze, diversificate tra loro, all'interno della medesima matrice di genere, sono costituite da centri antiviolenza donna, sportelli di informazione donna, telefoni donna, case per le donne per non subire violenza, centri studi donna. Per quanto concerne il fenomeno della prostituzione minorile l'apporto

dei movimenti di donne è certamente importante. Offrono infatti case di pronta accoglienza per l'emergenza, attivano la propria rete delle risorse per dare risposte sul versante giuridico-legale, medico-sanitario, abitativo, occupazionale. Avviano progetti di formazione professionale per donne "trattate" e attivano azioni di pubblica denuncia di situazioni legate allo sfruttamento delle donne stesse. Fondamentale è il lavoro fortemente personalizzato effettuato sulla minore vittima, cercando di farne emergere il vissuto, le emotività, le differenze di genere.

3) *Le comunità di accoglienza* rappresentano un'ulteriore tipo di risposta delle Ong al fenomeno della prostituzione minorile. Tali comunità sono costituite da cooperative sociali, da case di pronta accoglienza, da associazioni di volontariato, da associazioni di famiglie sociali e affidatarie. Tali comunità operano in ambiti diversificati di accoglienza (tossicodipendenza, handicap, minori a rischio) affrontando anche le nuove forme di povertà e marginalità (come quella della tratta di minori). Le azioni tipologiche che tali comunità attivano nelle strategie di intervento sulla prostituzione minorile sono:
   - lavoro di strada per interventi di prevenzione sanitaria (HIV e MTS);
   - percorsi di accoglienza (case di emergenza e case di accoglienza);
   - inserimento sociolavorativo;
   - formazione operatori sociali (operatori di strada e operatori di accoglienza);
   - informazione sul fenomeno (attraverso stampa specializzata).

4) *I movimenti di base*[11] rappresentano una realtà estremamente significativa nella panoramica degli interventi nell'ambito della prostituzione (in cui si può inserire anche quella minorile). Dobbiamo in particolare a essi l'avvio della metodologia «Tampep»[12] in Italia e l'attenzione forte alla creazione di una politica di intervento per il riconoscimento dei diritti civili del mondo della prostituzione.

A essi si deve altresì l'attivazione di interessanti e originali campagne pubblicitarie sulla prevenzione sanitaria nell'ambito della prostituzione.

[11] Ci riferiamo in particolare al Comitato per i diritti civili delle prostitute (di Pordenone) e al Mit (Movimento italiano transessuali).
[12] Rete europea costituitasi nell'ambito del programma Salute (DG V dell'Unione europea) che ha sperimentato una particolare metodologia negli interventi di riduzione del danno per prostitute.

c. Le azioni tipo sviluppate

In estrema sintesi, qui di seguito le principali azioni sviluppate dagli attori sopra descritti.

1) Progettazione e programmazione di interventi nell'ambito della tratta di minorenni.
2) Esperienze formative *ad hoc* (in particolare corsi per operatrici sociali nell'ambito della prostituzione).
3) Presenza in reti nazionali (ad esempio Coordinamento nazionale comunità di accoglienza, Caritas italiana, Tampep).
4) Lavoro d'impatto, per la creazione di sinergie significative, con le pubbliche istituzioni (enti locali, prefetture, ministeri) e forze dell'ordine (questura, Carabinieri...).
5) Contributo all'avvio di un dibattito politico sul problema della prostituzione minorile (il tema della violenza, della tratta, della clandestinità, dei permessi di soggiorno; ecc.).
6) Lavoro di strada caratterizzato dai seguenti interventi:
   - prevenzione sanitaria (informazioni su malattie a trasmissione sessuale, HIV, igiene);
   - informazione sociale (problemi giuridici, penali, documenti, occupazione, locazione...);
   - aggancio per interventi diversificati (colloqui informali, assistenza psicologica, accompagno ai servizi).
7) Gestione dell'emergenza (sistemazione delle ragazze, che chiedono di uscire dal giro della tratta, in microstrutture di accoglienza adeguatamente preparate).
   In tali unità di accoglienza le ragazze possono fruire dei seguenti servizi:
   - vitto e alloggio gratuito;
   - assistenza sanitaria;
   - assistenza psicologica;
   - alfabetizzazione della lingua italiana;
   - inserimento ergoterapeutico.
8) Avviamento all'autonomia:
   - azione di orientamento sociolavorativo (contatto con aziende, *screening* delle capacità lavorative e psicoattitudinali delle ragazze da inserire);
   - avviamento al lavoro (*stage* aziendali, borse lavoro, inserimento in cooperative sociali);
   - inserimento in appartamenti di autonomia.

9) Creazione di reti di solidarietà sociale per l'inserimento di tali utenze (contatto con categorie sociali: avvocati, medici, infermieri professionali, datori di lavoro, psicologi, assistenti sociali, educatori, religiosi, ecc.).

Programmi di integrazione sociale

La Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 del TU delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e dorme sulla condizione dello straniero (DLgs 286/98) ha proceduto all'approvazione dei programmi di integrazione sociale previsti dall'art. 18, così come disciplinato dalle norme contenute nel regolamento di attuazione del sopra citato testo unico (DPR 31 agosto 1999, n. 394).

I programmi cui si fa riferimento hanno come ambiti di intervento sia l'accoglienza e il supporto a persone immigrate, in genere, sia la predisposizione di piani di azione in settori di marginalità, come la prostituzione minorile e adulta.

Secondo quanto stabilito con il decreto del 23 novembre 1999 della Presidenza del consiglio - Ministero delle pari opportunità, artt. 2, comma 3 e 4, per programmi di protezione sociale si intendono i progetti rivolti specificamente ad assicurare un percorso di assistenza e protezione, ivi compresa la possibilità per lo straniero di ottenere uno speciale permesso di soggiorno se intende sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti di soggetti dediti al traffico di persone, come previsto dall'art. 18 del TU.

I soggetti ammessi a presentare proposte sono le Regioni, le Province, i Comuni, le comunità montane e loro consorzi, i soggetti privati convenzionati iscritti nell'apposita sezione del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati, come stabilito all'art. 52, comma 1, lettera c) del DPR 394/99.

Al 24 febbraio 2000, i progetti approvati dalla Commissione interministeriale risultavano 49, di cui tuttavia, in base ai dati forniti non si è in grado di dare una ripartizione dei beneficiari tra adulti e minori.

Tavola 9 - Progetti approvati per Regione

Regione	N. progetti
Piemonte	5
Liguria	2
Lombardia	7
Veneto	6
Friuli Venezia Giulia	1
Emilia Romagna	2
Toscana	4
Marche	2
Umbria	2
Lazio	5
Abruzzo e Molise	1
Campania	3
Puglia	6
Sicilia	2
Multiregionale (Friuli-Campania-Puglia)	1
Totale	**49**

Fonte: Commissione interministeriale art. 18

Le regioni italiane del Nord si sono dimostrate le più attive in termini di progettualità, tra le regioni del Sud d'Italia, alla Puglia risulta assegnato un numero maggiore di progetti in ragione della sua collocazione di terra di ponte per l'arrivo in Italia dell'immigrazione clandestina.

Ciascun progetto prevede un insieme diversificato di azioni di sostegno, assistenza sociale, protezione e accompagnamento all'integrazione. I 49 progetti approvati contengono un totale di 232 azioni la cui tipologia è riportata nella tavola 10. Come si vede nella tavola, l'orientamento formativo e lavorativo è il tipo di azione più presente all'interno dei progetti (40), insieme con il segretariato sociale (35), l'accoglienza residenziale e in case di fuga (quest'ultime sovente connesse con interventi). Il limitato numero di azioni afferenti agli inserimenti in famiglia (9) segnala una difficoltà di inserimento sociale delle persone immigrate attraverso una rete di solidarietà familiare che ci rivela i limiti della nostra comunità ad accettare il confronto con le persone immigrate, ad accoglierle e a superare la paura dello "straniero", del "diverso".

Tavola 10 - Tipo di azioni previste per distribuzione regionale

Regione	Lavoro di strada	Segr. sociale	Reti territoriali	Integr. sociale accompa-gnamento fuoriuscita	Inserimenti in famiglia	Accoglienza residenziale/ case di fuga	Orientamento formativo/ lavorativo	Inserimento lavorativo/ borse di studio	Altro	Totale azioni
Piemonte	1	24	2	3	–	2	5	3	2	22
Liguria	1	1	1	–	3	2	1	1	1	10
Lombardia	3	4	2	2	–	8	6	2	2	29
Veneto	4	4	2	4	1	3	7	5	–	30
FV Giulia	1	1	2	1	1	1	1	9	–	–
E. Romagna	1	1	1	1	2	1	1	1	2	11
Toscana	2	3	2	2	–	2	4	1	2	18
Marche	1	1	2	1	–	2	1	1	1	10
Umbria	2	2	2	2	–	2	1	11	–	–
Lazio	1	4	2	3	2	1	3	3	1	20
Abruzzo e Molise	1	1	1	–	1	1	–	–	1	6
Campania	2	3	–	1	–	2	5	2	1	16
Puglia	2	3	2	5	–	3	2	3	2	22
Sicilia	1	1	1	1	–	1	3	2	1	11
Multiregionale*	1	2	1	–	–	1	1	–	1	7
TOTALE	**24**	**35**	**21**	**25**	**9**	**32**	**40**	**27**	**19**	**232**

Fonte: Commissione interministeriale art. 18
** Friuli-Campania-Puglia*

2.3 La pornografia minorile e Internet

A decorrere dall'entrata in vigore della legge 269/98 l'attività investigativa della Polizia di Stato in materia di pedofilia sulla rete Internet ha consentito di produrre i risultati riportati nella tavola 1:

Dati disponibili

Tavola 11 - Attività di indagine in base alle norme della legge 269/98. Pornografia su Internet.

	Attività svolta dal 3 agosto 1998 al 1° gennaio 1999	Attività svolta dall'1 gennaio 1999 al 31 marzo 2000
Persone sottoposte a provvedimenti restrittivi	4	16
Persone sottoposte alle indagini	38	212
Perquisizioni effettuate	15	106
Segnalazioni agli organismi investigativi esterni		339
Siti web – *newsgroup* e chat monitorati (solo servizio)		2812
Fascicoli aperti (solo servizio)		507

Fonte: Ministero dell'interno - Direzione centrale per la polizia stradale, ferroviaria e postale

Per quanto attiene i dati sull'attività di indagine sul reato di pornografia extra Internet le informazioni ufficiali sono quelle rese disponibili attraverso il Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza – Direzione centrale della Polizia criminale, (tavola 11) a cui si rimanda.

Nonostante la limitatezza dei dati disponibili sulle attività di contrasto relativamente al sequestro di materiale pornografico e ai reati comminati in base alla legge 269/98, l'esperienza di indagine a livello internazionale svolta dall'Interpol indica che la tecnologia informatica ha trasformato la produzione di pornografia infantile in un'industria sofisticata, universale e di dimensioni anche casalinghe (*home-cottage*). Chiunque abbia accesso a un computer e a un modem può connettersi a un provider e attraverso questo a Internet. In questo modo Internet sta diventando velocemente il più significativo fattore di incremento dell'abuso sessuale e il principale mezzo di scambio della pornografia infantile.

Misure di contrasto

Un aspetto problematico per la lotta alla pornografia infantile attraverso Internet è rappresentato dalla localizzazione del reato poiché la collocazione del provider non sempre corrisponde alla localizzazione dei responsabili dell'atto criminoso. Tale caratteristica implica un grosso impegno di coordinamento tra le polizie e i Governi nazionali per un'efficace attuazione delle misure di repressione e contrasto.

A livello europeo l'orientamento prevalente è che rispetto alla distribuzione d'informazioni di contenuto illegale su Internet compete chiaramente agli Stati membri la responsabilità di garantire l'applica-

zione delle norme vigenti: ciò che è illegale fuori della rete rimane illegale anche sulla rete e spetta agli Stati membri di far rispettare tali norme. Ma, data la natura fortemente decentralizzata e transnazionale di Internet, si ritiene necessario il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati.

In un recente incontro internazionale organizzato dall'Unesco a Parigi nel gennaio 1999 dal titolo *Sexual abuse of children, child pornography and paedophila on the internet: an international challenge*, è emerso che rispetto alla crescente preoccupazione sui rischi di Internet per l'infanzia, date l'impossibilità di controllare le fonti di immissione delle informazioni illegali e al contempo la necessità di tutelare la libertà di comunicazione in Internet, le tecnologie di filtraggio e di selezione dei dati attraverso le quali i genitori possono controllare il materiale che entra nelle loro case via Internet, costituiscono lo strumento di prevenzione più facilmente accessibile ed efficace. A differenza della "censura a monte" effettuata da organismi ufficiali, il filtraggio permette il "controllo a valle" da parte dei genitori; tale sistema, che sposta la responsabilità di ciò che è visibile sulle scelte dei genitori piuttosto che sull'intervento pubblico, gode di un forte sostegno da parte degli operatori del settore e dei gruppi per le libertà civili, che lo giudicano il modo più efficace per risolvere i problemi specifici posti da Internet e tenere conto delle differenze nei canoni di gusto e decenza esistenti tra paesi, comunità e famiglie, ritenendo che dovrebbero esonerati da ogni responsabilità i fornitori d'accesso che si impegnano a mettere a disposizione dei loro utenti tali dispositivi[13].

Per combattere il fenomeno della pedofilia e pornografia su Internet sono nati gruppi organizzati che agiscono sia in Europa che nei Paesi dell'America latina, tra cui quelli sottoelencati.

- Il Mapi, Movement Against Paedophiflia On the Internet, nato in Belgio nel 1996 su impulso di un gruppo di docenti e ricercatori dell'Università di Notre Dame de la Paix a Namur, vuole favorire attività di ricerca sul fenomeno e la sensibilizzazione degli utilizzatori di Internet, dell'opinione pubblica e delle istituzioni.
- L'Internet Watch Foundation, costituitosi in Gran Bretagna, si pone come finalità principali la raccolta dei dati sull'uso di Internet per diffondere materiale pornografico, la promozione del-

[13] Vi sono tre modelli principali dei software di filtraggio: *blacklisting* (una "lista nera" di siti ai quali viene bloccato l'accesso), *whitelisting* (una "lista bianca" di soli siti cui è consentito l'accesso) ed *etichettatura neutrale* (i siti sono etichettati o classificati, ma si lascia all'utente la decisione circa l'uso cui destinare l'etichettatura o la classificazione).

le forme di autoregolamentazione tra gli operatori dell'industria informatica e telematica e la sollecitazione di un ruolo attivo da parte degli utenti di Internet attraverso la creazione di *hot line* cui essi possano segnalare il materiale illegale trovato in rete. La fondazione si propone inoltre di incoraggiare l'utilizzo di software filtro per prevenire la visione di materiale pornografico da parte di bambini e adolescenti.

- Casa Alianza è un'organizzazione che opera in America latina, in particolare nel Centro America, con l'obiettivo di raccogliere informazioni inerenti lo sfruttamento sessuale di minori ai fini della prostituzione e della produzione di materiale pornografico.
- L'Associazione europea degli Internet provider, fondata nel 1997, riunisce 500 provider attivi in Germania, Italia, Irlanda, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito con lo scopo di favorire l'adozione di forme di autoregolamentazione tra gli operatori del settore, di renderli consapevoli della natura illegale del materiale eventualmente diffuso e di creare siti informativi che aiutino gli utenti a mettersi in contatto con i *focal point* nazionali dell'associazione per segnalare il rinvenimento di materiale illegale.

Anche in Italia l'idea dell'adozione di una autoregolamentazione sta sempre più affermandosi come la miglior soluzione per la definizione di quelle regole che sono alla base del funzionamento della rete, come hanno da tempo affermato sia il Consiglio d'Europa con la Risoluzione del 17 febbraio 1997, sia la Commissione dell'Unione europea con il libro verde sulla protezione dei minori sul rispetto della dignità umana nell'ambito dei servizi audiovisivi e di informazione del 16 ottobre 1996.

La prima, *Codice di autoregolamentazione per i servizi Internet del Ministero delle poste e telecomunicazioni del 22 maggio 1997*, è opera di un gruppo di lavoro formatosi sotto l'egida del Ministero delle poste e telecomunicazioni, che vede come parti redattrici le maggiori aziende italiane del settore (Telecom, Olivetti), l'Aiip (Associazione italiana Internet providers) e l'Anee (Associazione italiana editoria elettronica); la seconda proposta, *Carta delle garanzie di Internet*, è stata sviluppata dal gruppo di studio di InterLex.

Campagne informative e formative

Il problema della pornografia infantile ha cominciato a essere percepito in tutta la sua gravità dalla società civile solo in tempi recenti. Per quanto significative, sono ancora poche le iniziative che lo hanno posto al centro come argomento cui dedicare un'attenzione specifica essenzialmente dietro impulso di Ong quali Ecpat e Terres des Hommes.

Tra gli altri si segnala il Progetto Daphne condotto da Ecpat Italia in collaborazione con Arci, Ecpat UK ed Ecpat Finlandia nel corso del 1998; tali organizzazioni hanno realizzato il progetto pilota *Internet Action* che ha previsto un seminario internazionale e corsi rivolti a operatori e la realizzazione della guida *Per una rete a misura di bambino* con l'obiettivo di trovare strumenti adeguati per informare, prevenire, denunciare e regolamentare la rete per proteggere i minori dallo sfruttamento sessuale. Più specificamente gli obiettivi del progetto erano i seguenti:

- creare un nucleo informatico che lavora su Internet ai fini di studiare metodi per limitare/vietare il traffico di materiale pedopornografico, sensibilizzare gli utenti Internet e non sul problema e invitare i "navigatori" a segnalare gli indirizzi sospetti, collaborare con le istituzioni (Interpol, Eurogol, Polizia postale, Nucleo operativo delle telecomunicazioni della PS) per segnalare casi illegali, scambiare informazioni, completare e aggiornare il sito Ecpat Italia con ogni documentazione sullo sfruttamento sessuale dei minori e sul materiale pedopornografico che gira su Internet;
- preparare una proposta di autoregolamentazione per i provider italiani e creare uno speciale marchio da assegnare ai provider che aderiscono a tale azione per un Internet "pulito" e che assumano una responsabilità editoriale per quanto riguarda i *newsgroup* che offrono e le pagine web che mettono nel loro computer;
- diffondere tale progetto sulla stampa in generale e sulla stampa specializzata in particolare;
- responsabilizzare i produttori di software e hardware in modo che utilizzino le loro risorse per porre fine alla circolazione di attività pedofile e di pornografia minorile su Internet;
- concepire nuove norme morali ed etiche per i navigatori su Internet;
- adoperarsi per l'armonizzazione delle leggi a livello europeo e mondiale;
- stimolare Ong, scuole e Università e professionisti che si occupano di tale problematica;
- essere visibili su internet anche come *cybercop* al fine di scoraggiare coloro che usano la rete per scopi pedopornografici;
- organizzare un seminario europeo per un confronto sui risultati ottenuti;
- redigere un rapporto conclusivo sul lavoro svolto.

Ecpat è riuscita a coinvolgere anche enti territoriali in campagne di sensibilizzazione e informazione dell'opinione pubblica di *target* specifici di persone; ad esempio con il Comune di Roma, in collaborazione con l'Assessorato alle politiche per i bambini e per le bambine, è stata prodotta una guida rivolta ai genitori per la conoscenza di Internet e il suo uso corretto a tutela dei minori.

L'attività di formazione in questo campo si è finora indirizzata essenzialmente a favore di coloro che hanno compiti istituzionali di repressione del fenomeno; ad esempio, dopo la creazione degli Uffici minori presso le questure, Ecpat ha realizzato numerosi corsi formativi rivolti ai nuclei operativi della Polizia tra il 1996 e il 1998.

2.4 Il turismo sessuale

Dati

I dati resi disponibili dal Ministero dell'interno– Dipartimento della pubblica sicurezza – (cfr. tavola 11) sulle attività di indagine evidenziano solo una minima parte del fenomeno: le persone denunciate per iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600 *quinquies* cp) risultano infatti solo nove, mentre il numero delle vittime è pari a cinque.

Misure di contrasto

Accanto alle misure di contrasto adottate a livello di Governo centrale (riportate nel capitolo 4), il 10 maggio 2000 gli operatori turistici hanno sottoscritto il *Codice di condotta dell'industria turistica italiana*, finalizzato a contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo.

L'iniziativa è stata promossa dalla sezione italiana dell'Ecpat (End Child Prostitution in Asia Tourism), un'organizzazione non governativa alla quale va riconosciuto il merito di svolgere un'intensa ed efficace opera di sensibilizzazione intorno al fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori e di stimolo per la soluzione dei complessi e gravissimi problemi che si pongono.

Data la significatività dell'iniziativa si riporta di seguito il testo integrale del codice prodotto che verrà inserito nei contratti collettivi di lavoro (CCNL di categoria).

Codice di condotta dell'industria turistica italiana

Le aziende di *tour operation*, le agenzie di viaggio (federate e non), le linee aeree e gli aeroporti che adotteranno il presente Codice si impegnano – oltre quanto gia previsto dalla legge 269/98 *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori quali nuove forme di riduzione in schiavitù* – a adottare tutte le misure atte a combattere lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo in tutti i casi e in tutte le occasioni utili a tale obiettivo.

In particolare esse si impegnano nelle seguenti attività.

1) Attuare politiche di informazione e di aggiornamento del personale in Italia e nei Paesi di destinazione sul tema dello sfruttamento sessuale dei minori.
2) Portare a conoscenza dei loro clienti – al di là degli obblighi di informazione previsti dalla legge 69/98 – il proprio impegno contro lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo, informandoli anche della loro adesione a questo Codice di condotta.
3) Inserire nei contratti con il corrispondente estero clausole che gli richiedono di:
   a) non agevolare, in alcun modo, il contatto tra il turista ed eventuali sfruttatori di minori; tra il turista e il minore stesso avente come fine un rapporto di tipo sessuale;
   b) vigilare, per quanto è possibile, affinché non avvengano, nel corso del soggiorno del turista, contatti o incontri con sfruttatori e/o con minori aventi come fine un rapporto di tipo sessuale.
4) Richiedere alle strutture alberghiere – in sede contrattuale – il divieto di accesso nelle camere dei clienti ai minori del luogo avente come fine lo sfruttamento sessuale. A non rinnovare il contratto, nel caso in cui fosse comprovata una così grave inadempienza.
5) Allegare ai contratti con i corrispondenti esteri e albergatori il testo del Codice di condotta tradotto in inglese.
6) Non utilizzare messaggi pubblicitari su carta stampata, o su video o via Internet in grado di suscitare suggestioni o motivi di richiamo in contrasto con la campagna portata avanti da Ecpat e con i principi ispiratori del presente Codice.
7) Inserire nei supporti di comunicazione destinati alla commercializzazione dei prodotti: «la nostra azienda aderisce al Codice di condotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo».
8) Far conoscere ai propri dipendenti il presente Codice di condotta che all'uopo verrà inserito nei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL di categoria).
9) Inserirlo nei nuovi contratti di lavoro.

Regole aggiuntive riguardanti:

- *le compagnie aeree*: l'azienda, in aggiunta a quanto precede, si impegna a perseguire con ogni mezzo utile e idoneo, la sensibilizzazione del pubblico sui principi ispiratori del Codice (giornale di bordo, *ticket jacket*, internet link, video sui voli a lungo raggio, ecc.);

- *le società di gestione degli aeroporti*: l'azienda si impegna a proiettare messaggi di sensibilizzazione (spot) sui monitor nelle aree di transito nonché utilizzare *ticket jacket* e/o altro materiale di sensibilizzazione nelle biglietterie.

Diffusione del Codice di condotta e Tavolo di verifica

Le associazioni di categoria che adottano il presente Codice di condotta si impegnano a sostenere la diffusione presso le aziende aderenti.

La sua promozione e divulgazione è affidata a Ecpat Italia che, di concerto con le Associazioni di categoria che riterranno di sottoscriverlo, ne curerà l'attuazione.

Il Tavolo di verifica ha il compito di accertare la reale applicazione del Codice di condotta da parte dei suoi firmatari.

Ecpat Italia, nella sua qualità di promotrice del Codice di condotta, ha il compito di convocare i facenti parte del Tavolo di verifica.

Prenderanno parte al Tavolo di verifica un rappresentante di Ecpat Italia, un rappresentante di ciascuna associazione firmataria del Codice di condotta, rappresentanti sindacali di settore, due rappresentanti istituzionali, un rappresentante Adiconsum.

Il Tavolo di verifica si riunisce almeno due volte l'anno.

3. Le campagne informative e formative

Attorno a questo tema c'è stato un significativo sforzo di informazione e formazione grazie al lavoro di associazioni da sempre impegnate a condannare tali forme di abuso; le realtà che si segnalano per una maggiore capacità propositiva e progettuale sono Ecpat Italia e Terres des Hommes, sebbene sul versante dell'accoglienza e dell'offerta di servizi di sostegno alle vittime siano molto attive anche altre organizzazioni, quali associazioni di volontariato (ad esempio, l'Associazione Papa Giovanni XXIII, On the Road, ecc.) e cooperative sociali.

Le campagne informative più significative sono state pensate per sensibilizzare gli operatori del turismo all'assunzione di responsabilità circa il gravissimo fenomeno dei «viaggi del sesso».

Nel 1997, Terres des Hommes Italia ha concluso un accordo con Atoi (Associazione italiana tour operator) per la realizzazione di una campagna contro il turismo sessuale infantile, *Insieme contro il turismo sessuale*, cui hanno aderito cinquantatre tour operator italiani impegnandosi a pubblicare un *coupon* nei propri cataloghi, volto a sensibilizzare ed educare i turisti a guardare le popolazioni e i luoghi di destinazione dei viaggi con occhi più attenti e più rispettosi. Nel 1999, riprendendo un'iniziativa già lanciata in Germania dall'associazione omologa grazie a un finanziamento della DG XXIII della Commissione europea, ha prodotto lo spot video *Toys* diretto anch'esso alla sen-

sibilizzazione dei turisti contro il turismo sessuale infantile. Lo spot in versione *inflight* video è stato proiettato su tutti i voli intercontinentali di Alitalia durante tutta la seconda metà del 1999 e sarà riproiettato durante l'estate 2000.

Anche Ecpat, ha prodotto video informativi sul tema della prostituzione minorile distribuiti a livello nazionale per la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, tra gli altri uno spot pubblicitario intitolato *Gli struzzi* informativo della legge 269/98, che è andato in onda nel luglio-agosto 1999 sulle reti Rai.

Tale organizzazione ha avviato due campagne pubblicitarie contro lo sfruttamento sessuale e la prostituzione minorile, e, rivolgendosi agli operatori del settore turistico, ha realizzato la bozza del *Codice di condotta dell'industria del turismo per il contrasto dello sfruttamento sessuale*. Tale Codice è il secondo in Europa dopo quello realizzato da Ecpat Svezia.

Merita menzionare, infine, che negli anni 1998 e 1999 Ecpat ha realizzato in collaborazione con il Dipartimento del turismo un *ticket jacket* dal titolo *Il rispetto per i bambini di tutto il mondo non conosce frontiere* in cui viene denunciato lo sfruttamento sessuale dei bambini collegato al turismo mondiale.

Tale organizzazione ha, inoltre, costituito insieme con altre dieci organizzazioni l'AITR (Associazione italiana turismo responsabile) per la realizzazione e diffusione della *Carta per un Turismo Responsabile* al fine di promuovere un turismo rispettoso delle culture ospitanti e degli equilibri economico-sociali e dell'ambiente.

A questo problema hanno iniziato a prestare attenzione e a farne oggetto di interventi informativi di denuncia anche altre realtà, tra cui Telefono azzurro attraverso pubblicazioni di articoli e materiali informativi su *Azzurro Child*.

Convegni e seminari sul tema hanno avuto larga diffusione; tra questi ci sono state anche manifestazioni promosse dal Governo, ad esempio il convegno organizzato dall'onorevole Anna Maria Serafini, vicepresidente della Commissione giustizia della Camera dei deputati, il 27 Febbraio 1998 a Roma su *Le bambine e i bambini sono persone: sì alla prevenzione e cura dell'abuso sessuale sui minori, no allo sfruttamento sessuale dell'infanzia* che ha discusso anche del problema del turismo sessuale e della prostituzione minorile. Tra i convegni del privato sociale, nel giugno del 1999 in collaborazione con Terra Nuova, Ecpat Italia ha organizzato un convegno internazionale dal titolo *Lo sfruttamento sessuale dei minori nel turismo* cui hanno partecipato rappresentanti istituzionali dell'Italia, dell'Omt, dell'Ilo e della Commissione europea, dell'industria turistica e dei sindacati di ca-

tegoria italiani. Infine, un esempio più recente è la tavola rotonda organizzata presso il Senato nell'aprile del 2000 da Telefono azzurro sulla valutazione dei risultati conseguiti dalle leggi 66/96 e 269/98, dal titolo *L'abuso sessuale su bambini e adolescenti: dalla legge agli interventi operativi*.

Il mondo della scuola è stato tra i destinatari principali dei corsi formativi su questo problema o che lo includevano nel programma di attività.

A mero titolo esemplificativo si ricorda il corso organizzato dal Provveditorato agli studi di Genova nel 1998, all'interno del quale è stato riservato uno spazio specifico alla discussione dello sfruttamento sessuale dei minori ai fini commerciali quale nuova forma di riduzione in schiavitù.

Lezioni sulle norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale a danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù sono state tenute da Terres des Hommes.

Dal 1997 a oggi Ecpat Italia in collaborazione con Terra Nuova e la Provincia di Roma, ha realizzato corsi di formazione e di aggiornamento per gli insegnanti degli istituti di turismo e alberghieri sui temi del turismo responsabile e dei diritti umani.

Nel 2000 è stato realizzato un progetto pilota di corsi rivolti anche agli allievi di tali istituti realizzati in due scuole di Roma e provincia.

Altre figure professionali coinvolte in percorsi formativi sono gli operatori di strada, della polizia giudiziaria, magistrati e operatori sociali.

Indagine sulla violenza e lo sfruttamento sessuale a danno dei minori

1. Il quadro della ricerca; 2. Sintesi dei principali risultati; 3. Le caratteristiche prevalenti dell'abuso sessuale; 4. Gli autori dell'abuso; 5. Rete dei servizi e interventi attuati.

Delle globali caratteristiche del fenomeno della violenza e dello sfruttamento sessuale nei confronti di minori si conosce molto poco: esistono solo alcune, non recenti, ricerche campione svolte in varie realtà territoriali ma solo sui dati rilevabili dai fascicoli giudiziari.

Attualmente è in corso uno studio epidemiologico sull'abuso e il maltrattamento infantile e adolescenziale promosso e sviluppato dall'Istituto superiore della sanità nell'ambito del *progetto nazionale salute mentale* i cui risultati saranno disponibili a fine 2000. Lo studio *Pediatric emergencies screening 2000* (Pes-2000 Progetto di *screening* degli episodi di Pronto soccorso pediatrico: protocollo operativo progetto nazionale salute mentale) consiste in uno *screening* su ampia scala attuato in occasione di contatti con i servizi di Pronto soccorso pediatrico aventi luogo presso un campione nazionale di strutture ospedaliere. Obiettivo primario del Pes-2000 è di consentire una stima dell'incidenza dei casi nei quali può essere esclusa o sospettata una situazione di abuso, maltrattamento o trascuratezza nei soggetti compresi nella fascia d'età 0-14 anni.

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, in vista della presente relazione al Parlamento, ha ritenuto opportuno realizzare e seguire una sia pur limitata indagine, di tipo esplorativo, per far emergere le peculiari caratteristiche di questi gravi fenomeni e tracciare un quadro d'insieme da cui trarre informazioni pertinenti, nonché molteplici e preziosi elementi di riflessione per quanti sono chiamati a confrontarsi con la realtà in questione e con le problematiche a essa connesse.

1. Il quadro della ricerca

Alcune brevi informazioni sul disegno della ricerca sono utili per considerare correttamente i dati, apprezzarne i limiti e le possibilità.

L'estrazione organizzata dell'informazione dall'universo in esame è stata realizzata utilizzando un questionario strutturato. In particolare dal punto di vista organizzativo la raccolta delle informazioni provenienti dai singoli centri e servizi è stata coordinata dal Cismai che si è avvalso, per la compilazione dei questionari, di propri referenti regionali (operatori dei centri associati che normalmente hanno il

compito di tenere i contatti e fungere da interfaccia tra il comitato direttivo dello stesso Cismai e i centri della loro regione) e di altri collaboratori da questi indicati.

I centri e i servizi afferenti al Cismai che hanno partecipato alla rilevazione sono stati 43 variamente distribuiti sull'intero territorio nazionale; precisamente 24 collocati al Nord, 10 al Centro (inclusa la Sardegna) e 9 al Sud, e il numero di minori vittime di abuso e violenza sessuale rilevato è di 702. Si tratta della prima ricerca di questa portata il cui oggetto di indagine sia specificamente l'abuso sessuale.

Il periodo di rilevazione si è svolto tra la fine di marzo e la fine di aprile. Nel mese di maggio sono state poi avviate le operazioni di controllo sull'adeguatezza dei dati al fine di evidenziare errori (per lo più di immissione), ed eventuali incongruenze, ed effettuate le relative correzioni. Una volta appurata l'affidabilità dei dati, questi sono stati sottoposti ad analisi statistica.

Gli strumenti di rilevazione

La stesura definitiva del questionario ha comportato un lavoro di confronto e verifica delle schede attualmente utilizzate dalla Commissione Scientifica del Cismai per la rilevazione del maltrattamento fisico e psicologico, della violenza assistita, della trascuratezza e dell'abuso sessuale utilizzate sia in rilevazioni nazionali (realizzate a Milano a cura del CBM e del Caf, e a Bergamo a cura del TCF) nonché internazionali (*Concerted action for prevention of child abuse in Europe* – Capcae).

Insieme ai responsabili del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sono stati esaminati indicatori e variabili, precisato e curato la messa a punto del questionario rispetto al fabbisogno informativo da soddisfare nel contesto.

Le tematiche in cui si articola il questionario sono riconducibili essenzialmente a cinque:

- le vittime delle violenze sessuali;
- le tipologie e le caratteristiche delle violenze;
- gli autori dell'abuso;
- la rete dei servizi e gli interventi;
- l'intervento della magistratura.

Esse sono state indagate tramite venti domande (delle quali diverse con risposte non esclusive), che hanno costituito un questionario di quattro pagine. Le domande del questionario erano sia chiuse che di tipo classificatorio.

La popolazione oggetto di indagine

La popolazione esaminata si riferisce a minori di cui sia pervenuta comunicazione di avvenuto abuso e violenza sessuale a partire dal primo gennaio 1999 fino al 31 dicembre 1999.

Alla conclusione della rilevazione le informazioni raccolte riguardano 702 minori, di cui il 37% *segnalati* e il 63% *in carico* al servizio/centro nell'anno 1999.

Relativamente alla loro distribuzione geografica delle undici regioni in cui hanno sede servizi/centri che hanno partecipato alla ricerca, la Lombardia (come mostra la tavola 1) è quella che registra il maggior numero di segnalazioni (215 pari al 30,6%), a cui segue l'Emilia Romagna (109 pari al 15,5%). Analizzando poi per aree territoriali il Nord conserva la maggioranza assoluta di segnalazioni (il 61,4%).

Nonostante si debba aver presente che con molta probabilità ciò sia da imputare (anche) a una loro disomogenea distribuzione geografica sul territorio nazionale con un numero più elevato di servizi/centri afferenti al Cismai coinvolti nella ricerca al Nord (e indirettamente alla diversa concentrazione di servizi/centri nel territorio), ugualmente si può constatare che questo "primato" trova riscontro anche nelle statistiche giudiziarie del 1998 (ultimo anno per il quale i dati sono disponibili), secondo le quali su un totale di 1846 violenze sessuali sui minori il 46% viene rilevato appunto al Nord, il 25,6% al Centro, il 17,9% al Sud e il 10,5% nell'Italia insulare.

Tavola 1 - Casi di abuso sessuale segnalati secondo le regioni in cui operano i servizi/centri

Regioni	Valori assoluti	Valori percentuali
Piemonte	49	7,0
Lombardia	215	30,6
Veneto	30	4,3
Friuli Venezia Giulia	28	4,0
Emilia Romagna	109	15,5
Toscana	58	8,3
Lazio	93	13,2
Abruzzo	14	2,0
Campania	62	8,8
Calabria	25	3,6
Sardegna	19	2,7
Totale	**702**	**100,0**

Qui di seguito vengono illustratati i principali risultati, in forma sintetica e nello specifico in maniera tale da lasciare che siano quasi i dati stessi a dispiegare la loro ricchezza, nel tentativo di capire e intravedere le articolazioni, le implicazioni e le connessioni più rilevanti. L'attenzione dunque non si focalizzerà esclusivamente sulla significatività statistica, ma su quella che di per sé si cela dietro certe cifre, che di fatto non fanno altro che *denunciare* il sussistere di veri e propri drammi.

2. Sintesi dei principali risultati

2.1 Le vittime della violenza

Genere dei minori vittima

Dei 702 minori che hanno subito violenza comunicata nel corso del 1999 le bambine e le ragazze sono in maggioranza (74%) rispetto ai bambini e i ragazzi. In pratica si ha un rapporto di 1 a 4, vale a dire una vittima su quattro è maschio. Tale percentuale conferma i dati della letteratura internazionale secondo cui, pur essendoci un aumento delle percentuali che si riferiscono ai maschi abusati, permane una netta prevalenza di bambine e ragazze vittime di violenza. Gli aspetti che caratterizzano questa differenza e che probabilmente la determinano nel contesto vanno ricercati altrove rispetto alle principali caratteristiche strutturali.

Caratteristiche strutturali

Considerando innanzitutto la distribuzione per età non emergono significative differenze di genere. Come mostra la tavola che segue la classe di età 6-10 anni è quella che accoglie il maggior numero sia di bambine che di bambini, e 15-18 anni quella con il minor numero in entrambi i casi. Non a caso anche rispetto all'età media non si riscontrano differenze consistenti: 9,7 per le femmine e 8,6 per i maschi.

Tavola 2 - Minori per classi di età e genere (valori percentuali)

Classi di età	Femmine	Maschi	Totale
0-5 anni	20,3	21,6	20,7
6-10 anni	37,4	46,0	39,6
11-14 anni	24,1	24,4	24,1
15-18 anni	18,2	8,0	15,6
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**
V.a.	**(511)**	**(176)**	**(687)**

Come evidenzia la tabella, nel mondo dei minori è l'infanzia nel suo insieme, senza differenze significative tra bambine e bambini, a subire maggiormente violenze: complessivamente il 60,3% e di questi il 20% in età prescolare (0-5 anni). I dati sembrano confermare un generale abbassamento dell'età dei bambini abusati, per quanto sia difficile stabilire se tale tendenza sia determinata da mutamenti nelle caratteristiche dell'abuso sessuale o sia da imputarsi alla maggiore capacità di rilevazione del fenomeno in età precoce.

Anche riguardo alla nazionalità non si riscontrano grandi differenze di genere: sia bambine che bambini in maggioranza hanno nazionalità italiana (rispettivamente il 92,8% e il 94,4%); dei restanti 48 (di cui 46 extracomunitari) le bambine incidono per il 7,2% (essendo 35 extracomunitarie e 2 dei Paesi Cee) e i bambini per il 5,6% (essendo 10).

Facendo invece un confronto rispetto all'età, si rileva (vedi figura 1) che i bambini di nazionalità italiana sono più piccoli dei bambini stranieri: l'età media dei primi si attesta a 9,3 mentre quella dei secondi a 12,7. I bambini stranieri si addensano infatti prevalentemente nell'ultima classe di età (17 su 48) e nel complesso la maggioranza (ovvero 27 su 48) è riconducibile alle fasi della preadolescenza e della adolescenza.

Figura 1 - Bambini italiani e stranieri per classi di età (valori percentuali)

La quota complessiva dei bambini stranieri rispetto al totale è certamente in sé esigua, tuttavia considerando che gli stranieri presenti in Italia non sono più del 2% della popolazione complessiva e soprattutto che i minori stranieri con permesso di soggiorno sono all'incirca lo 0,4% del complesso dei minori, il 6,9% di abusati stranieri rilevati nell'indagine assume indubbiamente un'incidenza significativa.

Per quanto il dato in sé non darebbe conferma alla percezione di un significativo coinvolgimento di bambini stranieri nelle diverse forme di violenza sessuale, tuttavia, si ritiene che la scarsa presenza di bambini stranieri sia da imputarsi maggiormente alle caratteristiche dei servizi, che hanno come *focus* principale di intervento l'abuso intrafamiliare; peraltro pochi sono i servizi che hanno sviluppato una specifica capacità di aiuto psicosociale alle vittime del *racket* della prostituzione minorile che più frequentemente (cfr. capitolo sulla prostituzione minorile) coinvolgono bambini stranieri.

Tali caratteristiche dei servizi possono contribuire probabilmente a "direzionare" e dirottare le richieste, a rendere meno visibile il fenomeno e a diminuire le possibilità reali di accesso.

Relativamente alla distribuzione territoriale della residenza dei minori si rilevano (benché già deducibile da quanto sopra osservato) sostanziali differenze fra il Nord e le altre ripartizioni. La stragrande maggioranza dei minori in esame (ovvero il 61%) risiede infatti al Nord, mentre il 25% al Centro (inclusa la Sardegna) e il 14% al Sud. Questa differenza sostanziale è da imputare a molteplici fattori legati alla specificità delle varie realtà regionali; quasi sicuramente non entra in gioco solo la diversa consistenza numerica dei servizi/centri presenti ma anche la diversa fruizione di questi da parte dei cittadini e, dunque in seconda istanza sia il tipo di radicamento sul territorio delle strutture sia, soprattutto, un differente approccio culturale (in un'ampia accezione) che condiziona: un esempio per tutti, la disponibilità o meno a denunciare "certi fatti".

Per quanto riguarda invece la migrazione tra le diverse regioni, dalle risultanze empiriche della ricerca si rileva che essa è alquanto contenuta al Nord e pressoché inesistente nelle regioni del Centro e del Sud. Tra le regioni in cui si verifica il maggior flusso migratorio spiccano in termini assoluti il Veneto (7 su 29), il Piemonte (9 su 49) e la Lombardia (20 su 210).

Dai dati, quanto meno a livello regionale, sembra dunque estremamente contenuto il fenomeno delle deportazioni assistenziali, tuttavia ulteriori approfondimenti meriterebbe l'analisi del fenomeno a livello interprovinciale.

Struttura familiare

Volendo entrare nello specifico della condizione del bambino, un elemento importante di analisi (nel contesto probabilmente il più importante) è rappresentato dalla struttura familiare. In questo caso, forse più che altrove, i dati "parlano" da sé. Come mostra la figura 2, la struttura familiare del nucleo (in cui si è verificata la violenza sessuale al momento della comunicazione al centro/servizio) che in assoluto prevale sulle altre risulta costituita da figlio/i con genitori biologici. Il valore relativo addirittura supera nettamente quello della famiglia costituita successivamente alla disgregazione della famiglia di origine per separazione/divorzio o decesso di almeno un genitore, oppure contraddistinta dalla presenza, dichiarata e ufficiale, di un solo genitore. Infatti, se aggreghiamo la famiglia ricostituita e la famiglia monoparentale, la percentuale è di poco inferiore al 30%; un valore comunque elevato ma il cui confronto con la famiglia di origine amplifica certi interrogativi che emergono in maniera quasi immediata, certe domande sia etiche che giuridiche sulle responsabilità.

Figura 2 - Struttura familiare dei minori (valori percentuali)

La "fragilità" della struttura familiare risulta tra l'altro un fenomeno difficilmente circoscrivibile dal punto di vista territoriale dato che si estende dal Nord fino al Sud con poche eccezioni. Solamente nel Friuli, nel Lazio e in Abruzzo le famiglie ricostituite e monoparentali considerate nell'insieme invertono i termini del rapporto con la famiglia di origine: nel Friuli le prime sono pari al 48,2% e la famiglia di origine è uguale al 37,9%; nel Lazio si ha il 49,3% contro il 44% e in Abruzzo il 53,8% contro il 15,4%. Nelle altre regioni la famiglia di origine non riguarda mai meno del 50% dei casi e le quote maggiori arrivano addirittura al 76% in Campania, al 73% in Toscana, al 67% in Calabria e al 65% sia in Piemonte che in Sardegna.

Il quadro così delineato si tinge di tonalità più cupe se si prendono poi in considerazione i minori che hanno subito violenza in strutture educative comunitarie (comunità e istituti); anche se questi risultano solamente 30 casi su 670 (ovvero il 4,4%) non possono essere certo sottovalutati e richiedono risposte adeguate.

Seppure numericamente non significativo, se rapportato al totale, desta allarme il verificarsi dell'abuso all'interno delle famiglie adottive o affidatarie, per la possibile ripetizione del trauma e per il profondo tradimento delle aspettative di cura provocato dal verificarsi di abusi sessuali in un ambiente considerato protettivo. Il dato viene rilevato in 18 casi (pari al 2,6%) con una maggiore incidenza nelle famiglie affidatarie (13) rispetto a quelle adottive (5).

Infine quel dato che in molte occasioni è meglio escludere nella determinazione delle "percentuali valide" per evitare di "appannare"' la specifica realtà cui si riferisce, ovvero le "mancate risposte", in questo caso sembra invece rivelarsi un'informazione da portare alla luce essendo pari al 5%. Questo valore indica infatti che in 32 casi

diciannove

"mancano" le informazioni relative alla struttura familiare del nucleo in cui si verifica l'abuso: perché? Se non si può avanzare nessuna risposta compiuta, la domanda pare almeno legittima.

3. Le caratteristiche prevalenti dell'abuso sessuale

Per tracciare la situazione complessiva di abuso o violenza vissuta dai minori, il punto di partenza non può che essere quello di considerare le diverse tipologie, l'intensità delle modalità con cui si realizza l'abuso e il luogo in cui gli atti sono perpetrati. In proposito è opportuno precisare che le caratteristiche prevalenti dell'abuso sono state indagate tramite una domanda articolata in otto categorie di risposta non esclusive; ciò significa che per ogni caso poteva essere segnalata più di una modalità di violenza sessuale.

Ammontando il totale delle risposte a 966 si può desumere che quasi un terzo dei bambini in esame abbia subito almeno due tipi diversi di atti abusanti considerati gravi e prevalenti.

Figura 3 - Caratteristiche prevalenti dell'abuso sessuale (valori percentuali)

Come è possibile constatare dalla figura 3, la violenza sessuale nel contesto si concretizza prevalentemente in atti di libidine reiterati (per il 31,4%) e in rapporti sessuali orali, anali o genitali (per il 28,8%); i minori che hanno subito (sia esclusivamente che insieme ad altri) questo tipo di violenze sono il 46,7% per il primo e 42,8% per il secondo. Considerati poi nel loro complesso i bambini che subiscono atti di libidine (occasionali o reiterati) sono addirittura il 71%.

Nonostante le quote relative alle altre forme di violenza siano al confronto più esigue, ugualmente non possono essere trascurate poiché in quei casi il dramma vissuto non è né meno traumatico né meno de-

vastante. Infatti non può non creare preoccupazione il fatto che quasi 1 bambino su 6 sia stato indotto alla visione di materiale pornografico o utilizzato per la creazione di esso; in 47 casi i bambini siano stati coinvolti con altri minori in attività organizzate di pedofilia; in 38 in rituali magici o satanici; infine 22 avviati alla prostituzione. L'entità del fenomeno invita a interrogarsi sulla necessità di un maggiore confronto su percorsi di recupero sia a livello psicoterapico che socioassistenziale, per individuare nuove soluzioni e nuove risposte di intervento adeguate a tali tipologie di abuso dagli esiti poco conosciuti.

Minore abusato e tipo di violenza

Esaminando congiuntamente il *tipo di violenza* perpetrata e l'*età del minore* si rileva che le fasce di età della prima infanzia e dell'infanzia subiscono prevalentemente atti di libidine reiterati (rispettivamente il 52% e il 49%), mentre i "più grandi", sia preadolescenti che adolescenti, sono costretti per lo più a rapporti sessuali orali, anali o genitali (il 45% nei primi e il 50% nei secondi), denotando il procedere attraverso una progressione di atti via via più gravi e lesivi. Relativamente al *genere*, se non si intravedono grandi differenze fra bambine e bambini che hanno subìto atti di abuso sessuale "tradizionale" o siano stati avviati alla prostituzione, si rilevano invece riguardo a quelle violenze connesse alle attività organizzate di pedofilia. Come mostra la figura 4, i maschi vengono maggiormente coinvolti rispetto alle femmine in simili attività; al confronto essi sono più del doppio delle bambine: precisamente il 42% contro il 16%.

Figura 4 - Caratteristiche prevalenti dell'abuso sessuale e genere del minore (valori percentuali)

Differenze sostanziali si rilevano soprattutto rispetto alla nazionalità del bambino. Dal confronto emerge immediato il fatto che nessun bambino straniero è coinvolto né in rituali magici o satanici né in attività organizzate di pedofilia, e solamente uno viene utilizzato per la creazione di materiale pornografico (dove invece gli italiani lo sono rispettivamente per il 6,3%, il 7,8% e il 6%).

In secondo luogo, pur essendo il discorso circoscritto a un microcosmo, non si può non constatare che 5 bambini stranieri su 46 casi validi (pari al 10,9%) vengono avviati alla prostituzione, mentre un simile trattamento è rivolto a 17 bambini italiani su 600 (ovvero il 2,8%). Il rapporto si diversifica ulteriormente se si prendono in considerazione da una parte gli atti di libidine (sia occasionali che reiterati) e dall'altra i rapporti sessuali orali, anali o genitali. Se i bambini stranieri per certi aspetti si equidistribuiscono nel subire queste due forme di violenza (il 56,2% sono abusati con la prima e il 54,3% con la seconda), il 72,8% dei bambini italiani subisce atti di libidine e *solo* il 41,8% è costretto a rapporti sessuali.

Infine, considerando quale sia la realtà della struttura familiare del nucleo di questi bambini, non crea particolare stupore (ma enorme sconcerto) il fatto che il luogo in cui prevalentemente è avvenuto l'abuso sessuale sia quello domestico: quasi nel 60% dei casi infatti esso si è realizzato in casa o comunque in un ambiente pertinente alla famiglia. In tale contesto la violenza si concretizza per lo più negli atti di libidine (sia occasionali che reiterati) e nei rapporti sessuali mentre le violenze connesse alle attività organizzate di pedofilia hanno maggiormente luogo in ambiente extradomestico. Tali dati sembrerebbero confermare quanto segnalato dagli stessi operatori secondo cui la realtà dell'abuso all'infanzia sia largamente riferibile all'abuso intrafamiliare.

4. Gli autori dell'abuso

Quasi a conferma di quanto appena osservato, i maggiori autori dell'abuso risultano i genitori. Prima di entrare nel merito è però opportuno precisare che anche in questo caso quella riguardante l'autore o gli autori degli abusi sessuali era una domanda a risposte non esclusive, dato che uno stesso atto poteva essere compiuto da più persone. Tanto è vero che il totale delle risposte ammonta a 926 e ciò indica, di fatto, che quattro bambini su dieci hanno subìto violenza da più di una persona.

Dalla tavola che segue si coglie la situazione nel suo complesso. Come si può constatare il padre e/o la madre risultano gli autori più indicati: nell'insieme la percentuale si attesta al 41,2%; approfondendo ulteriormente il dato si rileva che di questi 381 genitori l'11% compie atti di violenza congiuntamente.

Se poi dall'insieme escludiamo le persone non legate da alcun vincolo di parentela, a eccezione dei genitori adottivi o affidatari (ovvero il responsabile educativo, il conoscente, l'amico di famiglia, il religioso e l'estraneo) si registra che complessivamente il 69% degli autori di violenza indicati si colloca all'interno della cerchia familiare, e nell'ambito di questa coloro che incidono maggiormente (a parte i genitori) sono gli zii (il 7%).

Tra gli autori dell'abuso che non rientrano nell'ambito familiare predominano comunque persone non estranee al bambino; se infatti aggreghiamo gli amici di famiglia e i conoscenti si rileva che la violenza è stata esercitata da questi nel 20,8% dei casi; mentre i bambini abusati da persone a loro estranee sono quasi il 16% dei casi.

Una situazione che nel complesso sembra confermare come l'abuso sessuale sui minori sia essenzialmente un abuso intrafamiliare e, in ogni caso, perpetrato in forte maggioranza da figure conosciute e che rientrano nell'ambiente di vita abituale del bambino.

Un altro dato allarmante per quanto numericamente meno significativo, riguarda il numero di bambini che hanno subito violenze da parte di persone tradizionalmente e istituzionalmente reputate sicure e affidabili, ovvero i religiosi e i responsabili educativi (insegnanti, educatori, tutori).

Considerati nel complesso questi risultano indicati in 37 casi (pari al 5,6%). Pur essendo un fenomeno di ridotte dimensioni, questo dato segnala come anche nel nostro Paese sia necessario sviluppare, pur senza falsi allarmismi, un'attenzione rispetto alla possibilità del verificarsi di abusi anche in ambiti educativi diversi dalla famiglia.

Tavola 3 - Autore o autori degli abusi sessuali

	Valori assoluti	Percentuale risposte	Percentuale casi
Padre	312	33,7	47,3
Madre	69	7,5	10,5
Convivente madre	51	5,5	7,7
Convivente padre	8	0,9	1,2
Nonni paterni	30	3,2	4,5
Nonni materni	33	3,6	5,0
Fratelli	35	3,8	5,3
Sorelle	3	0,3	0,5
Zii	65	7,0	9,8
Cugini	21	2,3	3,2
Altri parenti	11	1,2	1,7
Genitore adottivo	5	0,5	0,8
Genitore affidatario	4	0,4	0,6
Conoscente	75	8,1	11,4
Amico di famiglia	62	6.7	9,4
Responsabile educativo	16	1,7	2,4
Religioso	21	2,3	3,2
Estraneo	105	11,3	15,9
Totale	**926**	**100,0**	**140,3**

** 42 questionari non presentano alcuna risposta a questa domanda, ovvero il 6% del totale; il totale dei casi validi ammonta a 660.*

Data la varietà della casistica degli autori dell'abuso, che comprende persone sia minorenni che maggiorenni, il campo di variazione relativo all'età è pari a 79, con un valore minimo di 8 a un valore massimo di 87.

Focalizzando invece l'attenzione sull'età dei genitori, protagonisti principali degli abusi perpetrati a danno dei bambini, si rileva che in entrambi i casi la classe di età numericamente più consistente è quella che va dai 31 ai 40 anni.

Pochi sono i padri abusanti con età inferiore ai 30 anni mentre le madri sono percentualmente più numerose: i due padri abusanti più giovani hanno 22 anni e le due madri più giovani 21 anni. Ancora meno risultano i padri "più vecchi" (8 casi) mentre non si ha addirittura alcuna madre che superi i 50 anni. Dunque, genitori tendenzialmente giovani: l'età media del padre è pari a 41 e della madre a 36.

Tavola 4 - Età in classi della madre e del padre, autori degli abusi sessuali (valori percentuali)

Classi di età	Madre	Padre
Fino a 30 anni	19,1	7,7
31-40	57,5	48,9
41-50	23,4	33,5
51-60		6,3
61-70		3,6
Totale	**100,0**	**100,0**
V.a.	**(47)**	**(221)**

** In 22 questionari non è indicata l'età della madre (31,9%) e in 91 quella del padre (28,3%).*

Chi, cosa e su chi

Un elemento che pare differenziare padre e madre è la scelta, intenzionale o fortuita, del luogo in cui viene perpetrata la violenza. Infatti i padri tendono a privilegiare nettamente il luogo domestico (come indicano l'elevato scarto positivo fra frequenze osservate e attese nella cella dei padri che hanno abusato nel luogo domestico e specularmente l'elevato scarto negativo nella cella dei padri che hanno abusato in un luogo extradomestico). Al contrario le madri non sembrano propendere per un luogo specifico (vista la differenza al quanto inconsistente che si rileva fra frequenze osservate e attese in entrambe le celle).

Considerati nell'insieme, tra lo specifico autore dell'abuso e le varie forme di violenza esercitata non emergono particolari connessioni. Dall'analisi congiunta di queste due variabili ciò che emerge è, in effetti, una certa omogeneità, nel senso che non pare essere privilegiato un atto rispetto ad altri in nessuna delle categorie di attori in esame.

Una simile situazione non sorprende più di tanto se si considera innanzitutto che nel contesto (come già osservato), da una parte quasi un terzo dei bambini in esame ha subito almeno più di un tipo di abuso e dall'altra il 40% dei bambini nel loro complesso è stato abusato da più di una persona.

Alcune differenze si riscontrano invece considerando il genere del bambino abusato. A parte il "padre" che risulta il principale autore dell'abuso sia sulle bambine che sui bambini (nel 47,9% delle prime e nel 44,8% dei secondi) e una "persona estranea" da cui vengono abusate il 13,7% di bambine e il 22,7% di bambini, le bambine, in ordine di grandezza, subiscono poi violenza da "conoscenti" (nel 9,9% dei casi) e dagli "zii" (nel 9,5% dei casi) mentre i bambini in misura consistente (ovvero nel 21,5% dei casi) dalla "madre" e per il 16% da "conoscenti".

5. Rete dei servizi e interventi attuati

Fonti della segnalazione

Il dato sulla fonte della segnalazione indica sia i livelli e le aree di sensibilità rispetto alla rilevazione dei casi di violenza sessuale sia la collocazione e la presenza del servizio nella propria rete di riferimento.

Come è possibile constatare dalla tavola 5 (in cui sono presenti tutte le modalità relative alla fonte di segnalazione), le segnalazioni di violenza sessuale che giungono ai servizi possono essere ricondotte principalmente a tre categorie di segnalanti:

a) l'ambito del privato (membri della famiglia e non, volontariato, ecc.) nella misura complessivamente del 42%;
b) servizi sociali e sanitari del territorio e la scuola: 40% circa delle segnalazioni;
c) autorità giudiziaria e polizia: 16%.

Nel primo ambito la maggior parte delle segnalazioni (il 21,5%) vengono fatte dai genitori dei bambini da cui provengono più di un quinto delle richieste di aiuto e intervento; ciononostante tra tutti gli altri "privati cittadini" non può non essere messo in evidenza come siano gli stessi bambini a distinguersi nel rivolgersi al servizio per chiedere aiuto o per se stessi o per segnalare altri bambini. La quota in sé è esigua (il 7,3%) ma maggiore delle altre relative a tutte le diverse categorie di persone (generalmente adulti) che per motivi diversi hanno la possibilità di essere in contatto con il bambino violato: sorelle, fratelli, altri parenti, amici e vicini. Ciascuna di queste, tra l'altro, risulta numericamente inferiore anche a quella dei volontari o del privato sociale (pari al 6%). La presenza di un buon nume-

ro di segnalazioni e richieste di intervento da parte dei privati indica che il servizio viene percepito dall'opinione pubblica come referente in grado di rispondere e intervenire adeguatamente in situazioni di questo tipo.

Un'altra significativa porzione di segnalazioni (40%) giunge al centro o al servizio da parte delle altre agenzie che sul territorio si trovano a rilevare i casi di abuso sessuale: si tratta dei *servizi in ambito sanitario, sociale e scolastico*.

Oltre un quinto di queste segnalazioni viene fatta al servizio da parte di *altri servizi sociali* (21,8% dei casi).

Gli altri servizi di area sanitaria (ospedale, medici di base, servizi di salute mentale in cui sono compresi anche i servizi di neuropsichiatria infantile o i servizi per le tossicodipendenza) segnalano complessivamente l'11,8% delle situazioni.

Questo dato può essere indice della misura in cui il servizio, avendo sviluppato un specifica competenza in merito agli abusi sessuali, diventa un punto di riferimento per gli altri servizi del territorio, ricevendo invii e richieste di consulenza. Colpisce lo scarso numeri di medici (che data l'età dei bambini si presume siano prevalentemente pediatri) che sottolinea ulteriormente la necessità di una formazione specifica per queste figure professionali, che rappresentano sensori diffusi e capillari sullo stato di benessere/malessere dei bambini.

La scuola segnala al servizio il 6,6% delle situazioni: la differenza di questo dato, confrontato con l'elevato numero di bambini segnalati in età scolare, sembra conferma la difficoltà della scuola a individuare e a trovare nel servizio un interlocutore adeguato per affrontare i dubbi connessi alla rilevazione dell'abuso e l'importanza di un'adeguata sensibilizzazione degli insegnanti per incrementarne la capacità di rilevazione dei segnali di disagio dei bambini, nonché di tutti quegli elementi che possono costituire una "spia" della violenza sessuale e un'implicita richiesta di aiuto e migliorare la possibilità di accesso ai servizi specialistici.

Infine, le *autorità giudiziarie e* la *polizia* hanno direttamente chiesto l'intervento del servizio per 108 bambini (pari al 15,9% dei casi).

Tavola 5 - La fonte della segnalazione

	Valori assoluti	Valori percentuali
Vittima	37	5,4
Altro bambino	13	1,9
Abusante	3	0,4
Genitori	146	21,5
Sorelle, fratelli	7	1,0
Altri parenti	15	2,2
Amici, vicini	21	3,1
Medico curante	11	1,6
Ospedale	14	2,1
Altri servizi sanitari	44	6,5
Servizio salute mentale	11	1,6
Servizio sociale	148	21,8
Scuola	41	6,0
Medico scolastico	1	0,1
Scuola, asilo	4	0,6
Polizia	64	9,4
Volontariato, privato sociale	41	6,0
Anonimo	7	1,0
Autorità giudiziaria	44	6,5
Non rilevato	7	1,0
Totale	**679**	**100,0**

** In 23 questionari non è indicata alcuna informazione, ovvero nel 3,3% dei casi.*

Tipo di richiesta inoltrata

Per quanto riguarda il tipo di richiesta inoltrata al servizio/centro a cui è stata fatta la segnalazione e/o che ha preso in carico il bambino abusato, i dati riflettono per certi aspetti quanto appena evidenziato.

Infatti, se la maggiore richiesta (ovvero il 63,9%) riguarda la presa in carico della situazione essa viene effettuata prevalentemente dagli organi giudiziari (50,3%); gli operatori sociosanitari e i privati, numericamente quasi la metà dei primi, si attivano in questo senso rispettivamente per il 25,5% e per il 24.2% testimoniando la necessità di avere un punto di riferimento specialistico cui rivolgersi per situazioni di violenza e abuso sessuale che richiedono competenze e attenzioni particolari. Il dato non coincide con la fonte della segnalazione "autorità giudiziaria" in quanto numerose richieste passano attraverso i servizi sociali territorialmente competenti e responsabili del mandato dell'autorità giudiziaria.

Come mostra la figura 5 l'altro tipo di richiesta più consistente (pari al 26%) si riferisce a domande di consulenza a operatori pubblici (sociale, sanitario, educativo, organi di polizia) su raccolta dati e/o impostazione dell'intervento.

19 diciannove

Figura 5 - Tipo di richiesta fatta al servizio/centro (valori percentuali)

** In 26 questionari non è indicata alcuna informazione, ovvero nel 3,7% dei casi. «Richiesta» da organi giudiziari, operatori sociosanitari e privati deve essere intesa come «richiesta di presa in carico».*

In proposito è opportuno osservare che al momento della segnalazione nella stragrande maggioranza dei casi erano già coinvolti altri servizi/enti (solamente per il 14% dei casi nessun servizio risultava coinvolto).

Oltre alla predominanza dei servizi sociali di zona al momento della segnalazione (come mostra la tavola che segue) si ha anche un consistente coinvolgimento del tribunale per i minorenni, che risulta maggiore rispetto a quello ordinario.

Inoltre, di una certa rilevanza risulta il coinvolgimento delle forze dell'ordine.

Tali dati sembrano confermare la complessità dell'intervento nei casi di abuso e violenza sessuale che implica un necessario coinvolgimento di servizi e istituzioni appartenenti per logica, cultura e amministrazione a "mondi" e linguaggi diversi.

Tavola 6 - Servizi/enti già coinvolti al momento della segnalazione

	Valori assoluti	Percentuale risposte	Percentuale casi
Servizio sociale di zona	336	21,9	50,4
Altro servizio sociosanitario*	178	11,6	26,7
Servizio sanitario**	87	5,7	13,0
Procura/tribunale per i minorenni	323	21,1	48,4
Giudice tutelare	32	2,1	4,8
Forze dell'ordine	173	11,3	25,9
Procura /tribunale ordinario	206	13,4	30,9
Scuola	103	6,7	15,4
Nessuno	95	6,2	14,2
Totale	**1533**	**100,0**	**229,8**

** Altro servizio sociosanitario: (tossicodipendenze, centri alcoolisti, igiene mentale, neuropsichiatria infantile).*
*** Servizio sanitario (pronto soccorso, ospedale, pediatra di base, medico di base).*
**** 35 questionari non indicavano alcuna risposta alla domanda, ovvero il 5%.*

L'importanza e l'utilità del coinvolgimento e dell'interazione di più servizi e istituzioni ricadono (in termini sia positivi che negativi) inevitabilmente sull'impostazione e sull'attuazione degli interventi. Interventi che riguardano in primo luogo il bambino vittima dell'abuso, secondariamente la famiglia (sia nel suo insieme che a singole componenti) e infine il sospetto o certo abusante.

Nel contesto le informazioni relative agli interventi attuati su questi tre soggetti sono state raccolte tramite tre domande distinte a risposte non esclusive, in maniera da rilevare i vari tipi di intervento messi in atto, parallelamente o meno, in ciascuna situazione.

Interventi sul bambino

I possibili interventi attuati sul bambino al momento della segnalazione sono fondamentalmente di tre tipi: interventi di natura protettiva, interventi psicologici e sociali di sostegno e di assistenza.

Nello specifico, dato che il totale delle risposte ammonta a 1631 si può inferire, da un punto di vista meramente quantitativo, che di fatto su ogni bambino vengono attuati almeno due diversi interventi, nonostante (come mostra la figura che segue) su 108 (ovvero il 16,1% dei casi) non ne sia stato effettuato alcuno.

Relativamente agli interventi di natura protettiva si rileva una loro attuazione, secondo forme e modalità differenti, sul 65,2% dei bambini in esame. L'allontanamento dalla famiglia di origine è tra questi l'intervento maggiormente realizzato essendo stato predisposto su quasi il 21% dei bambini violati.

Per un'altra ampia quota di bambini (pari al 18,4% del totale) è stato previsto l'inserimento in comunità (di questi 123 bambini 17 sono stati accolti insieme alla madre).

L'affidamento nel suo insieme è stato invece adottato su 56 bambini dei quali 41 destinati a un affido extrafamiliare e 15 a parenti. Infine, per il 17,6% dei bambini è stata attivata una presa in carico senza allontanamento.

Gli interventi psicologici e sociali indicati nel complesso ammontano a 769; essendo il numero dei casi che hanno fornito almeno una risposta affermativa (ovvero abbiano ricevuto almeno un intervento) pari a 561 si deduce che ciascun bambino ha ricevuto in questo senso almeno un certo tipo di aiuto o di "attenzione", e in diversi casi più di uno.

Per il 46,5% dei bambini segnalati è stata effettuata una valutazione psicologica e sociale approfondita; gli interventi di sostegno più generale sono stati attuati nel 31,8% dei casi, mentre un'azione di monitoraggio è stata scelta per il 20% dei casi. Infine, sono stati seguiti in psicoterapia il 16,6% dei bambini.

Per quanto riguarda gli altri tipi di intervento si rileva innanzitutto che in un buon numero di casi, ma certo in una misura ancora molto bassa rispetto a quanto previsto dalla legge e a quanto sarebbe necessario per la salute fisica e psichica dei bambini, la vittima della violenza viene accompagnata e sostenuta nel corso del procedimento giudiziario e in particolare durante *l'incidente probatorio*: questo accade per 138 bambini, pari al 20,6%.

Le consulenze tecniche di ufficio sono effettuate per 86 minori (12,9%), mentre per una parte ancora più ridotta sono state effettuate perizie di parte (per 15 bambini, pari al 2,2% dei casi).

Infine, alcuni bambini (74, pari all'11,1%) sono stati sottoposti a visite specialistiche e cinque di loro (pari allo 0,7% dei casi) hanno dovuto essere ricoverati d'urgenza in ospedale per la conseguenze della violenza.

Figura 6 - Interventi attuati sul bambino al momento della segnalazione (valori percentuali)

** In 33 questionari non è indicata alcuna risposta, ovvero nel 4,7% dei casi.*

A conclusione di quanto detto e sulla base delle tavole riportate si rileva un'ampia, anche se non generalizzata, compresenza nella gestione dei casi di abuso e violenza sessuale sia del sistema giudiziario che di quello dei servizi.

Senza dimenticare l'importanza di un'analisi puntuale degli snodi critici esistenti nelle interconnessioni tra i due sistemi, sembrano comunque evidenziarsi passi in avanti in merito all'interdipendenza tra gli interventi giudiziari e quelli di sostegno psicosociale favorita anche dalla legge che prevede: un più ampio obbligo di segnalazione, la sollecitazione al giudice ai sensi dell'art. 609 *decies*, di avvalersi della collaborazione dei servizi, l'introduzione dell'incidente probatorio.

Interventi sulla famiglia

Gli interventi rivolti al nucleo familiare (sia nel suo insieme che a singole componenti) al momento della segnalazione sono numerosi (792) anche se, come mostra la figura che segue, vi è ugualmente un numero piuttosto elevato di famiglie (pari al 33,5% dei casi) sulle quali non viene attuato alcun intervento.

Come è possibile constatare, gli interventi che più frequentemente vengono messi in atto nei confronti delle famiglie dei bambini vittime di violenza sono il sostegno e il monitoraggio, caratterizzato dall'osservazione, dalla vigilanza e dall'indicazione di vincoli e risorse familiari. Il primo è attuato in più di un terzo dei casi (ovvero sul 33,9%) mentre il monitoraggio viene realizzato nel 24,5% dei casi, coinvolgendo in pratica le famiglie di 158 bambini.

Figura 7 - Interventi attuati sulla famiglia al momento della segnalazione (valori percentuali)

** In 58 questionari non è indicata alcuna risposta, ovvero nel l'8,3% dei casi.*

Su una quota più contenuta (vale a dire il 22%) i servizi hanno messo in atto un intervento specifico di valutazione della recuperabilità genitoriale; per le famiglie di 40 bambini (il 6,2%) è stata realizzata invece una terapia familiare. Cifre che, se anche considerate nel loro complesso, generano inevitabilmente una certa perplessità data la *natura* (in senso lato) della famiglia da cui proviene la maggioranza dei bambini in esame.

Tra l'altro, una perplessità potenzialmente sfociabile in vera e propria preoccupazione se si considera che la protezione per gli altri minori presenti in famiglia è stata chiesta (solo) in 79 casi, pari al 12,3% dei bambini segnalati. Come prima osservato, infatti, i padri risultati esecutori di violenza ammontano nel complesso a 312 e le madri a 69. Limitandosi ai padri viene dunque quasi immediato chiedersi se i restanti 233 bambini siano allora tutti figli unici. Purtroppo dalle informazioni a disposizione non è possibile saperlo, ma ciò non esclude (o almeno non dovrebbe) altri tipi di verifica.

Dai dati si evidenzia come tuttora la maggiore attenzione al recupero viene posta sulla vittima affinché raggiunga in tempi medi una condizione di sufficiente benessere psicologico. Per quanto l'intervento sul minore vittima rimanga un'esigenza primaria, colpisce la percentuale di interventi volti al recupero della capacità genitoriale dell'adulto protettivo (22%) che, pur significativa, si attesta su valori relativamente bassi, se si pensa all'importanza di un tale investimento in termini di cura del bambino abusato e di prevenzione. Purtroppo molto spesso i percorsi terapeutici individuali con le vittime rappresentano le uniche vie possibili, poiché i familiari negano la possibilità di trattamento rifiutando di divenire consapevoli di quanto avvenuto e quindi della sofferenza indotta.

Interventi sul sospetto o certo abusante

Il fatto che raramente i servizi mettano in atto interventi nei confronti del sospetto o certo abusante trova un sostanziale riscontro anche nei dati rilevati. Come balza subito all'occhio osservando la figura che segue, per la stragrande maggioranza dei casi sul relativo abusante, sospetto o certo, non è stato messo in atto alcun intervento.

Gli interventi prevalenti consistono invece nel monitoraggio (per il 12,8% del totale dei bambini) e nella valutazione della recuperabilità (per il 12,5%).

Gli altri interventi relativamente presenti sono, in ordine di grandezza, la consulenza tecnica d'ufficio (5,6%), l'invio ad altri enti/servizi (5,3%) e il sostegno (4,4%). Invece, scarsissimi risultano gli interventi psicoterapeutici individuali (2,2%) e le perizie di parte (1,5%).

I dati confermano come il lavoro terapeutico con il genitore abusante sia ancora sporadico e molto difficile, poiché presuppone

un'assunzione di responsabilità da parte dell'abusante stesso. Tale situazione risulta molto rara, in quanto anche in caso di condanna l'abusante tende a contestare ogni addebito vanificando qualsiasi forma di intervento.

Figura 8 - Interventi attuati sul sospetto o certo abusante al momento della segnalazione (valori percentuali)

** In 116 questionari non è indicata alcuna risposta, ovvero nel 16,5% dei casi.*

Sull'efficacia e l'incisività di tali interventi non è possibile pronunciarsi; tuttavia alla luce delle osservazioni finora effettuate simili interventi si rivelano da un punto di vista meramente quantitativo piuttosto limitati. Ciononostante, la situazione non stupisce più di tanto visto che riflette per certi aspetti quella appena evidenziata.

Focalizzando infatti l'attenzione sul padre e/o la madre quali sospetti o certi abusanti la realtà degli interventi non sembra mutare: nel 60% del totale dei bambini violati da uno o entrambi i genitori non è stato realizzato alcun intervento specifico né sul padre né sulla madre. Le iniziative più consistenti riguardano ancora una volta la valutazione della recuperabilità (per il 20%) e il monitoraggio (per il 19%).

Il quadro non cambia anche se circoscriviamo il discorso a quei casi in cui il padre e la madre congiuntamente hanno perpetrato l'abuso. In valori assoluti si rileva che su 38 bambini abusati dai genitori per 18 casi non è stato attivato alcun intervento; la valutazione della ricuperabilità è stata effettuata per meno della metà (ovvero per 15 casi) e per meno casi ancora (14) il monitoraggio.

Le difficoltà a impostare e attuare interventi nei confronti dei sospetti abusanti effettivamente sono molteplici; anzi, quasi a conferma che il problema sia forse più complesso di quel che si possa immagi-

19 diciannove

nare si ha il fatto che anche da un punto di vista territoriale non si intravedono differenze.

Dal Nord al Sud ciò che predomina è il "non intervento" dato che in nessuna di queste aree esso non è mai inferiore al 70%. Se poi si vogliono proprio evidenziare delle distinzioni, seppure minime, si rileva che al Nord è maggiormente attivata la valutazione della recuperabilità (per il 19%), al Centro (inclusa la Sardegna) il monitoraggio (per il 10%) e al Sud (inclusa la Sicilia) l'invio ad altri enti/servizi.

Per certi aspetti sembra dunque che il problema sia *unico e generale* allo stesso tempo tanto da dover essere risolto alla radice.

L'intervento della magistratura

Benché non siano rintracciabili i percorsi attraverso i quali vengono informati il tribunale per i minorenni e quello penale, in particolare in che termini avvenga la segnalazione alle procure o ai tribunali, se in successione (l'informazione arriva a una procura che la trasmette all'altra) o in contemporanea (i servizi o le forze dell'ordine segnalano contestualmente a entrambi i tribunali), ugualmente nel contesto la magistratura, nelle sue varie articolazioni, risulta coinvolta nella stragrande maggioranza delle situazioni: nell'83,9% dei casi.

Figura 9 - Denuncia alle autorità giudiziarie (valori percentuali)

** In 113 questionari non è indicata alcuna risposta, ovvero nel 16,1% dei casi.*

In particolare, come mostra la figura, la magistratura viene coinvolta principalmente attraverso la segnalazione al tribunale per i minorenni (33% sul totale dei casi validi) e/o la segnalazione alla procura della Repubblica presso il tribunale penale (26%). In alcuni casi (nel 15%) la denuncia viene fatta anche alle forze dell'ordine.

Al riguardo è interessante osservare che quest'ordine, in termini di grandezza, si ritrova sia al Nord che al Sud mentre al Centro le denunce vengono fatte maggiormente alle forze dell'ordine.

Relativamente invece all'ambito penale e alla tutela delle vittime, l'incidente probatorio e le varie forme di audizioni protette, considerate una conquista fondamentale della legge 66/96, hanno livelli di diffusione ancora alquanto scarsi.

L'incidente probatorio, punto qualificante per la tutela delle vittime, è stato effettuato (solo) in 193 circostanze (in una percentuale pari al 33,4% su un totale di 577 bambini vittime).

A questo si affianca poi il fatto che non sempre i bambini sono stati accompagnati all'incidente probatorio dal servizio che si è occupato della loro tutela: rifacendosi ai dati relativi agli interventi effettuati sul bambino si rilevano precisamente 138 accompagnamenti contro appunto 193 incidenti probatori.

Tra l'altro, la limitata diffusione dell'incidente probatorio non risulta un fenomeno circoscrivibile a una specifica area. Infatti, come è possibile osservare dalla figura che segue, sia al Nord, al Centro che al Sud le situazioni in cui non è stato effettuato prevalgono nettamente sulle altre.

Figura 10 - Effettuazione dell'incidente probatorio per aree geografiche (valori percentuali)

Nonostante alcuni segnali positivi, alla luce di quanto complessivamente evidenziato, il cammino per riuscire a fare emergere i fenomeni di abuso e violenza, *più o meno* nascosti, effettivamente sembra in realtà ancora lungo e in salita.

Considerazioni conclusive

1. Interventi legislativi; 2. Potenziamento e ampliamento del sistema dei servizi e delle istituzioni; 3. Monitoraggio; 4. Coordinamento di servizi e istituzioni a livello locale, nazionale e internazionale.

A conclusione della presente relazione appare opportuno porre in evidenza alcuni temi e alcuni problemi che sono emersi nel corso dell'indagine affinché il Parlamento, il Governo, gli enti locali valutino, nell'ambito delle proprie rispettive competenze, l'opportunità di assumere concrete iniziative al fine di rafforzare, ampliare e innovare le azioni di contrasto ai fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale a danno dei cittadini di minore età.

I temi vengono raggruppati secondo quattro aree specifiche: interventi legislativi, interventi di potenziamento di servizi e istituzioni, interventi per il monitoraggio del fenomeno e, in ultimo, interventi per il coordinamento di servizi e istituzioni a livello internazionale, nazionale e locale.

1. Interventi legislativi

I rilievi che sul piano legislativo sono stati sollevati riguardano i seguenti nodi problematici:

- i criteri definitori della condizione minorile e lo stato di inferiorità fisica o psichica della persona offesa (*ex* art. 609 *bis*, comma 2, legge 66/96);
- i problemi inerenti l'unificazione di tutte le possibili condotte delittuose nella locuzione "atti sessuali", che non elimina la necessità di distinguere la gravità di tali condotte ai fini della commisurazione della pena, con il pericolo di un eccessivo appiattimento sanzionatorio pur di fronte a fatti diversamente lesivi dell'integrità fisica e psichica di un minore (*ex* art. 609 *bis*, comma 1, legge 66/96);
- l'assenza di prescrizioni precise circa la valutazione della "minore gravità" della violenza, per superare il rischio che l'esistenza dell'ipotesi attenuata e la possibilità di una sensibile riduzione di pena non facciano raggiungere il risultato di evitare accertamenti troppo minuziosi sulle caratteristiche degli atti sessuali (*ex* art. 609 *bis*, ultimo comma, legge 66/96);
- il vuoto di tutela lasciato dalla mancata inclusione nel reato di

corruzione di minorenni, dell'induzione alla visione di materiale pornografico (*ex* art. 609 *quinquies*, legge 66/96);

- la definizione del concetto di sfruttamento per specificare se la condotta tesa all'utilizzazione di un minore ai fini della produzione di materiale pedopornografico implichi o meno il fine di lucro (art. 600 *ter*, legge 269/98);
- il problema che la norma punisce la tratta o il commercio dei minori compiuti al fine di indurli alla prostituzione, lasciando aperta l'ipotesi che, se la tratta viene eseguita non per indurre alla prostituzione ma per lo sfruttamento pornografico, non sia passibile di sanzione penale (art. 9, legge 269/1998).

Sul versante della *tutela del minore* si evidenzia la necessità di:

- garantire un'adeguata rappresentanza legale agli interessi del minore attraverso l'istituzione di un garante per l'infanzia e la migliore definizione del ruolo e delle funzioni della figura del curatore speciale attivata nei casi di abuso e sfruttamento sessuale;
- adottare norme che consentano il pronto allontanamento da casa del sospetto abusante, anziché dover provvedere, a tutela del minore, al suo allontanamento dal proprio ordinario ambiente di vita;
- definire i tempi dell'*iter* giudiziario penale riguardante i reati di abuso e sfruttamento sessuale a danno di minori per ridurre il rischio che la lentezza dei tempi della giustizia possa arrecare un ulteriore danno al bambino;
- offrire una codifica degli aspetti inerenti alla protezione, ad esempio, attraverso la previsione di norme invalidanti il percorso giudiziario, nel caso in cui non siano stati attivati anche i servizi sociali per mettere in atto interventi di protezione.

Poiché il quadro legislativo relativo agli interventi e alla struttura dei servizi sociali risulta frammentato in un sistema di leggi regionali privo di un quadro di riferimento comune, si auspica:

- che sia riaffermata la centralità della funzione minorile all'interno dell'attesa legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- che siano elaborate linee di indirizzo per individuare criteri e standard comuni cui fare riferimento nella realizzazione di misure di prevenzione, contrasto e protezione del minore;
- che siano individuati standard qualitativi e quantitativi minimi relativamente ai servizi territoriali.

2. Potenziamento e ampliamento del sistema dei servizi e delle istituzioni

Da molti è stato rilevato che l'applicazione ottimale delle due leggi è stata condizionata dalla mancanza di competenze professionali diffuse e di risorse strumentali adeguate, dalla non uniforme distribuzione sul territorio di realtà specializzate, dalla carenza di strutture attrezzate per l'accoglimento e la presa in carico dei bambini e delle bambine vittime di violenza sia nella situazione di crisi sia nel lungo periodo per il recupero e trattamento.

Inoltre, a fronte del fatto che le caratteristiche fino a oggi note dei fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale sembrano evolvere secondo nuove configurazioni in termini di tipologia delle vittime e degli abusanti/pedofili sembrerebbe opportuno che:

- le Regioni e gli enti locali realizzino servizi territoriali specializzati fondati sull'intervento integrato psicosociale, rafforzato da protocolli operativi con i servizi sociosanitari di pediatria di comunità, di neuropsichiatria dell'età evolutiva, di salute mentale e di trattamento delle tossicodipendenze;
- siano destinate risorse finanziarie all'aumento degli organici dei servizi deputati alla presa in carico e alla tutela dei minori vittime di violenza, affinché essi siano messi nelle condizioni di poter intervenire in una realtà magmatica e sempre più complessa;
- siano potenziate le strutture sanitario-ospedaliere specializzate nella diagnosi medica delle situazioni di violenza e abuso sessuale;
- sia curata la diffusione delle più qualificate esperienze di protezione, cura e trattamento fino a oggi consolidatesi nel pubblico e nel privato sociale, in qualità di modalità di intervento trasferibili in differenti contesti e territori;
- sia incentivata la conoscenza del fenomeno nelle sue diverse tipologie e la formazione degli operatori attraverso la realizzazione di programmi di sensibilizzazione e formazione multidisciplinari, con il diretto coinvolgimento, a livello nazionale, dei Ministeri della sanità, della pubblica istruzione, di grazia e giustizia, dell'interno e della solidarietà sociale, e, a livello locale, delle Regioni con funzioni di coordinamento e di attuazione rivolti non solo agli operatori ma anche a dirigenti e amministratori;
- siano promosse azioni di sensibilizzazione e formazione delle strutture familiari e comunitarie che accolgono i minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale allo scopo di qualificare il servizio offerto e ridurre il rischio potenziale di ulteriori disagi;
- sia favorita, grazie al coinvolgimento del Ministero della pubblica istruzione, la sperimentazione e diffusione di laboratori sull'educazione socioaffettiva che coinvolgono bambini e ragazzi in

un percorso di accrescimento delle competenze emozionali e relazionali con finalità preventive rispetto al rischio di abuso;

- siano riqualificati gli interventi tenendo conto delle particolari esigenze dei minori immigrati vittime di violenza, nelle fasi di rilevazione e protezione, e favorendo l'accesso ai servizi e l'introduzione di figure di mediatori culturali;
- sia incentivato l'investimento di risorse nella cura e il trattamento delle vittime di abuso e sfruttamento sessuale per prevenire maggiori costi sociali e personali nel lungo periodo a causa della mancanza o parzialità di cure adeguate successivamente al momento iniziale di rilevazione e segnalazione della violenza;
- sia favorita la creazione di *pool* specializzati di magistrati all'interno delle procure ordinarie e minorili;
- sia sostenuta la diffusione e il potenziamento di nuclei specializzati di polizia giudiziaria;

In particolare, sul tema della *prostituzione minorile* si sottolinea l'importanza di:

- promuovere un maggior raccordo con le ambasciate in Italia dei Paesi di provenienza delle minorenni avviate alla prostituzione nel rilascio di certificati necessari a regolarizzare la posizione delle minori, una volta uscite dal mercato della prostituzione e avviate a un progetto di reinserimento sociale;
- proseguire nella lotta contro la prostituzione minorile attraverso una specializzazione degli interventi e dei programmi di contrasto del fenomeno sia in Italia sia nei Paesi di origine dei flussi della tratta.

3. Monitoraggio

Come evidenziato dalla relazione, i dati disponibili sono tutt'altro che esaustivi e soddisfacenti, e non solo perché in questo campo è molto alto il numero oscuro della devianza ma anche perché non esiste un sistema organico di rilevazione di tutti gli aspetti di queste condotte delinquenziali. In particolare, i dati riguardanti lo sfruttamento sessuale nelle sue molteplici manifestazioni appaiono limitati rispetto alla consistenza effettiva e/o presunta di tali realtà e non consentono di effettuare un'analisi approfondita delle diverse forme di sfruttamento sessuale.

Allo stato attuale non esiste una verifica sui flussi informativi relativi ai casi di abuso e sfruttamento sessuale, né è disponibile una documentazione sufficientemente esaustiva su quanto si va realizzando – a livello di enti locali, di servizi, di organizzazioni non governative, di

volontariato – per contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori e per il recupero e trattamento delle vittime. Questo è il riflesso di una forte frammentazione che caratterizza l'ambito operativo delle istituzioni pubbliche, centrali e locali, e delle organizzazioni non governative, e che non consente di monitorare le reali dimensioni a livello quantitativo e qualitativo del complesso e diversificato lavoro svolto.

Come già raccomandato dalla Commissione nazionale sul maltrattamento e l'abuso sessuale, e previsto dal Piano nazionale d'azione del Governo, permane la necessità di:

- definire criteri uniformi di organizzazione e classificazione delle informazioni statistiche raccolte a livello centrale e locale;
- provvedere al reperimento dei dati relativi al fenomeno e alla mappatura dei servizi e delle risorse disponibili ai fini della prevenzione, del contrasto e del recupero, attraverso la creazione di un sistema di raccolta e scambio delle informazioni che si articoli a livello centrale (dipartimenti e ministeri) e a livello regionale come strumento di raccordo e di monitoraggio dei vari flussi informativi;
- favorire lo scambio di informazioni a livello internazionale al fine di ottenere un'analisi comparativa delle variazioni dei fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, che si contraddistinguono sempre di più come reati aventi caratteristiche transnazionali;
- raccogliere, analizzare e classificare le esperienze fino a oggi realizzate nel settore da soggetti pubblici e del privato sociale per individuare criteri metodologici trasferibili a livello nazionale, nonché studiare e definire modelli organizzativi di gestione dei servizi che rispondano a standard minimali in termini di qualità ed efficacia;
- adottare misure che consentano un monitoraggio costante dei dati afferenti alle procure presso i tribunali ordinari e ai tribunali per i minorenni ai fini di un'analisi sempre più puntuale dello stato di attuazione della legge;
- rilanciare la creazione e l'attivazione degli osservatori regionali previsti dalla legge 451/97, anche in riferimento ai dati relativi all'abuso e allo sfruttamento sessuale, così da ottenere non solo una fotografia dei fenomeni considerati, ma informazioni ad ampio raggio riguardanti la mappatura delle risorse esistenti sia a livello regionale che locale.

4. Coordinamento di servizi e istituzioni a livello locale, nazionale e internazionale

Persistono difficoltà a livello di coordinamento e integrazione delle misure di prevenzione, protezione e tutela dei minori vittime di violenza da cui possono derivare rischi di inefficacia delle misure di contrasto e delle risorse investite, di contraddittorietà e/o incoerenza nelle decisioni adottate dagli enti e dalle istituzioni preposte alla tutela, di duplicazione degli interventi con il pericolo di accrescere il disagio del bambino e fomentare sentimenti di impotenza negli operatori e di sfiducia nelle istituzioni da parte delle vittime, dei loro familiari e, più in generale, di tutti coloro che si attivano in difesa e aiuto del minore. Lo scarso collegamento tra le istituzione e i servizi amplifica il rischio di un abuso secondario sul minore da parte delle istituzioni. Alcune Regioni o realtà locali hanno incominciato a darsi strumenti normativi e/o organizzativi per dare soluzione a tali problemi: si tratta di iniziative importanti, ma che rischiano di accrescere la frammentazione del panorama italiano degli interventi in questo settore se non ci sarà un'opera di raccordo da parte del Governo e dei ministeri interessati. Inoltre, dal punto di vista operativo se, da un lato, si segnala una certa vivacità progettuale che riesce a connettere prevenzione primaria e secondaria, dall'altro si rileva spesso una scarsa specificità dei progetti tesi ad assicurare una tutela in senso lato dei minori, piuttosto che la realizzazione d'iniziative specializzate.

È quindi auspicabile che :

- sia promosso ulteriormente il coordinamento a livello internazionale, centrale e locale delle iniziative svolte per la prevenzione, l'assistenza e la tutela dei minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale;
- sia sollecitato lo studio e l'analisi delle più avanzate esperienze di coordinamento a livello interistituzionale e operativo per derivarne modelli di riferimento trasferibili in altre realtà locali;
- siano incentivate le iniziative di raccordo tra le varie istituzioni coinvolte nello svolgimento del percorso a garanzia della protezione del minore e di una maggiore trasparenza delle procedure attraverso, ad esempio, la creazione di organismi interistituzionali, di *équipe* multidisciplinari e la stipula di protocolli d'intesa tra servizi, istituzioni e magistratura;
- siano fornite linee guida che definiscano i criteri e le forme della collaborazione e della circolarità delle informazioni tra servizi, tribunale ordinario e tribunale per i minorenni per limitare i rischi di discrezionalità e di interpretazione soggettiva delle norme;
- sia rafforzata l'integrazione e la collaborazione a livello internazionale nelle attività di indagine, nella prevenzione e repressio-

ne del delitto e nell'aiuto alle vittime di sfruttamento sessuale, trattandosi di un fenomeno che in molte sue manifestazioni ha caratteri accentuatamente transnazionali;

- sia sostenuta l'organizzazione di percorsi formativi multidisciplinari e integrati allo scopo di favorire la creazione e la condivisione di un patrimonio comune di conoscenze tra gli attori del coordinamento e della presa in carico integrata delle vittime;
- sia promossa una progettazione mirata e condivisa a livello territoriale per accrescere quantitativamente e qualitativamente il numero dei progetti destinati alla creazione di servizi e strutture di contrasto dei fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale, con particolare riferimento alla legge 285/97 e ai piani regionali educativi, di assistenza sociale e materno-infantili.

Appendice

19
diciannove

Esposizione comparatistica di legislazione e dati[1]

1. Belgio; 2. Francia; 3. Germania; 4. Paesi Bassi; 5. Portogallo; 6. Regno Unito; 7. Spagna; 8. Albania; 9. Colombia; 10. Corea del Sud; 11. India; 12. Kazakistan; 13. Mynmar; 14. Romania; 15. Sri Lanka; 16. Thailandia.

1. Belgio

Abuso sessuale

Con la legge del 4 luglio 1989 i reati di attentato al pudore e di violenza, fino ad allora considerati come crimini contro l'ordine familiare e la moralità pubblica, sono stati ricompresi nella fattispecie di attentati all'integrità sessuale della persona.

L'art. 375 cp dispone che qualunque penetrazione anche "con il consenso" del minore di età inferiore ai 14 anni, è punita come violenza sessuale (*viol*). Qualora ci sia il consenso del minore di età maggiore ai 14 anni, l'atto non è più punibile come violenza sessuale, bensì come attentato al pudore. Infine per il compimento di qualunque altro atto sessuale, l'età minima è fissata a 16 anni.

La violenza sessuale è punita con i lavori forzati da 15 a 20 anni se la persona offesa ha un'età inferiore ai 14 anni, da 10 a 15 anni se la persona offesa (*victime*) ha un'età compresa tra i 14 e i 16 anni, mentre la pena detentiva è dei lavori forzati a vita se la persona offesa ha un'età inferiore ai 10 anni. Vengono considerate circostanze aggravanti specifiche la morte, la tortura fisica o il sequestro della persona offesa, se il fatto è stato commesso su persona particolarmente vulnerabile in ragione del suo stato di gravidanza, di malattia, di infermità o di deficienza fisica o mentale, sotto la minaccia di un'arma o di un oggetto che gli assomiglia; così come se il colpevole è l'ascendente della persona offesa, se è una persona che ha un'autorità sulla persona offesa, se ha abusato dell'autorità o delle facilitazioni conferitegli dalle sue funzioni, se è un medico, chirurgo, ostetrico o infermiere e la persona offesa è stata confidata alle sue cure, o se vi è stato concorso di persona e nel reato.

Prostituzione minorile

L'art. 379 cp punisce chiunque avrà attentato ai costumi esercitando, favorendo o facilitando, per soddisfare ai piaceri altrui, il vizio, la corruzione o la prostituzione di un minore di età inferiore ai 16 anni, con una pena detentiva dei lavori forzati da 10 a 15 anni e con una pena pecuniaria da 500 a 50 mila franchi belgi.

[1] Le informazioni ivi contenute sono state fornite dalle ambasciate d'Italia all'estero.

L'art. 381 *bis* dispone la stessa pena detentiva e una pena pecuniaria da 1000 a 100 mila franchi belgi per:

- chiunque avrà, per soddisfare i piaceri altrui, assunto, avviato, sviato o trattenuto, sia direttamente che tramite un intermediario, un minore di età inferiore ai 16 anni, anche con il suo consenso;
- chiunque avrà tenuto, sia direttamente che tramite un intermediario, una casa di vizio o di prostituzione in cui dei minori sono spinti alla prostituzione o al vizio;
- chiunque avrà venduto, affittato, o messo a disposizione di un minore, ai fini di vizio o prostituzione, delle camere o qualunque altro locale con lo scopo di realizzare un profitto anormale;
- chiunque avrà sfruttato, in qualunque modo, il vizio o la prostituzione di un minore di età inferiore ai 16 anni.

Costituiscono circostanze aggravanti specifiche se il reato è commesso ai danni di un minore di età inferiore ai 10 anni e se il reato è costituito da atti di partecipazione all'attività di un'associazione e che il colpevole abbia o meno la qualità di dirigente.

Pornografia minorile

Una riforma più recente del 1995 ha invece introdotto delle norme che riguardano la pornografia minorile e il principio di extraterritorialità.

In particolare l'art. 383 *bis* prevede che chiunque avrà esposto, venduto, affittato, distribuito o ceduto degli emblemi, oggetti, film, foto, diapositive o altri supporti visivi che rappresentano posizioni o atti sessuali a carattere pornografico, implicanti o rappresentanti dei minori di età inferiore a 16 anni o li avrà, ai fini di commercio o di distribuzione, fabbricato o detenuto o fatto importare, ceduto a un agente di trasporto o di distribuzione, sarà punito con una pena detentiva e una pena pecuniaria da 500 a 10 mila franchi belgi. Chiunque avrà coscientemente posseduto emblemi, oggetti, film, foto, diapositive o altri supporti visivi sopra elencati, sarà punito con una pena detentiva da un mese a un anno e una pena pecuniaria da 100 a 1000 franchi belgi. Il reato comporterà la pena dei lavori forzati da 10 anni a 15 anni e di una pena pecuniaria da 500 a 50 mila franchi belgi se costituito da un atto di partecipazione all'attività di un'associazione e indipendentemente dal fatto se il reo abbia o meno la qualità di dirigente.

Il dibattito è stato incentrato fra l'altro sulla questione della fascia di età protetta. Infatti mentre la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia protegge i minori fino ai 18 anni, la norma nazionale lo fa solo fino ai 16 anni, giustificando tale scelta con il fatto che il Belgio è considerato un paese più di distribuzione che non di produzione di materiale di pornografia pedofila.

Turismo sessuale a danno di minori

L'art. 10 *ter* del codice criminale ha soppresso la condizione di "denuncia" preliminare, ma non ha esplicitato l'esigenza della doppia incriminazione. Quindi il legislatore belga consente di perseguire davanti ai tribunali nazionali un cittadino belga o uno straniero che si trovano in Belgio senza legami di nazionalità, instaurando così una forma di competenza universale.

Altri dati

Infine un progetto di revisione legislativa promosso dal Governo è tutt'oggi allo studio. Alcuni punti risultano particolarmente significativi: il turismo sessuale sarà punito più severamente grazie all'abolizione dell'obbligo della doppia incriminazione (il fatto costituisce reato sia per lo Stato in cui è stato commesso sia per il Paese di origine dell'autore del fatto stesso) e l'estensione del reato a fatti commessi sui minori di età inferiore ai diciotto anni. Anche per la pornografia minorile si prevede una tutela per tutti i minori coinvolti di qualunque età.

È oggetto di particolare attenzione la deroga all'obbligo del segreto professionale per tutti coloro che nello svolgimento delle loro attività lavorative vengono a conoscenza di reati contro l'integrità fisica e sessuale di minori.

2. Francia

Abuso sessuale

L'art. 222-22 cp francese stabilisce che costituisce un'aggressione sessuale qualunque attacco sessuale commesso con violenza, costrizione, minaccia o sorpresa.

Sussiste violenza sessuale (*viol*) quando il consenso della persona offesa è viziato dalla violenza, la costrizione, la minaccia o la sorpresa.

La violenza designa le pressioni fisiche esercitate su una persona al fine di ottenere da lei un comportamento sessuale determinato. La violenza inflitta alla persona offesa è un mezzo per non aver bisogno del suo consenso, a condizione che sia sufficiente per paralizzare le sue resistenze.

La costrizione può essere fisica o morale: si tratta di giungere al risultato voluto esercitando pressioni fisiche.

La minaccia sopprime il consenso e caratterizza l'aggressione. Deve essere suscettibile di ispirare alla persona offesa il serio e immediato timore di esporre la sua persona o quella dei suoi prossimi a un pericolo considerevole e immediato.

Finalmente la sorpresa consiste nell'appagamento dei desideri sessuali imbrogliando la persona offesa sulla situazione reale o abusando della sua difficoltà a valutare quest'ultima.

L'art. 222-23 del nuovo codice penale considera la violenza sessuale come qualunque atto di penetrazione sessuale, di qualunque natura essa sia, commesso sulla persona altrui, per violenza, costrizione, minaccia o

sorpresa, e viene punita con una pena detentiva di 15 anni. La nozione di violenza sessuale ricomprende varie situazioni (il rapporto sessuale normale, la fellatio, la sodomia, l'introduzione di dita o oggetti nella vagina o nell'ano della persona offesa). La violenza sessuale non si verifica se non nella misura in cui il suo autore è cosciente d'imporre alla persona offesa rapporti sessuali non voluti da quest'ultima.

La violenza sessuale è punibile con una pena detentiva di 20 anni quando sussiste una delle seguenti circostanze aggravanti:

- quando ha comportato una mutilazione o un'infermità permanente;
- quando è stata commessa su un minore di 15 anni;
- quando è stata commessa su una persona di cui la particolare vulnerabilità, dovuta all'età, a una malattia, a un'infermità, a una deficienza fisica o psichica o a uno stato di gravidanza, è apparente o conosciuta all'agente;
- quando è stata commessa da un ascendente legittimo, naturale o adottivo, o da tutt'altra persona avente un'autorità sulla persona;
- quando è stata commessa da una persona che abusa dell'autorità conferitagli dalle sue funzioni;
- quando è stata commessa da più persone agenti in qualità di autori o di complici;
- quando è stata commessa con l'uso o la minaccia di un'arma.

Ai sensi dell'art. 222-25, la violenza sessuale è punita con una pena detentiva di 30 anni qualora ha comportato la morte della persona offesa.

L'art. 222-26 condanna a una pena detentiva a vita quando la violenza sessuale è preceduta, accompagnata o seguita da tortura o da atti di barbarie.

Il codice inoltre punisce, all'art. 222-27, le forme di aggressione sessuale diverse dalla violenza sessuale con una pena detentiva di 5 anni, mentre con una pena detentiva di 7 anni e 70 mila FF quando la persona offesa è un minore di 15 anni.

Prostituzione minorile

Il prossenetismo viene definito dall'art. 225-5 come il fatto di aiutare, assistere o proteggere la prostituzione altrui; di trarre profitto dalla prostituzione altrui, di condividere i prodotti o di ricevere dei sussidi di una persona che si concede liberamente alla prostituzione; d'iniziare, di condurre o di dirottare una persona alla prostituzione o di far pressione su di lei affinché si prostituisca o continui a farlo. Per tutte queste ipotesi il prossenetismo è punito con una pena detentiva di 5 anni e una pena pecuniaria di 1 milione di FF.

Per l'art. 225-7 il prossenetismo commesso ai danni di minore costituisce una circostanza aggravante, punita con una pena detentiva di 10 anni e una pena pecuniaria di 10 milioni di FF.

Pornografia minorile

Il fatto di registrare, trasmettere o diffondere l'immagine di un minore, quando tale immagine presenta un carattere pornografico, è punito dall'art. 227-23 del nuovo codice penale con una pena detentiva di 1 anno e con una pena pecuniaria di 300 mila FF.

Costituisce circostanza aggravante il fatto che si tratti di un minore di 15 anni, punita con una pena detentiva di 1 anno e una pena pecuniaria di 500 mila FF.

A tutt'oggi il possesso di materiale pornografico con minori non costituisce un reato specifico. Tuttavia tale comportamento viene fatto ricadere da alcuni tribunali sotto il reato di ricettazione previsto dall'art. 321-1 cp.

Il problema relativo all'assenza di una fattispecie criminosa specifica per il possesso è costituito dal fatto che se il reato principale non è configurabile per un motivo o per l'altro (per esempio per un vizio di procedura), allora il reato secondario di ricettazione cade a sua volta e non può più essere perseguito.

Turismo sessuale a danno di minori

Il codice penale consente di combattere il fenomeno del turismo sessuale che cittadini francesi praticano all'estero. L'art. 113-6 dispone che la legge francese è applicabile a qualunque reato commesso da un francese fuori dal territorio della repubblica francese.

È applicabile ai reati commessi da cittadini francesi al di fuori del territorio della repubblica francese se i fatti sono puniti dalla legislazione dello Stato in cui sono stati commessi.

Il turismo sessuale, se riguarda minori di 15 anni, e se viene commesso senza violenza, costrizione, minaccia o sorpresa, è un reato ai sensi dell'art. 227-5 cp. Un cittadino francese che ha praticato il turismo sessuale ai danni di minori potrà dunque essere perseguito al suo rientro in Francia.

Esistono tuttavia due condizioni restrittive all'applicazione delle leggi francesi a un cittadino francese che ha commesso all'estero un reato:

- il fatto deve essere punito dalla legge dello Stato in cui è stato commesso (art. 113-6);
- il reato commesso da un cittadino francese può essere perseguito solo su richiesta del publico ministero, che deve essere a sua volta preceduta da una querela della persona offesa e dei suoi aventi diritto o da una denuncia ufficiale dello Stato in cui il fatto che costituisce reato è stato commesso (art. 113-8).

Queste due condizioni restrittive sono state tolte per quanto riguarda il turismo sessuale, con l'entrata in vigore della legge 1 febbraio 1994, n. 94-89, titolo IV, art. 15. Finalmente una molestia sessuale commessa senza violenza, costrizione, minaccia, né sorpresa da una persona di età superiore a 18 anni ai danni di un minore di 15 anni, è soggetto alla legge penale francese quando:

- è accompagnata dal pagamento di una somma di denaro (circostanza aggravante);
- anche se il fatto non è punito dalla legislazione dello Stato in cui è commesso;
- e anche se la persona offesa o i suoi aventi diritto non hanno presentato querela (nello Stato in questione), o se l'autorità di questo Stato non ha sporto una denuncia.

La pena massima sarà di 10 anni di reclusione e di 1 milione di FF di multa (art. 227-26), ma a tutt'oggi tale disposizione non è stata ancora applicata.

Va richiamata infine la recente legge volta a rafforzare la prevenzione e la repressione delle molestie sessuali ai danni di minori (legge 17 giugno 1998, n. 98-468), che fa seguito al piano d'azione del congresso di Stoccolma contro lo sfruttamento sessuale dei bambini. Tale legge si fonda su tre parti sostanziali: la prima relativa alla realizzazione di una pena accessoria di cure medico sociali a favore degli autori di reati sessuali, la seconda relativa a una protezione più accentuata dei minori contro la pornografia, e la terza relativa al rafforzamento delle misure che consentono di combattere il turismo sessuale.

Altri dati

Le statistiche elaborate dal Ministero dell'interno francese sono soprattutto legate al maltrattamento e alla violenza sessuale ai danni di minori.

Nel 1996 con un totale di 6.602 casi denunciati (reati di incesto, violenza sessuale, altre molestie sessuali), risulta un incremento del 25% rispetto all'anno precedente solo per le altre molestie sessuali.

Secondo i dati forniti dallo Snatem (Servizio nazionale di consulenza telefonica per l'infanzia maltrattata), organismo finanziato dallo Stato e dai Dipartimenti, che propone un numero verde nazionale avente l'obiettivo di prevenire i maltrattamenti e di proteggere i minori maltrattati, il 67% degli autori di reati sessuali è un parente stretto (per esempio genitori, fratelli, zii, nonni), il 9,92 % un parente non stretto, il 3,17% un amico di famiglia, il 2,76% un compagno, il 2,30% un vicino, il 3,08% un soggetto che lavora nel mondo dell'infanzia e lo 0,37% un custode.

3. Germania
Abuso sessuale

Il primo aprile 1998 sono entrate in vigore nuove e più severe norme contro gli autori di abusi sessuali sui minori e per la repressione della distribuzione di pubblicazioni pornografiche con minori.

Ai sensi dell'art. 176 cp tedesco chiunque compie atti sessuali su un minore di età inferiore ai 14 anni o fa compiere a un minore atti sessuali su se stesso viene punito con una pena detentiva da 6 mesi a 10 anni o, nei casi meno gravi, fino a 5 anni o con una pena pecuniaria.

Simili pene sono comminate a chiunque induce un minore a commettere atti sessuali con una terza persona o consente a una terza persona di commettere tali atti con un minore.

La pena detentiva da 1 a 10 anni viene comminata in alcuni casi particolari: quando l'autore ha rapporti sessuali con un minore o quando nel compimento del fatto procura al minore gravi danni. Infine se l'autore causa la morte del minore, la pena detentiva inflittagli non potrà essere inferiore a 5 anni.

È invece comminata la pena detentiva fino a 3 anni o la pena pecuniaria a chiunque compie atti sessuali di fronte a un minore di 14 anni, lo induce a compiere atti sessuali davanti a lui o a una terza persona, oppure utilizza in presenza dello stesso minore illustrazioni, rappresentazioni, discorsi o audiocassette a contenuto pornografico al fine di eccitare sessualmente se stesso, il minore o un terzo.

Inoltre il cp tedesco prevede una pena detentiva fino a 5 anni o una pena pecuniaria per chiunque maggiore di 18 anni abusi di un minore di 16 anni quando, approfittando di uno stato di necessità oppure dietro compenso di denaro, compie atti sessuali sul minore o fa compiere atti sessuali al minore su se stesso o, sfruttando uno stato di necessità, induce il minore a compiere atti sessuali su una terza persona o a permettere al terzo di compiere atti sessuali su se stesso. Nelle stesse ipotesi è punito con una pena detentiva fino a 3 anni o una pena pecuniaria se l'autore è maggiore di 21 anni e ha sfruttato l'incapacità della persona offesa di autodeterminarsi sessualmente.

L'articolo 175 cp punisce con una pena detentiva fino a 5 anni o una pena pecuniaria qualunque persona di sesso maschile maggiore di 18 anni che compie atti sessuali con una persona di sesso maschile minore di 18 anni, oppure li fa compiere al minore su se stesso. Costituiscono circostanze attenuanti il fatto che l'autore abbia un'età inferiore ai 21 anni e che l'illiceità del fatto sia di entità lieve.

Infine l'articolo 174 cp punisce con una pena detentiva fino a 5 anni o con una pena pecuniaria chiunque compie atti sessuali su un minore di 16 anni, che gli sia stato affidato a scopo di educazione, istruzione o assistenza, o su un minore di 18 anni, che gli sia stato affidato per lo stesso scopo, o che si trovi nei suoi confronti in posizione subordinata nell'ambito di un rapporto di servizio o di lavoro, oppure sul proprio figlio o su quello adottivo di età inferiore ai 18 anni

o chiunque fa compire su se stesso atti sessuali da parte del soggetto sottoposto a protezione.

Prostituzione minorile

L'articolo 180 cp punisce con una pena detentiva fino a 3 anni o con pena pecuniaria chi fornisce alloggio o domicilio a minore di 18 anni per l'esercizio della prostituzione, ovvero chi fornisce alloggio o domicilio a una persona, costringendola a prostituirsi, o sfruttandola.

Ai sensi dell'articolo 170 è altresì punito con una pena detentiva fino a 3 anni o con una pena pecuniaria chi, violando l'obbligo di assistenza ed educazione nei confronti di un minore di anni 16, lo danneggia gravemente esponendolo alla prostituzione.

Pornografia minorile

Nel 1997 è entrata in vigore una riforma in materia di pornografia minorile che persegue ogni forma di comunicazione che sfrutti a fini sessuali l'immagini di minori. È stata anche regolamentata la problematica relativa alla responsabilità dei providers per la circolazione di materiale di pornografia minorile di cui essi sono in qualche modo a conoscenza sul sistema telematico o la cui circolazione poteva essere evitata.

L'art. 184 cp prevede una pena detentiva fino a 1 anno o una pena pecuniaria per chiunque offre, procura, mette a disposizione di un minore di 18 anni scritti pornografici, oppure espone, affigge, presenta o mette a disposizione in un luogo accessibile o visibile a minori di 18 anni tali scritti, oppure offre, annuncia, reclamizza pubblicamente o in un luogo accessibile o visibile a minori di 18 anni tali scritti, oppure li mette in mostra durante una pubblica proiezione cinematografica, a fronte di un corrispettivo.

Alla stessa pena è assoggettato chiunque diffonde una rappresentazione a mezzo radiotelevisivo.

Chiunque con riferimento a scritti pornografici, che abbiano a oggetto atti di violenza, abusi sessuali nei confronti di minori o atti sessuali tra esseri umani e animali, li diffonde, li espone pubblicamente, li affigge, li mette a disposizione, li tiene a disposizione, li annuncia, li reclamizza, li importa o li esporta, è punito con una pena detentiva da 3 mesi a 5 anni se riguardano abusi nei confronti di minori, mentre con una pena detentiva fino a 1 anno o con una pena pecuniaria.

Costituisce circostanza aggravante il fatto di aver agito professionalmente o come membro di una banda.

Chiunque possiede, procura per sé o per altri scritti che abbiano a oggetto abusi sessuali su minori è punito con una pena detentiva fino a 1 anno o con una pena pecuniaria.

Turismo sessuale a danno di minori

Con una riforma del 1993 è stato introdotto *ex novo* nel codice penale il principio di extraterritorialità per le persone residenti in Germania che abbiano commesso atti sessuali all'estero con mino-

ri di 14 anni. Ciò ha consentito la perseguibilità di tali fatti nonostante fossero stati commesso all'estero. Queste norme hanno quindi introdotto il principio dell'extraterritorialità per i reati connessi allo sfruttamento sessuale dei minori e particolarmente ai fenomeni di turismo sessuale. Sono state inoltre rafforzate le disposizioni contro il rapimento e il traffico illegale di minori, prevedendo anche particolari forme di protezione a favore dei testimoni a carico.

Altri dati

Le autorità tedesche hanno adottato un piano d'azione teso soprattutto a sensibilizzare scuole, istituti e famiglie sulla gravità dei fenomeni connessi allo sfruttamento sessuale dei minori. L'azione di prevenzione si articola, fra l'altro, in campagne di informazione, nella realizzazione di progetti pilota e nella promozione di un Centro nazionale di documentazione e informazione in materia.

Una legge contro i reati sessuali, adottata dalle autorità tedesche nel gennaio 1998, ha disposto tra l'altro che il reo recidivo, condannato almeno due volte a una pena detentiva non inferiore a 2 anni, o almeno una volta a una pena detentiva non inferiore a 3 anni, può essere sottoposto a una misura di sicurezza. Tale legge ha altresì esteso l'applicazione di rimedi terapeutici sia durante l'esecuzione della pena che a posteriori, e in mancanza di trattamento terapeutico la sottoposizione a regime di sorveglianza speciale. Una normativa in materia è già in vigore dal 1969 e riguarda la sterilizzazione chimica, applicata temporaneamente per curare soggetti condannati per reati sessuali, di età superiore ai 25 anni, affetti da gravi turbe di origine sessuale e qualora tale intervento non presenti alcun rischio di danno fisico o psichico.

Sono inoltre allo studio delle competenti autorità tedesche forme di collaborazione con i Paesi quali Tailandia, Filippine, Brasile, maggiormente toccati dal fenomeno del turismo sessuale. Allo scopo di favorire un efficace scambio di informazioni con le polizie di tutto il mondo, il Bundes Kriminalamt mantiene quarantasette uffici di collegamento in trentadue diversi Paesi.

Infine già nella metà degli anni Novanta, associazioni umanitarie come Terre des hommes Germania hanno elaborato dei codici di condotta dell'industria turistica finalizzati a contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo.

4. Paesi Bassi

Abuso sessuale

La protezione nei confronti dei minori dagli abusi e maltrattamenti è garantita dalle norme contenute nel Titolo XIV del codice penale, dedicato alle violenze sessuali. Con una riforma del 1991, la legislazione in materia è stata rafforzata e aggiornata.

Chiunque induce un minore tra i 12 e i 16 anni alla commissione di atti osceni con un terza persona è punito con una pena detentiva fino a 6 anni o a una pena pecuniaria.

Chiunque induce un minore a rapporti sessuali con una terza persona è punito con una pena detentiva fino a 4 anni o a una pena pecuniaria.

Prostituzione minorile

È inoltre all'esame delle istituzioni olandesi una proposta di riforma delle disposizioni concernenti lo sfruttamento della prostituzione in special modo quella minorile. Si vorrebbe un inasprimento della pena detentiva per tali reati da 1 a 6 anni, nonché l'introduzione della denuncia d'ufficio per il reato di sfruttamento della prostituzione di minori di età compresa tra i 12 e i 16 anni.

Pornografia minorile

Con la riforma del 1996, l'art. 240b è stato radicalmente emendato al fine di rafforzare le misure di contrasto della pornografia minorile. Chiunque produce, pubblica, distribuisce, importa, esporta, trasporta, materiale pornografico che coinvolge un minore di sedici anni, commette reato ed è punito con una pena detentiva da 4 a 6 anni o a una pena pecuniaria. Obiettivo della legge è combattere proprio lo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali.

Una sentenza della Corte suprema del 21 aprile 1998, inoltre, ha stabilito che il mero possesso per uso personale di materiale pornografico realizzato con l'utilizzo di un minore, ricade nell'applicazione del menzionato art. 240b.

È infine allo studio una legge per la repressione dei fenomeni di pornografia minorile via Internet o lanciata attraverso altri canali mediatici.

Turismo sessuale a danno di minori

La legge olandese prevede infine la possibilità di perseguire un proprio cittadino che abbia commesso reati connessi con lo sfruttamento sessuale dei minori anche fuori dal territorio nazionale, purché il fatto sia considerato reato anche per la legislazione del Paese ove è stato commesso (principio limitativo della doppia incriminazione).

Altri dati

Il National Criminal Intelligence Service (Cri) è responsabile, dal 1987, del coordinamento delle informazioni sulla pornografia minorile e sul traffico di donne a fini di sfruttamento sessuale.

Dal 1995 il Cri è stato incaricato di sviluppare un sistema già in atto in altri paesi quali Usa, Canada, denominato Violent Crime Linkage Analysis System (Viclas). Il sistema può registrare le modalità di operare di autori di violenze sessuali e di omicidi a sfondo sessuale, tra cui sono contemplati anche i reati di violenza sessuale contro i minori esclusi quelli intrafamiliari.

Il Cri sta inoltre realizzando un archivio digitale sulla pornografia minorile al fine di favorire l'identificazione degli autori e delle vittime di tali reati.

Le autorità olandesi sono particolarmente attente al tema del turismo sessuale; hanno avviato una più stretta collaborazione con le competenti autorità di alcuni tra i Paesi maggiormente toccati dal fenomeno: quali le Filippine e la Tailandia. Il Governo inoltre sostiene l'attività di Ecpat Paesi Bassi, e insieme con questo organismo è stata avviata una campagna di sensibilizzazione dei *tour operator* e delle agenzie di viaggio.

È stato istituito un Central Point per la raccolta delle segnalazioni riguardo alla pornografia infantile via Internet. Chiunque può far pervenire una segnalazione. Il mittente viene inizialmente invitato a rimuovere le immagini. Qualora egli non dovesse accogliere la richiesta, la segnalazione viene trasmessa direttamente alla polizia.

5. Portogallo

Abuso sessuale

È la sezione II del codice penale che si occupa dei reati contro l'autodeterminazione sessuale.

La tutela dei minori parti offese in reati di violenza sessuale è regolata da una riforma del 1995.

L'art. 172 cp punisce con una pena detentiva da 1 a 8 anni chiunque compie atti sessuali con un minore di 14 anni o induce quest'ultimo a compierli con una terza persona. La pena detentiva è da 3 a 10 anni qualora vi sia penetrazione da parte dell'autore nei confronti di un minore di 14 anni.

Inoltre, per l'art. 174 cp, chiunque compie atti sessuali con un minore di età compresa tra i 14 e i 16 anni abusando della sua inesperienza, è punito con una pena detentiva fino a 2 anni o con una pena pecuniaria fino 240 giorni.

Infine l'art. 175 cp punisce con la stessa pena qualunque persona di età superiore ai 18 anni e di sesso maschile compia atti sessuali con un minore di sesso maschile di età compresa tra i 14 e i 16 anni o lo induca a compierli con terzi.

Prostituzione minorile

I reati di istigazione e favoreggiamento della prostituzione di un minore di età compresa tra i 14 e i 16 anni, nonché la pratica di atti sessuali, vengono puniti dall'art. 176 cp con una pena detentiva da 6 mesi a 5 anni.

Costituiscono circostanze aggravanti punite con una pena detentiva da 2 a 10 anni i casi in cui l'autore usa violenza o inganno, agisce a fini di lucro, approfitta dell'incapacità psichica della persona offesa, o se questa è un minore di 14 anni.

Pornografia minorile

Ai sensi dell'art. 172 cp, chiunque mette in scena spettacoli di natura sessuale o utilizza fotografie, film pornografici con minori di 14 anni, o li mostra a minori di 14 anni, è punito con una pena detentiva fino a 3 anni.

La pena è attenuata se si tratta di minori di età compresa tra i 14 e i 18 anni.

Turismo sessuale a danno di minori

Non risulta al momento in vigore il principio di extraterritorialità per i reati qui esaminati commessi all'estero.

Altri dati

Costituiscono circostanze aggravanti per tutti i reati sopra descritti – per le quali è previsto un aumento di un terzo della pena comminata – le seguenti ipotesi:

- se l'autore del reato è un ascendente, discendente, adottante, tutore o parente fino al secondo grado del minore;
- se il minore è legato all'autore da un rapporto di dipendenza o di gerarchia in ambito lavorativo o di altro genere;
- se l'autore è portatore di una malattia sessualmente trasmissibile;
- se la parte offesa ha un'età inferiore ai 14 anni.

Mentre si ha l'aumento della pena fino alla metà, qualora all'atto consegue la trasmissione dell'Aids, la gravidanza, il suicidio o la morte della parte offesa.

6. Regno Unito

Occorre premettere che i Paesi del continente europeo (detti di *civil law*) si differenziano dai paesi di lingua inglese come Regno Unito e Usa (detti di *common law*) perché questi ultimi non fondano le basi del diritti solo su norme codicistiche (*statute law*), ma anche sui cosiddetti precedenti giurisprudenziali (*precedent*) che costituiscono la *common law*. Nel caso di conflitto tra *statute law* e *common law*, sarà il primo gruppo di norme a prevalere per il principio di supremazia del Parlamento.

Abuso sessuale

The Protection of Children Act del 1978 rappresenta il testo normativo di riferimento in materia di sfruttamento sessuale dei minori, seguito da The Children Act del 1989. L'ultima riforma risale al 1997, con l'approvazione del Sex Offenders Act. Dal 1993 è stata abolita la presunzione legale di incapacità di intrattenere rapporti sessuali da parte di minori maschi di età inferiore ai 14 anni.

I reati sessuali a danno di minori sono puniti con pene diversificate a seconda dell'età della persona offesa: se il minore ha un'età inferiore ai 13 anni l'autore del reato è punito con la detenzione a vita,

mentre se il minore ha un'età compresa tra i 13 e i 16 anni l'autore del reato è punito con una pena detentiva non superiore a 2 anni oppure con la detenzione a vita in caso di sodomia.

Viene considerata violenza sessuale anche l'ipotesi in cui l'autore ha un rapporto sessuale con una minore di 12 anni indipendentemente dal *consens* di quest'ultima.

Infine da segnalare che sussiste il divieto di avere rapporti sessuali con ragazze minori di 16 anni, mentre per i ragazzi il divieto sussiste solo qualora i rapporti sessuali siano perpetrati a danno di minori di 14 anni.

Prostituzione minorile

Viene punito il reato di prossenetismo su ragazze di età inferiore ai 21 anni con una pena detentiva di 2 anni, che comprende anche l'ipotesi di procacciamento di ragazze di età inferiore ai 21 anni per rapporti con terzi di qualunque parte del mondo e di ragazzi di età inferiore ai 18 anni per rapporti omosessuali.

Viene altresì punita l'induzione alla prostituzione, alla sottomissione a rapporti sessuali o a violenza sessuale di minori di 16 anni con una pena detentiva non superiore a 2 anni.

Lo sfruttamento della prostituzione viene punito con una pena detentiva non superiore ai 7 anni nelle ipotesi più gravi, come quelle che coinvolgono minori.

Esiste infine una previsione normativa che colpisce chiunque agevola la disponibilità di strutture e locali volti a rapporti sessuali con minori.

Pornografia minorile

Commette reato chiunque realizzi o consenta di realizzare materiale pornografico rappresentante minori, lo distribuisca o lo mostri, lo possieda al fine di distribuirlo o mostrarlo personalmente o mediante terzi, lo divulghi direttamente o dia luogo a divulgazione di messaggi pubblicitari tali da essere recepiti come miranti a distribuire o mostrare il materiale descritto; questi comportamenti vengono puniti con una pena detentiva fino a 3 anni o/e una pena pecuniaria per le ipotesi più gravi.

Turismo sessuale a danno di minori

Con la riforma del 1996, è stato introdotto nel Regno Unito il principio di extraterritorialità per la cospirazione e istigazione volta alla commissione di atti sessuali fuori dal Regno Unito. Elementi costitutivi della fattispecie criminosa sono:

- l'accordo avente per oggetto la condotta di reato deve riguardare un atto che abbia luogo in un territorio non appartenente al Regno Unito;
- l'accordo deve riguardare la commissione di un atto sessuale non perseguibile in Inghilterra o nel Galles;

- la condotta deve essere collegata ad atti preliminari o ad azioni commesse in Inghilterra o nel Galles;
- il principio della doppia incriminazione, ossia il fatto deve costituire reato secondo la legge del luogo in cui è commesso.

Altri dati

Secondo i dati pubblicati da organizzazioni private, tra il 1989 e il 1996, sono stati segnalati 4495 casi di minori coinvolti in attività di prostituzione; nello stesso periodo però soltanto 6 adulti sono stati condannati per sfruttamento di minori nella prostituzione.

In tema di pornografia minorile le statistiche ufficiali riportano un incremento notevole di casi di persone processate e condannate per reati connessi con la produzione, pubblicazione e distribuzione di materiale pornografico: dai 46 processi e 44 condannati nel 1992 ai, rispettivamente, 80 e 69 del 1996.

Non esistono statistiche ufficiali riguardo alla pornografia minorile trasmessa via Internet. Tuttavia l'Internet Watch Foundation organismo creato dalla stessa Società Internet per monitorare e raccogliere le segnalazioni concernenti la produzione di pornografia minorile lanciata via Internet, ha pubblicato il primo rapporto annuale contenente dati raccolti tra il dicembre 1996 e il novembre 1997: numero di segnalazioni pervenute all'IWF 4300, di cui 781 conclusi con processo.

Dei casi segnalati l'85% riguarda casi di pornografia minorile; il 63% apparentemente proviene dagli Usa, il 19% dal Giappone, l'11% dall'Europa.

7. Spagna

Abuso sessuale

Il titolo VIII del codice penale spagnolo riguarda i "reati contro la libertà sessuale".

L'art. 181 cp tratta gli abusi sessuali che si consumano senza violenza o minaccia. L'età inferiore ai 12 anni della persona offesa costituisce una circostanza aggravante del reato di violenza sessuale, che comporta una pena detentiva da 6 mesi a 2 anni, mentre è prevista solo una pena pecuniaria nell'ipotesi in cui la persona offesa ha un'età compresa tra i 12 e i 16 anni. Il secondo comma dell'art. 181 prevede, tra l'altro, che non esiste il consenso quando la parte offesa è un minore di età inferiore ai 12 anni (che saranno portati a 13 con la riforma in discussione). Infine nel terzo comma sono state inserite le ipotesi di violenza sessuale (*abusos sexuales*) ottenute sfruttando situazioni di superiorità dell'autore di reato rispetto alla parte offesa come il rapporto di parentela, la dipendenza economica, la differenza di età e la convivenza familiare.

L'art. 182 cp tratta dei delitti di violenza carnale (*estupro*), consistenti nell'introduzione di oggetti o penetrazione vaginale o anale nei casi di assenza di consenso puniti con una pena detentiva da 12 a 15 anni, costituendo una circostanza aggravante l'ipotesi in cui il fatto è

commesso approfittando di rapporti di parentela, ascendente, discendente o sorella e fratello.

L'art. 183 cp punisce chiunque usando l'inganno commetta violenza sessuale con persona di età compresa tra 12 e 16 anni, con l'aggravante di pena qualora l'abuso consista in rapporto carnale, introduzione di oggetti o penetrazione vaginale o anale.

Prostituzione minorile

Viene punito nell'art. 187 cp chiunque induce, favorisce o facilita la prostituzione o la corruzione di un minore di 18 anni o di un incapace con una pena detentiva da 2 a 4 anni e una pena pecuniaria da 12 a 24 mensilità (36 milioni di P).

Inoltre l'art. 188 cp punisce l'esercizio coattivo della prostituzione o il mantenimento nella stessa mediante inganno o con abuso di una situazione di necessità o di superiorità.

Pornografia minorile

Viene innanzi tutto punita la distribuzione, vendita, esibizione di materiale pornografico a minori di 18 anni con una pena pecuniaria da 3 a 10 mensilità (15 milioni di P).

L'art. 189 cp punisce l'utilizzo di minori di 18 anni ai fini di spettacoli esibizionistici o pornografici con una pena detentiva compresa fra 1 e 3 anni.

Il codice penale punisce infine il fatto di eseguire o fare eseguire ad altri atti di esibizione oscena di fronte a minori di 18 anni o a incapaci, nonché chiunque con qualunque mezzo diretto diffonde, vende, mostra materiale pornografico tra minori di 18 anni e incapaci, con una pena pecuniaria da 3 a 10 mensilità (15 milioni di P).

Turismo sessuale a danno di minori

Non sono pervenute informazioni in merito all'applicabilità del principio di extraterritorialità ai reati qui esaminati commessi all'estero.

Altri dati

Il Parlamento sta peraltro discutendo una riforma volta a difendere i soggetti più indifesi: i minori di età e gli incapaci. Per esempio verrà punito il traffico degli esseri umani a fini di sfruttamento sessuale, che si verifichi verso l'interno o l'esterno del territorio nazionale. Si prevede altresì il principio di giustizia universale secondo cui i tribunali spagnoli saranno competenti a giudicare i reati relativi alla prostituzione e alla corruzione di minori commessi da spagnoli o da stranieri fuori dalle frontiere del territorio spagnolo.

Per corruzione di minori si intende qualunque atto diretto ad avviare o mantenere minori o incapaci a una vita sessuale precoce o prematura, così come gli atti di natura sessuale la cui intensità, persistenza o continuità possano alterare il processo normale di funzionamento e sviluppo della personalità degli stessi.

8. Albania

Abuso sessuale

Ai sensi dell'art. 100 cp, chiunque ha rapporti sessuali con una ragazza di età inferiore a 14 anni o che non ha ancora raggiunto l'età della pubertà, viene punito con una pena detentiva da 5 a 15 anni. Costituisce una circostanza aggravante se l'autore di reato commette violenza sessuale o provoca alla persona offesa un grave danno fisico, punibile con una pena detentiva da 10 a 20 anni. Mentre se dal fatto deriva la morte o il suicidio della persona offesa, la pena detentiva non più essere inferiore a 20 anni.

L'art. 101 cp prevede che chiunque ha rapporti sessuali con una ragazza di età compresa tra i 14 e i 18 anni o che ha già raggiunto l'età della pubertà, viene punito con una pena detentiva da 5 a 10 anni. Costituisce una circostanza aggravante se l'autore di reato commette violenza sessuale o provoca alla persona offesa un grave danno fisico, punibile con una pena detentiva da 10 a 15 anni. Mentre se dal fatto deriva la morte o il suicidio della persona offesa, la pena detentiva varia da 10 a 20 anni.

L'art. 103 cp inoltre dispone che chiunque ha rapporti sessuali illegali con una persona di sesso femminile, che ha raggiunto l'età di 14 anni e l'età della pubertà, approfittando del suo stato di incapacità fisica o mentale o lo stato di incoscienza a cui è soggetta, viene punito con una pena detentiva da 5 a 10 anni. Costituisce una circostanza aggravante se l'autore di reato provoca alla persona offesa un grave danno fisico, punibile con una pena detentiva da 5 a 15 anni. Mentre se dal fatto deriva la morte o il suicidio della persona offesa, la pena detentiva varia da 10 a 20 anni.

Chiunque compie atti palesemente osceni con o di fronte a un minore dell'uno o dell'altro sesso e di età inferiore a 14 anni, è punito ai sensi dell'art. 108 cp con una pena detentiva fino a 5 anni.

L'art. 116 cp dispone che i rapporti omosessuali, qualora siano commessi con violenza e con minori o con persone vulnerabili, vengono puniti con una pena detentiva fino a 5 anni.

Infine l'art. 106 cp punisce rapporti sessuali illegali fra genitore e minore, sorella e fratello, con una persona avente un rapporto di discendenza diretta o di custodia o di adozione, con una pena detentiva fino a 5 anni.

Prostituzione minorile

La richiesta, l'intermediazione e la ricezione di un'utilità economica commessa all'esercizio della prostituzione vengono puniti ai sensi dell'art. 114 cp con una pena detentiva fino a 5 anni. Costituisce circostanza aggravante il fatto di coinvolgere nella prostituzione una minore o se si usa violenza su quest'ultima, comportamento punibile con una pena detentiva da 5 a 10 anni.

In materia di prostituzione si rileva che la legge albanese condanna sia colei che la esercita (con una pena detentiva fino a tre anni),

nonché colui che la induce e/o la sfrutta (con una pena dai 5 ai 20 anni di carcere).

Secondo i dati riportati dalle autorità albanesi sono pochi i casi di sfruttamento della prostituzione che vengono denunciati e perseguiti dalla magistratura locale. Significativo è il raffronto con le rilevazioni raccolte in Italia, in cui due terzi dei casi denunciati di sfruttamento della prostituzione, vengono imputati a cittadini albanesi.

Pornografia minorile

La fabbricazione, distribuzione, pubblicità, importazione, vendita e pubblicazione di materiale pornografico nell'ambiente del minore, costituisce un illecito penale punibile ai sensi dell'art. 117 cp con una pena detentiva fino a 5 anni o con una pena pecuniaria.

Turismo sessuale a danno di minori

Nessuna informazione è pervenuta in merito all'applicabilità del principio di extraterritorialità in materia.

Altri dati

Nel mese di luglio 1998 si è svolta a Tirana una Conferenza internazionale sul traffico delle donne e dei minori a cui hanno partecipato esperti, membri delle forze di polizia e della missione italiana Interforze.

Secondo un studio del Censis del luglio 1998, le prostitute albanesi in Italia sono circa 10 mila, di cui 2000 minorenni. Tuttavia non esistono a tutt'oggi dati ufficiali sul fenomeno dello sfruttamento sessuale a fini commerciali, se non relativi allo specifico fenomeno del traffico di donne e minori a fini di sfruttamento, dall'Albania verso i Paesi europei, in particolare l'Italia. Secondo il rapporto Oim, presentato nel marzo 1998, la maggior parte delle ragazze straniere in Italia coinvolte nel traffico ai fini dello sfruttamento proviene dall'Albania ed è di minore età (14-18 anni). Di norma una giovane albanese viene venduta per 20-25 milioni di lire, e la maggior parte delle ragazze non arrivano in Italia con la consapevolezza delle condizioni di aggressivo e violento sfruttamento a cui saranno soggette. Queste vengono fatte vivere in condizioni di vera e propria schiavitù, costantemente minacciate di ritorsioni anche nei confronti delle loro famiglie di origine.

Secondo il rapporto dell'Oim le vie del "traffico" dall'Albania e i metodi sono quelli solitamente utilizzati per il traffico di clandestini. Si tratta di organizzazioni criminali che, per mezzo di pescherecci o gommoni, raccolgono gli stranieri, al prezzo stimato di 2800-5000 dollari con la finalità di portarli sulle coste italiane attraverso il canale di Otranto. Le vie del "traffico" terrestre sono rappresentate dal passaggio illegale attraverso le frontiere di Trieste e Bolzano per scendere lungo la costa adriatica.

I lenoni albanesi sono di norma giovani criminali attratti dai facili profitti e sembrano avere conoscenza diretta delle ragazze, spesso provenienti dal loro stesso villaggio o città, se non addirittura loro amiche

o compagne di scuola. Gli organizzatori di queste attività illecite, fino a oggi non ancora collegati alla criminalità organizzata internazionale, si stanno sempre più rafforzando in Italia e ampliando il loro operato ad altre attività illecite, come per esempio il traffico di stupefacenti.

9. Colombia

Abuso sessuale

Il codice penale colombiano punisce chiunque compie una violenza carnale su una persona di età inferiore ai 12 anni mediante violenza, comminandogli una pena detentiva da 2 a 5 anni.

L'art. 305 cp punisce chiunque compie atti sessuali diversi dalla violenza carnale con persona di età inferiore ai 14 anni o in sua presenza o lo induce a pratiche sessuali, comminandogli una pena detentiva da 2 a 5 anni.

Inoltre chiunque mediante l'uso dell'inganno compie una violenza carnale su una persona di età superiore ai 14 e inferiore ai 18 anni, sarà punito con una pena detentiva da 1 a 5 anni.

Mentre chiunque mediante l'uso dell'inganno compie atti sessuali diversi dalla violenza carnale con una persona di età superiore ai 14 e inferiore ai 18 anni, sarà punito con una pena detentiva da 6 mesi a 2 anni.

Costituiscono circostanze aggravanti, con aumento di un terzo della pena, se il fatto è commesso in concorso con terzi, se l'autore si trova in posizione di autorità rispetto alla persona offesa, se la persona offesa è in stato di gravidanza, ha contratto una malattia venerea o ha un'età inferiore ai 10 anni.

Prostituzione minorile

L'art. 308 cp prevede che chiunque con fini di lucro o per soddisfare i desideri altrui, induce al commercio carnale o alla prostituzione un'altra persona, verrà punito con una pena detentiva da 2 a 4 anni e con una pena pecuniaria equivalente a un importo pari al valore del salario minimo legale vigente moltiplicato per una quantità da 5 a 500.

Mentre l'art. 309 cp dispone che chiunque con fini di lucro o per soddisfare i desideri altrui costringe un'altra persona al commercio carnale o alla prostituzione, sarà punito con una pena detentiva da 3 a 9 anni e con una pena pecuniaria equivalente a importo pari al valore del salario minimo legale vigente moltiplicato per una quantità da 50 a 500. Se la persona offesa ha un'età inferiore ai 18 anni, la pena è aumentata di un terzo.

L'art. 312 cp si riferisce proprio all'ipotesi di prostituzione di minori, punendo chiunque adibisce, affitta, mantiene, amministra o finanzia una casa o un edificio per la pratica di atti sessuali a cui partecipano minori, con una pena detentiva da 2 a 6 anni e con una pena pecuniaria equivalente a un importo pari al valore del salario minimo legale vigente moltiplicato per una quantità da 50 a 500.

Costituiscono circostanze aggravanti, con l'aumento di un terzo della pena, il fatto che la persona offesa abbia 14 anni, o sia in stato di gravidanza oppure che la condotta sia finalizzata a consegnarla a un straniero.

Pornografia minorile

Il codice penale punisce chiunque fotografa, filma, vende, esibisce o commercia in qualunque modo materiale pornografico nel quale partecipano minori di età, con una pena detentiva da 4 a 10 anni e una pena pecuniaria da 100 a 1.000 salari minimi legali mensili.

Turismo sessuale a danno di minori

Nessuna informazione è pervenuta in merito all'applicabilità del principio di extraterritorialità in materia.

Altri dati

Non sono pervenute altre informazioni in materia.

10. Corea del Sud

Nessuna informazione è giunta in merito all'abuso sessuale.

Prostituzione minorile

La legge penale coreana punisce i reati di sfruttamento sessuale dei minori quali fattispecie aggravata dei reati di incitazione e sfruttamento della prostituzione, con pene detentive da 5 a 10 anni.

Pornografia minorile

Il Child Welfare Act del 1981 ha istituito organi centrali e decentrati preposti alla tutela dei minori. L'art. 18 di tale legge indica i comportamenti penalmente sanzionati che hanno come persona offesa il minore, come l'utilizzo di quest'ultimo per atti osceni, o per pubblicazioni o spettacoli, film, libri e pubblicità, mentre l'art. 34 prevede che tali comportanti sono punibili con pene detentive da 6 mesi a 3 anni e pene pecuniarie.

Turismo sessuale a danno di minori

Nessuna informazione è pervenuta in merito all'applicabilità del principio di extraterritorialità in materia.

Altri dati

Non risultano disponibili statistiche riguardo lo sfruttamento sessuale dei minori presso organi ufficiali. È altrettanto difficoltoso estrapolare dalle statistiche nazionali sulla criminalità datti specifici sul coinvolgimento di minori in atti di sfruttamento sessuale.

11. India

Abuso sessuale

La sezione 377 cp prevede che chiunque volontariamente ha un rapporto carnale contro l'ordine della natura con qualunque uomo, donna o animale, viene punito con la pena detentiva a perpetuità o con una pena detentiva fino a 10 anni e una pena pecuniaria. La penetrazione è sufficiente a costituire un rapporto carnale così come descritto nella norma penale. Avere rapporti sessuali con una persona

di sesso femminile di età inferiore ai 15 anni è considerato come uno stupro, anche se si tratta della propria sposa (*rape*).

La sezione 9 del The Immoral Traffic Prevention Act del 1986, prevede che chiunque ha la custodia, l'affidamento o la cura, è in posizione di autorità, di una persona e ne provoca, favorisce, istiga la seduzione ai fini della prostituzione di quest'ultima, viene punito con una pena detentiva non inferiore ai 7 anni.

Non esiste una previsione specifica nel codice penale indiano, per quanto riguarda l'abuso sessuale di minori compiuto da genitori o insegnanti. Questi atti ricadono sotto la previsione generica relativa all'abuso sessuale di minori compiuto da persone che hanno la loro custodia.

Prostituzione minorile

La normativa indiana in materia di sfruttamento sessuale dei minori è contenuta in The Immoral Trafic Prevention Act e in altre norme sparse nel codice penale indiano.

Le sezioni 366a e 366b sono volte a punire l'esportazione e l'importazione di ragazze ai fini della prostituzione. Per la prima, chiunque induce una giovane di età inferiore ai 18 anni ad andare da un luogo o di compiere qualunque atto ai fini di costringere o istiga quest'ultima ad avere rapporti illeciti con un'altra persona, viene punito con una pena detentiva fino a 10 anni e con una pena pecuniaria. Mentre la seconda considera un reato l'importazione in India da qualunque altro Stato, di ragazze di età inferiore ai 21 anni ai fini di costringere o istiga queste ultime ad avere rapporti illeciti con un'altra persona, viene punito con una pena detentiva fino a 10 anni e con una pena pecuniaria.

La sezione 372 cp prevede inoltre che chiunque vende, concede in affitto, o dispone in qualunque modo di una persona di età inferiore ai 18 anni con l'intento di utilizzarla o impiegarla ai fini della prostituzione o di aver rapporti illeciti con terzi o per qualunque fine illecito e immorale, viene punito con una pena detentiva fino a 10 anni e con una pena pecuniaria.

Mentre la sezione 373 cp prevede che l'acquisto, l'affitto o altrimenti il possesso di qualunque persona di età inferiore ai 18 anni, con l'intento di utilizzarla o impiegarla ai fini della prostituzione o di rapporti illeciti con terzi o per qualunque fine illecito e immorale, viene punito con una pena detentiva fino a 10 anni e con una pena pecuniaria.

Inoltre va richiamata la riforma introdotta dal The Immoral Traffic Prevention Act del 1986. Viene punito dalla sezione 5 chiunque favorisce, induce o riceve una persona ai fini della prostituzione, con una pena detentiva compresa tra 7 e 14 anni, se la persona offesa è una persona di minore età (*minor*), mentre la pena detentiva massima è estesa alla perpetuità qualora la persona offesa è un bambino (*child*).

Infine la sezione 6 della stessa riforma condanna qualunque forma di sfruttamento della prostituzione nei bordelli, in particolare quando la persona offesa è un minore o un bambino.

Pornografia minorile

La sezione 293 cp dispone che chiunque vende, cede per l'affitto, distribuisce, esibisce, diffonde a persona di età inferiore ai 20 anni qualunque oggetto osceno descritto nella sezione 292 cp, nonché chiunque cede a titolo gratuito tale materiale o tenta di farlo, viene punito con una pena detentiva fino a 3 anni e con una pena pecuniaria fino a 2000 *rupees*, mentre con una pena detentiva fino a 7 anni e con una pena pecuniaria fino a 5000 *rupees* in caso di recidiva.

Non vi è invece una disposizione specifica che punisce la produzione, distribuzione, vendita, cessione e possesso di materiale di pornografia minorile, infatti tali comportamenti vengono di per sé puniti in riferimento al generico concetto di materiale osceno, così come viene descritto dalla sezione 292 cp.

Turismo sessuale a danno di minori

Nessuna informazione è pervenuta in merito all'applicabilità del principio di extraterritorialità in materia.

Altri dati

Gli organismi governativi competenti in materia sono: Department of Women and Child Development del Ministero per lo sviluppo delle risorse umane e il Central Advisory Committee sulla prostituzione minorile.

I dati statistici ufficiali sono in questo campo assai carenti e spesso tendono a sottostimare le reali dimensioni del fenomeno. In un rapporto pubblicato nel 1994 dal Central Advisory Committee sulla prostituzione minorile si stimava in circa 350-400 mila il numero dei minori dediti alla prostituzione. Secondo il rapporto Unicef del 1995 la cifra sarebbe intorno ai 500 mila, quindi la metà di quel milione di minori che secondo le stime del medesimo rapporto sono dediti alla prostituzione nell'intero continente asiatico.

Il fenomeno assume dimensioni di rilievo nei grandi centri urbani (Bombay, Calcutta, Delhi, Bangalore) dove esistono quartieri a luci rosse di grandi dimensioni. Delle persone dedite alla prostituzione in queste aree le organizzazioni non governative indiane e la Commissione nazionale per la donna calcolano che circa il 20-25 % siano minori.

Nel 1996 la Commissione nazionale per la donna ha promosso un programma di recupero di minori dediti alla prostituzione a Bombay. A conclusione del programma erano stati sottratti al mercato della prostituzione soltanto 487 minori. Di questi, 400 sono risultati sieropositivi ai testi per l'HIV.

Le condizioni sociosanitarie del Paese sono tali che la prostituzione, e non soltanto minorile, attecchisce unicamente all'interno del Paese. Non si registrano quindi significativi fenomeni di turismo sessuale dall'estero. Solo Goa viene indicata dalle Organizzazioni non Governative come centro in crescita di episodi di turismo sessuale. Qui infatti è stata comminata la prima condanna a un cittadino straniero per pedofilia e abuso sessuale di minori.

12. Kazakistan

Nessuna informazione è giunta in merito all'abuso sessuale.

Prostituzione minorile

Una riforma del 1997 ha introdotto nel codice penale una serie di reati contro i minori, tra cui quelli legati alla sfera sessuale. Tra questi l'art. 132 ha punito il coinvolgimento nella prostituzione, sanzionato con la pena dei lavori socialmente utili da 180 a 240 ore, lavori riabilitativi da 1 a 2 anni, l'arresto per 6 mesi o una pena detentiva fino a 3 anni. Qualora tale reato venga commesso da un genitore, da un insegnante o da un tutore, o venga commesso con violenza e minaccia, ciò costituisce una circostanza aggravante e nella prima ipotesi si può applicare anche la decadenza da cariche pubbliche e la sospensione dell'attività professionale fino a 3 anni.

La legge prevede inoltre il traffico e commercio di minori per attività illecite, anche connesse allo sfruttamento sessuale. Per tali reati è disposta una pena detentiva da 3 a 10 anni, nonché l'eventuale confisca dei beni. L'art. 133 considera la morte o le gravi lesioni provocate dai fatti qui sopra descritti come una circostanza aggravante.

Pornografia minorile

Nessuna informazione è giunta in merito.

Turismo sessuale a danno di minori

Nessuna informazione è pervenuta in merito all'applicabilità del principio di extraterritorialità in materia.

Altri dati

È stato istituito un organo *ad hoc* per la tutela dei minori, dei loro diritti, interessi e libertà. Si tratta di un ente di polizia amministrativa in cui vi sono rappresentati tra l'altro il Dipartimento del lavoro minorile del Ministero dell'interno, il Reparto per il lavoro minorile del Dipartimento degli affari interni urbani, il Dipartimento degli affari interni delle Regioni, il Dipartimento degli affari interni dei trasporti e altri. Tali uffici sono nati in armonia con le disposizioni contenute nella Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo nonché con le disposizioni nazionali relative alla materia.

Nessuna informazione è giunta in merito all'abuso sessuale.

Prostituzione minorile

The Child Law 9/1993 concernente lo sfruttamento e la vendita di minori. Chiunque, avendo la cura e custodia di un minore di età inferiore ai 16 anni, consente che questi si prostituisca, è punito con una pena detentiva fino a due anni, in alternativa o congiuntamente, con una pena pecuniaria. Il testo in esame tutela il diritto del minore all'adozione nei termini di legge reprimendo ogni forma di rapimento verso uno Stato terzo, nonché sfruttamento, traffico, vendita, maltrattamento che potrebbe eventualmente verificarsi in seguito all'adozione.

The Supression of Prostitution Act del 1949 sancisce l'illiceità della prostituzione e dell'adescamento.

Il codice penale del 1860 che contiene varie disposizioni in materia di tutela di minori e di contrasto e repressione dei fenomeni di traffico e vendita di donne e minori a scopi di prostituzione. Chiunque vende o comunque sfrutta un minore di 18 anni per fini di prostituzione o comunque per rapporti illeciti è punito con una pena detentiva fino a 10 anni e con una pena pecuniaria.

Allo stesso modo è punito anche il cliente considerato come colui che acquista, affitta, o comunque ottiene il possesso di qualunque persona di età inferiore ai 18 anni con l'intento di utilizzarla a fini di prostituzione o per rapporti illeciti.

Il trasferimento illegale di un minore di età inferiore ai 14 anni se maschio e 16 se femmina fuori dal territorio dello Stato di Myanmar, è ritenuto rapimento di persona e come tale punito con una pena detentiva fino a 7 anni e con una pena pecuniaria.

Chiunque coinvolge una minore di età inferiore ai 18 anni nel traffico ai fini della prostituzione o in altri rapporti illeciti, è punito con una pena detentiva fino a 10 anni e con una pena pecuniaria. Con la medesima pena è punito chiunque introduce nel territorio dello Stato di Myanmar una minore di età inferiore ai 21 anni per forzarla a rapporti illeciti.

In maniera più estesa sono perseguiti i reati connessi con la riduzione in schiavitù, rapimento, traffico di esseri umani.

La pena detentiva fino a 3 mesi comminata per reati connessi alla produzione, distribuzione, possesso, vendita pubblica esibizione di materiale pornografica è aumentata fino a 6 mesi quando il destinatario è un minore di età inferiore a 20 anni.

Pornografia minorile

In materia di pornografia minorile è punito con la pena detentiva fino a 2 anni o con una pena pecuniaria chiunque utilizza il minore in foto, video, film pornografici.

Turismo sessuale a danno di minori

Nessuna informazione è pervenuta in merito all'applicabilità del principio di extraterritorialità in materia.

Altri dati

Secondo le informazioni raccolte dall'Unicef i minori vengono avviati alla prostituzione all'età di dodici anni circa, o reclutati tra i bambini di strada o dalle loro stesse famiglie come strumento di miglioramento delle condizioni economiche.

Con l'aumento del fenomeno del turismo sessuale nei Paesi limitrofi si è sviluppato il traffico illegale a fini di prostituzione. Intorno al 1995 il numero di donne birmane coinvolte in case di prostituzione tailandesi si è attestato tra 20 e 30 mila con un ricambio di 10 mila l'anno, per lo più di età compresa tra i 12 e i 25 anni. Secondo una Ong locale, una media di sette giovani donne quotidianamente viene fatta passare clandestinamente attraverso il punto di frontiera con la Tailandia, Mae Sai, per essere utilizzata nel mercato della prostituzione.

Poiché secondo la legge locale soltanto i bambini appartenenti ad alcune classi sociali hanno diritto a ereditare, gli esclusi da tali benefici, soprattutto se nati in famiglie povere, vengono ceduti affinché possano essere affidati alle cure di famiglie più abbienti.

Si ritiene, sulla base di indagini condotte da associazioni locali nel 1994, che oltre il 22% dei bambini di strada ha subito abusi intrafamiliari, motivo che li ha condotti ad abbandonare il nucleo familiare; mentre il 20% delle bambine di strada, di età compresa tra i 12 e i 16 anni, ha già subito abusi sessuali.

Secondo i dati acquisiti, i minori, soprattutto nella capitale birmana, possono essere avviati alla prostituzione già all'età di 12 anni, molti tra loro sono obbligati dalle famiglie soprattutto per motivi economici.

Alta è la percentuale delle giovani donne affette da malattie sessualmente trasmissibili, incluso anche la positività all'HIV, per il quale il rischio risulta pericolosamente in aumento.

14. Romania

Abuso sessuale

L'art. 197 cp prevede che chiunque ha rapporti sessuali con una persona di sesso femminile, costringendola o approfittando della sua impossibilità di difendersi o di esprimere la propria volontà, viene punito con una pena detentiva da 3 a 10 anni.

Costituiscono circostanze aggravanti, punibili con una pena detentiva da 5 a 15 anni, le seguenti ipotesi:

- se la persona offesa non ha raggiunto l'età di 14 anni;
- se la persona offesa si trovava sotto le cure, protezione, educazione e custodia dell'autore;

- se è stato causato un danno grave all'integrità fisica o alla salute della persona offesa.

Inoltre si applica una pena detentiva da 10 a 20 anni se la persona violata aveva meno di 14 anni e da 15 a 20 anni se al fatto è seguito il suicidio della persona offesa.

Alcune delle ipotesi sopra descritte possono risolversi senza una condanna se, prima dell'emissione della sentenza, venga concluso un matrimonio tra l'autore e la persona offesa.

L'art. 198 cp dispone che il rapporto sessuale con una persona di sesso femminile che non ha raggiunto l'età di 14 anni, viene punito con una pena detentiva da 1 a 15 anni. Alla stessa pena è soggetto colui che ha un rapporto sessuale con una persona di sesso femminile di età compresa tra i 14 e i 18 anni, se si tratta del tutore o del curatore, del custode, del domestico, del medico curante, dell'insegnante o dell'educatore che utilizzi tale propria qualifica. A questa ipotesi si applicano le medesime circostante aggravanti previste dall'art. 197 cp

Viene punito ai sensi dell'art. 199 cp, con una pena detentiva da 1 a 5 anni, colui che, per promessa di matrimonio, determina una persona di sesso femminile di età inferiore ai 18 anni ad avere un rapporto sessuale.

Vengono altresì puniti dall'art. 200 cp, le relazioni sessuali tra persone dello stesso sesso, compiuti in pubblico o qualora provochino un pubblico scandalo, con una pena detentiva da 1 a 5 anni. Il fatto per una persona di età superiore ai 18 anni di avere relazioni sessuali con una persona di età inferiore ai 18 anni dello stesso sesso, è punibile con una pena detentiva da 2 a 7 anni e con l'interdizione dal alcuni diritti.

L'art. 202 cp punisce qualunque atto a carattere osceno commesso su una persona di età inferiore ai 18 anni o alla presenza di quest'ultimo, con una pena detentiva da 3 mesi a 2 anni o con una pena pecuniaria.

Infine il rapporto sessuale tra persone in rapporto di parentela in linea retta o tra sorelle e fratelli, è punito dall'art. 203 cp con una pena detentiva da 2 a 7 anni.

Prostituzione minorile

L'art. 328 cp prevede che chiunque si procura i mezzi di sussistenza o i principali mezzi di sopravvivenza praticando a questo scopo rapporti sessuali con diverse persone, è punito con una pena detentiva da 3 mesi a 3 anni.

Mentre l'art. 329 cp dispone che chiunque induce, costringe, favorisce la pratica della prostituzione, od ottiene dei profitti da tale pratica, così come recluta una persona ai fini della prostituzione, o traffica le persone a questo scopo, viene punito con una pena detentiva da 2 a 7 anni e con l'interdizione di alcuni diritti. Costituisce

circostanza aggravante se il fatto è commesso ai danni di un minore o presenta un carattere di particolare gravità, punibile con una pena da 3 a 10 anni e l'interdizione di alcuni diritti.

È altresì prevista la confisca del denaro, valori o qualunque altro bene servito o destinato a servire, direttamente o indirettamente, alla commissione dei reati e costituiscono il provento dei reati qui sopra riportati. Qualora non possono essere ritrovati, l'autore è tenuto al pagamento del loro equivalente in denaro.

Pornografia minorile

Non risultano in vigore disposizioni specifiche contro la pornografia minorile. L'art. 325 cp punisce la vendita o la diffusione, nonché la produzione o la detenzione ai fini della diffusione di oggetti, disegni, scritture o altri materiali a carattere osceno, con una pena detentiva da 3 mesi a 2 anni o con una pena pecuniaria.

Turismo sessuale a danno di minori

Nessuna informazione è pervenuta in merito all'applicabilità del principio di extraterritorialità in materia.

Altri dati

Risulta attualmente allo studio una riforma legislativa in materia di tutela dei minori, al fine di consentire un'armonizzazione della legislazione nazionale con le disposizioni previste dalla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo.

15. Sri Lanka

Abuso sessuale

La sezione 365A dell'emendamento del 1995 al codice penale ha previsto la punibilità di qualunque persona di età superiore di 18 anni che compie atti di palese oscenità o è partecipe alla commissione di tali atti con terzi, ai danni di una persona di età inferiore ai 16 anni, con una pena detentiva da 10 a 20 anni e con una pena pecuniaria, ed è tenuta a versare una somma determinata nel *quantum* dal tribunale per il risarcimento del danno causato alla persona offesa.

È altresì considerato reato, l'abuso sessuale grave commesso ai danni di una persona di età inferiore ai 18 anni, punibile con una pena detentiva da 10 a 20 anni e con una pena pecuniaria, e con il pagamento di una somma determinata nel *quantum* dal tribunale per il risarcimento del danno causato alla persona offesa.

Analoghe pene sono infine previste per chiunque commette il reato di incesto e il reato di rapporto sessuale con un minore con il quale l'autore ha un rapporto di parentela.

Prostituzione minorile

Nell'emendamento al codice penale del 1995, è stata potenziata la lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali, punibile con una pena detentiva da 5 a 20 anni e con una pena pecuniaria. È stata introdotta altresì la punibilità del traffico di minori età inferiore a 18 anni per l'avvio alla prostituzione.

Pornografia minorile

In materia di produzione, distribuzione e detenzione di materiale pornografico compresi film, video, foto, nonché di esibizioni e spettacoli pornografici, l'emendamento del 1995 ha previsto la punibilità con pene detentive da 2 a 10 anni e con una pena pecuniaria l'impiego in tali attività illecite di minori di 18 anni.

Turismo sessuale a danno di minori

Nessuna informazione è pervenuta in merito all'applicabilità del principio di extraterritorialità in materia.

Altri dati

In materia di protezione dei diritti dell'infanzia, è stato istituito il Departement of Probation and Child Care Service presso il Ministero degli affari sociali, nonché il National Monitoring Committee on the Children's Charter coadiuvato da otto comitati provinciali con il compito di monitorare l'applicazione dei trattati internazionali in materia di minori in Sri Lanka.

Il fenomeno della prostituzione minorile secondo dati recenti dovrebbe coinvolgere circa 33 mila bambini a fronte di circa 3000 bambine. Si ricorda, a titolo di informazione, il caso del pedofilo di nazionalità svizzera arrestato in Sri Lanka con l'accusa di aver avuto rapporti sessuali con 1.500 minori, ed estradato nel suo paese d'origine nel gennaio 1997.

Sono ancora rari tuttavia i casi di arresto da parte delle autorità locali di cittadini di origine europea dediti allo sfruttamento sessuale dei minori. Nella maggior parte dei casi sono unicamente condannati a lievi pene detentive se non al solo pagamento di pene pecuniarie. Ancor meno si registrano casi di arresto di cittadini singalesi.

È recente il caso di due orfanotrofi chiusi dalla locale Magistratura dopo aver scoperto che i responsabili delle due strutture obbligavano gli orfani di ambo i sessi a prostituirsi.

16. Thailandia

Nessuna informazione è giunta in merito all'abuso sessuale.

Prostituzione minorile

I testi base sono The Prostitution, Prevention and Suppression Act del 1996 e The Measures in Prevention and Suppression of Trafficking in Women and Children Act del 1997, in cui si punisce chi procura e chi profitta dei minori vittime della prostituzione, e si estende la protezione anche ai minori maschi.

La sezione 8 della riforma del 1996 dispone che chiunque, al fine di soddisfare un desiderio sessuale proprio o altrui, ha un rapporto sessuale o qualunque altro atto con una persona di età compresa tra i 15 e i 18 anni, con o senza il suo consenso, in un luogo di prostituzione, viene punito con una pena detentiva da 1 a 3 anni e con una pena pecuniaria da 20 a 60 mila *baht*. Qualora tali atti sono commessi con un minore di età inferiore ai 15 anni, le pene sono raddoppiate.

Mentre la sezione 9 della stessa riforma prevede che chiunque sfrutta, favorisce, induce una persona a esercitare la prostituzione, anche col consenso della persona offesa, e quest'ultima ha un'età compresa tra i 15 e i 18 anni, viene punito con una pena detentiva da 5 a 15 anni e con una pena pecuniaria da 100 a 300 mila *baht*. Qualora tali atti sono commessi con un minore di età inferiore ai 15 anni, le pene sono raddoppiate nel minimo e aumentate di un terzo nel massimo.

La sezione 10 dispone che padre, madre, custode di una persona di età inferiore ai 18 anni, con la consapevolezza della commissione di un reato di cui alla sezione 9 ai danni della persona sotto la sua custodia, è in concorso con l'autore del reato e viene punito con una pena detentiva da 4 a 20 anni e con una pena pecuniaria da 80 a 400 mila *baht*.

Infine la sezione 11 prevede che lenone, sfruttatore, gestore del mercato della prostituzione o di un luogo di prostituzione, o il controllore delle prostitute nel luogo di prostituzione, sono puniti con una pena detentiva da 3 a 15 anni e con una pena pecuniaria da 60 a 300 mila *baht*. Ma se nel mercato della prostituzione è coinvolta una persona di età inferiore ai 18 anni, le pene sono aumentate nel minimo di due terzi, mentre sono raddoppiate rispetto alla precedente ipotesi qualora è coinvolta una persona di età inferiore ai 15 anni.

Vengono infine anche adottate alcune misure di protezione: la custodia della persona offesa per un periodo non superiore a 10 giorni, in luogo appropriato che non sia il carcere o altro luogo simile; il collocamento della stessa in un istituto di accoglienza per donne e minori vittime della prostituzione o in un istituto di accoglienza per minori.

Pornografia minorile

Nessuna informazione è pervenuta in merito alla materia.

Turismo sessuale a danno di minori

Nessuna informazione è pervenuta in merito all'applicabilità del principio di extraterritorialità in materia.

Altri dati

Nel corso del 1998 si è svolta una formazione della polizia e delle altre autorità locali competenti, realizzato dalla polizia di Northumbria.

Una ricerca dell'Università Mahidol di Bangkok del 1990, ha stimato l'ingresso nel Paese di 80 mila tra donne e bambini, provenienti per la maggior parte dalla Birmania, dal Laos e dalla provincia cinese dello Yunnan; su 16.423 prostitute straniere in Thailandia, il 30% è di età inferiore ai 18 anni. Oltre allo sfruttamento della prostituzione minorile, in netta crescita è lo sfruttamento dei minori per l'accattonaggio.

Abuso sessuale, pornografia e pedofilia su Internet
Incontro internazionale organizzato dall'Unesco
Parigi, 18-19 gennaio 1999

L'incontro internazionale di Parigi ha posto al centro il problema dell'utilizzo di Internet quale mezzo che può favorire la diffusione dell'abuso sessuale e della pedofilia. Gli esperti hanno sottolineato la necessità di affrontare tale questione attraverso accordi internazionali nei quali, accanto alla funzione guida dei Governi, sia valorizzato il ruolo degli stessi *media* e della società civile.

Gli obiettivi dell'incontro erano:

- offrire un quadro conoscitivo dell'ambiente sociale ed economico all'interno del quale si manifestano l'abuso sessuale e la pedofilia in quei Paesi che rappresentano le mete preferite dai turisti del sesso;
- passare in rassegna le misure di prevenzione e di contrasto già adottate in tali Paesi;
- discutere gli strumenti giuridici a disposizione degli Stati per perseguire a livello internazionale il reato di sfruttamento sessuale dei minori;
- verificare lo stato d'attuazione delle misure di prevenzione e di repressione della pornografia infantile via Internet.

Il Brasile, il Kenya e lo Sri Lanka sono stati scelti quali Paesi rappresentativi delle zone dove converge preferibilmente il turismo sessuale. Si tratta di Paesi nei quali il problema dell'abuso all'infanzia si radica in una situazione di grave povertà, di incremento dell'esclusione sociale, di negazione dei diritti fondamentali e di sfaldamento dei legami familiari e di comunità che favoriscono il fenomeno dell'abbandono dei minori. Helia Barbosa dell'Ecpat brasiliana stima che in Brasile ci siano 40 milioni di bambini e adolescenti abbandonati o lasciati privi di cure dalla famiglia. Circa 4 milioni di minori al di sotto dei 14 anni lavorano; drammaticamente elevata è la mortalità infantile al di sotto dei 5 anni, pari al 44% del totale dei nati. In Brasile come in Kenya e in Sri Lanka, la povertà favorisce lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti perché questi vi intravedono l'unico mezzo di sopravvivenza. In Brasile la prostituzione minorile ha un mercato sia interno (le famiglie vendono le bambine e le adolescenti

a intermediari che le obbligano a prostituirsi presso le miniere o i grandi cantieri edili) sia internazionale legato al turismo sessuale e alla tratta degli esseri umani verso Paesi quali la Svizzera, la Germania e la Spagna.

Philista Onyango dell'African Network for the Prevention and Protection of Child Abuse and Neglect segnala che in Kenya circa 300 mila bambini in età scolare sono abbandonati dalle famiglie e costretti a lavorare in condizioni di vera e propria schiavitù o immessi nel circuito della prostituzione minorile dove è elevato il rischio che contraggano gravi malattie sessualmente trasmissibili come l'Aids.

In Sri Lanka la prostituzione minorile è caratterizzata dalla presenza sia di minori che si muovono autonomamente o in gruppi, sono i cosiddetti *Beach Boys*, sia da bambine e bambini, il cui sfruttamento viene collegato all'azione delle organizzazioni internazionali di pedofili che agiscono in Sri Lanka attraverso intermediari che gestiscono il traffico di minori dalle aree interne del Paese verso le città e gli insediamenti turistici.

La rassegna delle principali misure di prevenzione, repressione e contrasto messe in atto a livello internazionale, e in maggior dettaglio in alcuni paesi particolarmente colpiti dal problema, quali le Filippine e l'Albania, ha posto in evidenza che l'azione dei Governi e delle Organizzazioni non governative tende a concentrarsi su tre aree di intervento:

- la ricerca e l'informazione a fini preventivi, si tratta spesso di far emergere un fenomeno culturalmente negato o minimizzato;
- la realizzazione di programmi di recupero per le vittime e l'adozione misure di repressione non solo della prostituzione minorile, ma anche dell'abuso sessuale intrafamiliare, individuato quale fattore di rischio;
- la promozione di collegamenti a livello internazionale, specialmente con i Paesi che svolgono un ruolo di ricettori della tratta di minori ai fini della prostituzione o di attivatori dei flussi del turismo sessuale, allo scopo di organizzare campagne di sensibilizzazione dei *tour operators* e coordinare interventi d'indagine e di repressione delle organizzazioni criminali.

L'adozione di strumenti giuridici e legali per la prevenzione e il contrasto di questo fenomeno di dimensioni mondiali, è una delle varie possibilità di azione che possono essere assunte a livello nazionale e internazionale. Dal momento che i trattati bilaterali hanno una scarsa efficacia, un numero significativo di Paesi si è mosso verso l'a-

dozione di norme che prevedono l'extraterritorialità del reato, vale a dire la possibilità di perseguire penalmente in patria coloro che all'estero si rendono responsabili di atti di abuso sessuale ai danni di minori. Come è stato evidenziato durante l'incontro di Parigi, l'esperienza in questo campo è tuttavia limitata e le soluzione legislative finora adottate differiscono tra loro nella scelta che è stata compiuta circa la definizione di autore del reato, persona offesa, tipologia dei reati perseguiti e condizioni di procedibilità.

Pierre Dionne, direttore generale dell'Ufficio internazionale per i diritti dell'infanzia ha precisato che la legislazione sull'extraterritorialità è solo uno tra gli strumenti necessari per la lotta allo sfruttamento sessuale dell'infanzia. L'efficacia della legislazione dipende dalla capacità dei Governi di creare collegamenti a livello internazionale per condurre indagini sulle organizzazioni criminali e gli autori dei reati, e approntare misure di prevenzione.

Dal punto di vista sia giuridico che legale vengono indicate come punto di riferimento le *Raccomandazioni sull'uso della legislazione sull'extraterritorialità* adottate dal Tribunale internazionale per i diritti dell'infanzia nell'ottobre del 1997, dalle quali si traggono alcuni punti chiave per la riforma delle legislazioni nazionali.

Una condizione di efficacia delle misure di repressione è il coordinamento delle azioni di indagine a livello internazionale, esperienze in questo ambito sono state coordinate dall'Interpol attraverso un proprio gruppo operativo specializzato che agisce in collegamento con le forze di polizia dei vari Paesi.

La seconda sessione dell'incontro di Parigi era focalizzata sul tema della pornografia infantile e la pedofilia su Internet. Punti chiave della discussione sono stati i seguenti.

A) Internet pone una serie particolare di rischi sociali:

- la rete facilita lo sviluppo del mercato sotterraneo della pornografia infantile;
- adulti che normalmente non sarebbero interessati alla pornografia infantile lo diventano per curiosità e attrazione per il rischio grazie al facile accesso;
- con la crescita di attenzione e interesse per il tema anche i comportamenti legali dei *media* possono risultare potenziali vettori di informazioni pornografiche, giocando con l'argomento nella pubblicità oppure utilizzando immagini ambigue in cui modelli adulti posano come se fossero bambini;
- il mercato funziona, quindi i bambini sono diventati un "prodotto sessuale vendibile".

B) I bambini in quanto vittime sono particolarmente a rischio da due punti vista in questo mercato:

- come prodotto di scambio all'interno di giri di pornografia infantile;
- come prodotto commerciabile, simile alla prostituzione, specialmente in aree a elevata povertà dove i bambini sono venduti per denaro.

Entrambe le forme di sfruttamento richiedono adeguate leggi che perseguano gli autori del reato, ma l'ultima in particolare necessita di una rete di contrasto organizzata a livello internazionale.

C) Internet è una rete mondiale in cui tutti i contenuti e i servizi presenti sono accessibili da qualsiasi utente ovunque esso si trovi, senza alcun vincolo di tipo geografico. Questa caratteristica della rete è estremamente positiva, ma rende difficilmente realizzabile una regolamentazione dei contenuti e dei servizi presenti attraverso una normativa comune, stanti le differenze culturali, politiche e normative tra i diversi Paesi.

D) L'impossibilità di controllare le fonti di immissione delle informazioni e la necessità di tutelare la libertà di comunicazione in Internet, sembrano indicare che l'utilizzo di software filtro e selezione dei dati sia la strada più facilmente percorribile per proteggere i bambini dal diventare potenziali fruitori di materiale pornografico.

E) La lotta alla pedofilia su Internet pone la delicata questione di come conciliare la garanzia della libertà di informazione e comunicazione e la necessità di approntare controlli finalizzati alla repressione di ogni forma di pornografia infantile e di uso di Internet finalizzato allo sfruttamento sessuale dei minori.

Per combattere il fenomeno della pedofilia su Internet sono nati gruppi organizzati che agiscono sia in Europa sia in paesi del sud del mondo. Ecco alcuni esempi.

- Il Mapi, Movement Against Paedophilia on the Internet, nasce in Belgio nel 1996 su impulso di un gruppo di docenti e ricercatori dell'Università di Notre Dame de la Paix a Namur, allo scopo di avviare attività di ricerca e studio e sensibilizzare gli utilizzatori di Internet, l'opinione pubblica e le istituzioni.
- L'Internet Watch Foundation, si è costituita in Gran Bretagna

allo scopo di raccogliere dati sull'uso di Internet per diffondere materiale pornografico, promuovere forme di autoregolamentazione tra gli operatori dell'industria informatica e telematica. Si propone di favorire un ruolo attivo degli utenti di Internet nella lotta contro il fenomeno attraverso la creazione di un'*hotline* cui segnalare materiale illegale trovato su Internet. La fondazione intende incoraggiare l'utilizzo di software filtro per prevenire la visione di materiale pornografico da parte di bambini e adolescenti.

- Casa Alianza, un'organizzazione che opera in America latina, in particolare nel Centro America, con l'obiettivo di raccogliere informazioni inerenti lo sfruttamento sessuale di minori ai fini della prostituzione e della produzione di materiale pornografico.

Anche l'industria telematica ha cominciato a darsi propri codici di comportamento a tutela dei minori che si avvicinano a Internet e per contribuire alla lotta contro la pornografia infantile. In Europa i codici hanno come quadro obbligato le indicazioni in materia presentate dal Consiglio e dalla Commissione dell'Unione europea nel Green Paper on the Protection of Minors and Human Dignity in Audiovisual and Information Services del 16 ottobre 1996, Risoluzione del Consiglio del 17 febbraio 1997.

L'Associazione europea degli Internet provider, fondata nel 1997, riunisce 500 provider attivi in Germania, Italia, Irlanda, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito, l'Associazione cerca di favorire l'adozione di forme di autoregolamentazione tra gli operatori del settore e di renderli consapevoli sulla natura illegale del materiale eventualmente diffuso. I membri dell'Associazione hanno creato siti informativi che aiutano gli utenti di Internet a individuare dei *focal point* nazionali cui rivolgersi nel caso abbiano trovato materiale che potrebbe essere illegale.

Come è emerso dall'incontro di Parigi, l'intervento sul problema della pedofilia su Internet si sta sviluppando nelle seguenti direzioni:

- evidenziazione del collegamento tra la produzione di materiale pornografico, la prostituzione minorile e l'abuso sessuale;
- formazione delle forze di polizia e miglioramento qualitativo e quantitativo della strumentazione a loro disposizione;
- istituzione di strutture di indagine e repressione a livello internazionale attraverso l'Interpol;
- sensibilizzazione degli utenti di Internet, dell'industria degli Internet provider e di tutti gli altri *media* attraverso cui può essere diffusa la pornografia infantile (giornali, televisioni, ecc.);

- investimenti nella ricerca di software filtro e monitoraggio che facilitino forme di autocontrollo da parte degli utenti;
- creazione di percorsi Internet riservati all'infanzia;
- adozione di codici di comportamento con l'obiettivo di diffondere una corretta cultura delle responsabilità da parte dei soggetti attivi sulla rete, allo scopo di garantire uno sviluppo equilibrato di Internet nel rispetto delle libertà e dei diritti degli utenti;
- creazione di associazioni di utenti attivi nel monitoraggio della rete e nella promozione di iniziative di dibattito, ricerca e confronto a livello dell'opinione pubblica e istituzionale;
- impegno da parte delle università e di associazioni indipendenti nella ricerca di dati a fini conoscitivi e di indagine.

Orientamenti e raccomandazioni a livello europeo

1. Documenti e iniziative dell'Unione europea 1998-2000; 2. Documenti e iniziative del Consiglio d'Europa; 3. Parere 2 luglio 1998, del Comitato economico e sociale sullo sfruttamento dei minori e il turismo sessuale; 4. Raccomandazioni del Comitato delle Regioni Ue sulla cooperazione locale e regionale per proteggere i bambini e gli adolescenti dalla violenza e dall'abbandono.

Gli organismi operanti nell'ambito dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa hanno in tempi recenti adottato una serie di iniziative, la cui indicazione è sufficiente a rendere chiare l'attenzione e la volontà che guidano le deliberazioni.

1. Documenti e iniziative dell'Unione europea 1998-2000

Parlamento europeo

Il 24 gennaio, con decisione n. 293/2000/CE, il Parlamento europeo e il Consiglio approvano un Programma d'azione comunitaria sulle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003). Con la decisione si rinnova il programma d'azione Daphne varato nel 1997.

L'obiettivo del programma 2000-2003 è contribuire a garantire un elevato livello di tutela della salute fisica e psichica proteggendo i bambini, i giovani e le donne dalla violenza.

Gli interventi da realizzare nel quadro del programma intendono promuovere:

- azioni transnazionali finalizzate alla creazione di reti pluridisciplinari, allo scambio di informazioni e di migliori pratiche e alla cooperazione a livello comunitario;
- azioni transnazionali volte ad accrescere la consapevolezza dell'opinione pubblica;
- azioni complementari di cui rimane titolare la Commissione europea.

Nel periodo 1997-1999 la Commissione ha finanziato 146 progetti che hanno coinvolto in totale 640 organizzazioni.

Commissione europea

1998

Collabora con Ecpat nell'avvio di un progetto pilota per la creazione di *hotline* in cinque Paesi europei (Italia, Finlandia, Norvegia, Svezia e Gran Bretagna) per monitorare la pornografia infantile su

Internet e redigere un rapporto e linee guida per l'istituzione di analoghe *hotline* in altri Paesi europei.

Nel mese di luglio, la DG XXIII collabora con Ecpat Francia nel lancio di una campagna sul turismo sessuale rivolta ai turisti. l'iniziativa è sostenuta dal Sindacato nazionale francese degli agenti di viaggio.

Dal 24 al 26 novembre, la Commissione europea partecipa con un proprio stand alla *Brussels Travel Fair*. In tale occasione la DG XXIII – Direzione turismo organizza il Primo meeting europeo dei principali partner dell'Unione europea nella lotta contro il turismo sessuale ai danni dell'infanzia.

1999

Dal 27 al 31 gennaio, la Commissione europea DG XXIII – Direzione turismo partecipa alla Feria Internacional de Turismo (Fitur) di Madrid, allestendo una mostra informativa sulla tematica del turismo sessuale che coinvolge l'infanzia.

Dal 6 al 10 marzo, la Commissione europea DG XXIII – Direzione turismo partecipa alla Internationale Tourismus-Borse di Berlino allestendo una mostra informativa sulla tematica del turismo sessuale che coinvolge l'infanzia.

Dal 29 marzo al primo aprile, l'Assemblea paritaria ACP-UE, durante la sua XXVIII sessione tenutasi a Strasburgo, adotta una risoluzione sulla situazione dell'infanzia nei Paesi ACP che invita "gli Stati ACP a rafforzare le loro legislazioni per lottare contro [...] il turismo sessuale [...] e a vigilare sul loro rispetto" chiedendo "una stretta cooperazione giuridica bilaterale e internazionale tra l'Ue e gli Stati ACP che sono destinazioni del turismo sessuale, nonché una cooperazione internazionale con gli organi penali dei Paesi terzi nella lotta contro [...] il turismo sessuale" e invita "l'Unione, gli Stati membri e gli Stati ACP a lavorare su informazioni efficaci riguardanti […] il turismo sessuale [...] e ad associare in questo impegno anche l'industria turistica internazionale".

Il 26 maggio, Comunicazione della Commissione (COM 1999/262 final) al Consiglio dell'Unione europea, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia.

Nel mesi di ottobre, a Vienna, la Commissione europea e i Governi statunitense e austriaco organizzano una Conferenza internazionale sulla pornografia infantile che riunisce rappresentanti dei governi, delle aziende che operano su Internet, delle organizzazioni internazionali, delle *hotline* e delle Ong. La Conferenza si conclude con l'indicazione di nuovi obiettivi e azioni comuni.

2000

Il 14 marzo, la decisione 2000/C 73/09 invita a presentare proposte per l'anno 2000 nell'ambito del Programma Daphne 2000-2003 per l'attuazione di misure preventive dirette a combattere la violenza contro i bambini, gli adolescenti e le donne.

Gli obiettivi specifici per l'annualità sono:

- sostenere e promuovere la cooperazione tra le Ong e le altre organizzazioni comprese le autorità pubbliche attive nella lotta contro la violenza;
- sostenere azioni di sensibilizzazione dei cittadini alla violenza e alla prevenzione della violenza a danno di donne e minori.

Le azioni finanziabili per l'anno 2000 sono:

- iniziative transnazionali finalizzate alla creazione di reti pluridisciplinari;
- azioni transnazionali per la sensibilizzazione dei cittadini.

Consiglio dell'Unione europea

1998

Il Consiglio dei ministri dell'Unione europea adotta un piano di azione per la promozione di un uso sicuro di Internet. I fondi disponibili saranno destinati alla promozione di una rete europea di *hotlines* e al finanziamento di progetti per la sperimentazione di software filtro al fine di ridurre i pericoli di Internet per l'infanzia.

1999

Il 16 ottobre, presentazione delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere (15-16 ottobre 1999) relative alla tratta degli esseri umani al fine di sfruttamento sessuale e alle tecnologie sofisticate al servizio della criminalità e in particolare alla pornografia infantile su Internet.

L'8 dicembre, con decisione 355/08 1999/C, sono annunciati gli indirizzi prioritari per l'attuazione del programma Stop per il 2000:

- studi sulla legislazione penale degli Stati membri nonché su progetti legislativi in materia di tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale di minori, anche attraverso Internet;
- miglioramento delle statistiche e delle varie fonti di informazione;
- studi sulla fattibilità di una struttura centralizzata per la messa in rete delle informazioni sulle persone scomparse e le vittime della tratta e dello sfruttamento sessuale;
- studi e ricerche sull'assistenza e il reinserimento di vittime della tratta e dello sfruttamento sessuale;
- studi e ricerche sui metodi e le pratiche per la prevenzione della tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale;

- rassegna e valutazione dei metodi di prevenzione negli Stati membri e in altri Paesi dello sfruttamento sessuale dei bambini;
- studi e conoscenza dei processi di vittimizzazione dei bambini nonché dei mezzi atti a prevenirli;
- incontri e seminari di studio a livello europeo per i vari soggetti responsabili dell'attuazione delle misure di contrasto e di prevenzione della tratta e dello sfruttamento sessuale dei bambini.

Il 16 dicembre, il Consiglio presenta al Parlamento europeo una proposta di decisione (CNS 1999/0822) promossa dall'Austria per l'intensificazione delle azioni di contrasto del fenomeno della pornografia infantile su Internet. Il documento intende sollecitare gli Stati membri a prendere iniziative per:

- incoraggiare gli utilizzatori di Internet a segnalare all'autorità giudiziaria ogni eventuale sospetto relativo alla diffusione su Internet di materiale pornografico raffigurante minori;
- garantire che i fatti di reato siano oggetto di indagine e perseguiti sollecitamente attraverso la creazione di nuclei specializzati delle autorità giudiziarie.

Il 21 dicembre, presentazione delle conclusioni del Consiglio dell'Unione europea sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia. (C 1999 / C 379/01).

Comitato economico e sociale

1998

Il 2 luglio, presentazione del parere del Comitato economico e sociale sul tema *Sfruttamento dei minori e turismo sessuale*.

Comitato delle Regioni

1998

Il 4 dicembre, raccomandazioni finali del gruppo di lavoro formato dai membri delle commissioni 3, 5 e 7 del Comitato delle Regioni, da rappresentanti della Società nazionale per la prevenzione della crudeltà contro i minori (UK) e dalla Società irlandese per la prevenzione della crudeltà contro i minori, nell'ambito dell'iniziativa Daphne.

2000

Il 29 febbraio, parere del Comitato delle Regioni (2000/C 57/07) sul tema *La cooperazione locale e regionale per proteggere bambini e adolescenti dalla violenza e dall'abbandono nell'Unione europea*. Il documento delinea i futuri orientamenti di lavoro del Comitato sul problema della violenza contro i minori:

- coordinare l'elaborazione di modelli di "migliori pratiche" da parte delle autorità e delle organizzazioni di tutta Europa e metterli a disposizione degli enti locali;
- coordinare la definizione di procedure e la creazione di servizi per l'individuazione, la segnalazione, la tutela e il sostegno a bambini sottoposti a maltrattamenti, sfruttamento e abbandono, e alle loro famiglie.

2. Documenti e iniziative del Consiglio d'Europa

Consiglio europeo

1998

Il Consiglio d'Europa pubblica *Europa +40*, una rivista nella quale si esamina quali prospettive di sviluppo sono ipotizzabili per le procedure di crittografia, un tema importante in merito alla protezione dei dati da diffondere su Internet e che ha implicazioni sul controllo della diffusione via Internet di materiale pornografico raffigurante minori.

In aprile, il Consiglio d'Europa organizza un *forum* per valutare lo stato di attuazione nei vari Paesi europei del programma d'azione approvato a Stoccolma in occasione della Conferenza mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali.

Nei giorni 28-29 aprile, il Consiglio d'Europa promuove a Strasburgo una conferenza su *L'uso di Internet nel contesto dello sfruttamento sessuale dei minori*.

In giugno, il segretariato del Consiglio pubblica un documento sulle attività del Consiglio d'Europa in favore dell'Infanzia (CONFSE 98/6).

Assemblea parlamentare

1998

È approvata la Raccomandazione n. 1371 1998/1 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sui bambini vittime di abuso e di maltrattamento. L'Assemblea raccomanda al Consiglio dei ministri di richiedere agli Stati membri del Consiglio d'Europa di:

- sostenere la lotta contro la pedofilia e contrastare lo sfruttamento dei bambini per la produzione di materiale pornografico;
- combattere la prostituzione minorile;
- rafforzare i meccanismi di prevenzione e di repressione dell'abuso anche all'interno del contesto familiare;
- legiferare contro l'incesto;
- disporre dei procedimenti penali non traumatizzanti per le vittime e stabilire appropriati limiti temporali per lo svolgimento del procedimento penale;
- prevenire la sterilizzazione forzata;
- eliminare pratiche discriminatorie ai danni delle ragazze;

- abolire le norme che impediscono di fornire cure sanitarie e ospedaliere;
- perseguire i comportamenti fraudolenti finalizzati all'ottenimento di minori in adozione.

3. Parere 2 luglio 1998, del Comitato economico e sociale sullo sfruttamento dei minori e il turismo sessuale

Il Comitato economico e sociale ha espresso un parere fondato, per un verso, sull'allarmante diffusione del fenomeno dei maltrattamenti, dello sfruttamento e degli abusi ai danni dei minori, e, per l'altro, sulla premessa che è indispensabile andare oltre la semplice condanna pubblica del fenomeno, oltre le reazioni a suon di "decreti" o di politiche frammentarie volte a limitare i danni. La società dovrebbe guardare alle cause primarie degli abusi ai danni dell'infanzia e adottare un approccio onnicomprensivo, preventivo e precorritore che metta al primo posto l'infanzia nella prassi politica quotidiana, nelle attività sociali e nello sviluppo culturale.

3.1 Proposte per coordinare una politica efficace

In particolare il Comitato ha formulato le seguenti conclusioni.

a) Le tradizionali misure di sostegno alla famiglia e ai figli, sotto forma di offerta di asili nido, congedo parentale e assegni familiari, devono essere accompagnate da e coordinate con nuove azioni in materia di urbanistica e di risanamento dei centri abitati che risultino più attente alle esigenze dell'infanzia.

b) Il Comitato sarebbe anche favorevole a misure di risanamento della "città" come dimensione che presenta una valenza civica, sociale e di cultura della partecipazione. Propone in particolare una rete di città a misura di bambino, favorendo ad esempio le occasioni di reinserimento sociale degli anziani e di impiego delle loro capacità tramite azioni di volontariato in collaborazione con gli asili nido, le scuole, i parchi pubblici, ecc., le occasioni per gruppi di volontari anziani e più giovani di collaborare a *joint venture*, scuole laboratorio per apprendere le arti e le tecnologie divertendosi, un intervento sistematico volto a recuperare il concetto di "quartiere", conversione dei ghetti in luoghi di interazione culturale, collegamenti, sotto il profilo organizzativo, tra città e campagna, forme di turismo alternative, sistemi di trasporto pubblico che tengano conto delle esigenze dell'infanzia, spazi aperti e luoghi pubblici, stazioni, parchi e piazze sicuri, aree ricreative per i bambini e scuole di quartiere che offrano strutture ricreative con funzione educativa e istruttiva.

c) L'Ue dovrebbe incoraggiare tutte le parti interessate a considerare come prioritarie la questione della scuola nel XXI secolo e

l'apertura della realtà scolastica alla società. La scuola nel XXI secolo dovrebbe in futuro costituire la forza in grado di organizzare e orientare le città europee, la vita sociale, l'inserimento e il reinserimento. Il Comitato, in collaborazione con i suoi omologhi a livello nazionale e regionale, può inoltre contribuire al dibattito sulla "scuola del futuro", con la partecipazione dei soggetti socioeconomici interessati, del mondo accademico, delle organizzazioni di genitori e delle autorità civili.

3.2 Partecipazione dei giovani cittadini

a) Un'azione su scala europea dovrebbe dare nuovo impulso a una cultura della partecipazione tra le generazioni più giovani e le organizzazioni giovanili. In collaborazione con la Commissione europea, il Parlamento europeo, l'Uunicef, il Comitato delle Regioni e le organizzazioni che coordinano i movimenti giovanili a livello europeo, il Comitato può organizzare un Convegno paneuropeo sul tema della partecipazione dei giovani in Europa.

b) Un programma dal titolo *Gioventù per l'Europa 2000*, possibilmente sotto l'egida di un nuovo commissario europeo per la gioventù, potrebbe comprendere vari tipi d'azione e di progetti pilota quali, ad esempio, attività che stimolino la partecipazione dei giovani, *forum* permanenti transnazionali di dialogo culturale, tematico e interconfessionale, incentivi destinati ai mass media, un centro permanente per la diffusione delle prassi migliori, una politica culturale europea per l'infanzia che preveda le seguenti iniziative:

- una biblioteca europea per l'infanzia;
- un festival annuale di spettacoli per bambini;
- un'accademia musicale per i bambini d'Europa;
- un festival del cinema e del teatro europeo per ragazzi;
- una migliore applicazione delle direttive comunitarie in vigore che tutelano lo sviluppo fisico, intellettivo e morale dei minori nei programmi e nelle pubblicità televisive;
- manifestazioni sportive per la gioventù a livello europeo e politiche concertate per lottare contro la violenza e il razzismo nello sport;
- programmi comunitari positivi per i bambini con bisogni particolari, che considerino la disabilità come una potenziale fonte di competenze e sensibilità;
- turismo culturale per la gioventù (scambi transnazionali tra famiglie, campi internazionali per i giovani e vacanze multiculturali "tutto compreso" per i più piccoli);

- attenzione nei confronti delle esigenze dei bambini nelle iniziative previste per le "Capitali europee della cultura" e in manifestazioni analoghe;
- estensione del Programma Raphael che mira a salvaguardare e valorizzare il patrimonio culturale in particolare in altri settori, quali i laboratori d'arte tradizionali, i musei del folklore o le scuole di musica popolare e tradizionale;
- programmi volti a lottare contro l'indifferenza e la passività politica, incoraggiare la partecipazione alla vita politica e promuovere la tolleranza e la comprensione;
- cooperazione più dinamica e maggiormente orientata verso l'infanzia, tale da coinvolgere genitori, enti pubblici, organizzazioni locali, ambienti economici, operatori socioprofessionali e scuole;
- nuove disposizioni nell'ambito del trattato.

3.3 Mobilitazione della società e ruolo del Comitato

A livello europeo, il Comitato può assumersi il compito di istituire un comitato permanente a cui affidare l'analisi e la presentazione di modelli, strumenti e metodi per sensibilizzare i cittadini e mobilitare i gruppi sociali, i gruppi d'interesse e le organizzazioni di volontariato nella lotta contro l'alienazione e lo sfruttamento dei minori, nella prospettiva di promuovere l'elaborazione di un "nuovo contratto sociale europeo per l'infanzia".

3.4 Abuso e turismo sessuale a danno di minori

A) Gli abusi ai danni dell'infanzia hanno assunto oggigiorno una dimensione in Europa che non è solo attribuibile a situazioni di povertà e indigenza, ma è anche un sintomo di crisi sociale, di concezione materialistica dell'esistenza e di decadenza morale. A essere interessati, in Europa, sono in qualche misura la "cultura dell'erotismo", i valori e gli standard attualmente imperanti, nonché la condotta morale che è impossibile cambiare da un giorno all'altro o per decreto. Nonostante le indubbie difficoltà, l'elaborazione di una politica a livello regionale, nazionale e comunitario che metta fine alla prostituzione e agli abusi ai danni dei minori costituisce un'impresa a lungo termine di importanza fondamentale che coinvolge ovviamente i *mass media* e presuppone un sistema di valori che mette al primo posto l'integrità e la sacralità della natura umana da associare alla solidarietà intesa come gradita manifestazione d'interesse per gli altri e non come "obbligo politico".

B) Il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia non è che un aspetto e al tempo stesso un sintomo della situazione generale, ma ha la caratteristica di poter essere affrontato più nell'immedia-

to e in modo più specifico. Occorre formulare dei codici di condotta in tempi brevi così da smascherare gli operatori che offrono questa forma di servizi in Europa e inserire tale tematica tra i punti all'ordine del giorno del processo di ampliamento dell'Ue ai Paesi dell'Europa centrale e orientale (Peco), dell'iniziativa Euromed e (come già avvenuto per la Conferenza Asem di Londra) del dialogo con i paesi dell'Estremo Oriente.

Le proposte fondamentali della Commissione sono basate su un approccio tripartito.

Dissuadere e sanzionare chi commette abusi sessuali su minori

La Commissione riconosce che, per raggiungere il primo obiettivo, occorre rafforzare la cooperazione giudiziaria e l'armonizzazione legislativa. Non vi è dubbio che il processo di armonizzazione della legislazione, dalle definizioni alle sanzioni, debba essere accelerato.

Nella misura in cui sono noti i paesi e le regioni di destinazione del turismo sessuale che coinvolge l'infanzia, la dissuasione nei confronti di coloro che commettono tali abusi potrebbe essere resa più efficace creando dei centri di monitoraggio, con un organico adeguato di personale qualificato e proveniente dai Paesi di origine e di destinazione dei turisti di tale tipo, con il compito di registrare, rivelare e divulgare i casi di abuso sessuale di minori.

Il rischio della divulgazione di tali comportamenti nel Paese d'origine può costituire uno dei deterrenti più efficaci.

Si dovrebbe inoltre agire risolutamente per assicurare che non vi siano agenzie organizzate nel fornire tali servizi nei Paesi da cui proviene la domanda. L'imposizione di sanzioni alle imprese che pubblicizzano, organizzano o promuovono il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia e la pubblicazione dei nomi dei loro direttori e dei loro impiegati agirebbero come forti deterrenti.

Frenare la domanda e l'offerta di turismo sessuale che coinvolge l'infanzia

In questa sezione, la Commissione sottolinea l'importanza delle politiche finalizzate alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica e all'elaborazione di codici di condotta.

Le proposte intese alla sensibilizzazione sono importanti, a condizione di evitare che tali campagne generino assuefazione nell'opinione pubblica riguardo all'esistenza e alle dimensioni del problema e producano indifferenza o tolleranza nei suoi confronti.

Per quanto concerne la promozione di codici di condotta e di meccanismi di autoregolamentazione nel settore del turismo, il Comitato ritiene necessario: elaborare senza indugio i codici di condotta e incoraggiarne il rispetto e l'osservanza da parte della popolazione, introducendo delle segnalazioni di merito a livello locale, nazionale ed europeo, di cui gli operatori turistici possano servirsi a scopi pubblicitari.

Il Comitato ritiene che il problema sia così ampio e di tale gravità da richiedere l'adozione di una politica globale di dissuasione, che preveda sanzioni per il *marketing* in tutti i paesi da cui proviene la domanda, nonché l'imposizione di sanzioni per il traffico di minori e l'offerta di servizi di turismo sessuale che coinvolgano l'infanzia.

L'approvazione delle dichiarazioni non equivale ad avere una politica di dissuasione.

Le agenzie di viaggi tedesche rappresentano un buon esempio di autoregolamentazione, dimostrando il ruolo decisivo che spetta alle agenzie di viaggi nell'intero settore del turismo e quindi la necessità di adottare una politica non ambigua, intesa a regolamentare le loro attività a ogni livello, a partire dai codici di condotta fino alle misure repressive.

Per compiere un passo decisivo nella giusta direzione, sarebbe opportuno esaminare la possibilità o l'utilità di costituire delle unità specializzate di polizia turistica negli Stati membri che non ne dispongono e coordinare le attività di tali forze tramite l'Europol e l'Interpol, potenziandole e dotandole delle infrastrutture essenziali.

Esortare gli Stati membri a fare fronte comune contro questo flagello e contribuire alla lotta contro il turismo sessuale nei Paesi terzi

Le proposte della Commissione contribuiscono in misura rilevante ad affrontare il problema.

Il Comitato ritiene che i Paesi terzi non costituiscano un'area unica e omogenea. Le differenze politiche, economiche, religiose e culturali richiedono e consentono lo sviluppo di politiche, misure e sforzi di collaborazione diversi.

Il Comitato propone che tale tema venga inserito nell'ordine del giorno del dialogo con i Paesi dell'Europa centrale e orientale, del dialogo euromediterraneo e del dialogo con i paesi dell'Asean.

È necessario fare particolare attenzione, nel contesto del dialogo per l'ampliamento dell'Unione, a rendere chiaro, da ogni punto di vista, che il rispetto dei diritti dell'uomo e, in particolare, dei diritti del bambino, e l'armonizzazione (come pure il rispetto) delle leggi in materia di traffico di minori a scopo di turismo sessuale sono questioni di primaria importanza per l'Unione.

Si propone di creare degli organismi di coordinamento regionale per affrontare il problema dello sfruttamento dei minori.

3.5 Lavoro minorile

Il Comitato sostiene le proposte generali elaborate in occasione della Conferenza dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) di Amsterdam sul tema del lavoro minorile e i preparativi per una nuova convenzione sull'eliminazione delle forme più intollerabili di lavoro minorile, sottolineando in questo contesto la particolare vulnerabilità delle bambine e delle giovani e indicando come indispensabile favorire un'azione concertata che veda coinvolti i Governi, le parti sociali e le Ong.

Per formulare e attuare efficacemente una politica a livello europeo occorre:

- coordinare l'opera dei politici e di altri gruppi competenti negli Stati membri;
- coordinare gli sforzi nell'ambito dell'Unione europea e nel resto dell'Europa.

A livello europeo il Comitato può assumersi il compito di creare un comitato permanente responsabile dell'analisi e della presentazione di modelli, mezzi e metodi destinati a sensibilizzare la società in generale e a mobilitare gli ambienti socioeconomici a favore della lotta contro lo sfruttamento dei minori.

La necessità di un tale coordinamento assumerà una diversa dimensione quando la questione non sarà più considerata un problema economico o giuridico o legato alla sicurezza sociale.

Se la questione viene vista come un problema di sviluppo sociale, una questione di salvaguardia di un capitale umano e sociale a rischio, e se si adottano politiche intese ad affrontare le cause sottostanti e non solamente ad arginare le conseguenze del problema, allora vi è bisogno di un coordinamento attivo e determinato a livello nazionale tra autorità, istituzioni, Governi e organizzazioni non governative.

4. Raccomandazioni del Comitato delle Regioni Ue sulla cooperazione locale e regionale per proteggere i bambini e gli adolescenti dalla violenza e dall'abbandono

Il Comitato delle Regioni Ue ha esaminato con attenzione e concretezza la problematica della protezione dei bambini e degli adolescenti e in due occasioni ha approvato documenti relativi al ruolo che possono svolgere in questo ambito di attività gli organismi locali e regionali. Le corrispondenti raccomandazioni (di seguito riportate) presentano un contenuto di spiccato interesse operativo.

4.1 Sintesi delle raccomandazioni del 4 dicembre 1998

È stato adottato il seguente programma di lavoro:

1. *Stabilire a livello di Unione europea una comune definizione della violenza contro i minori, e raccogliere, controllare e cambiare le informazioni sulla portata dei maltrattamenti sui minori.*

Gli enti locali e regionali devono:

- cooperare per promuovere lo sviluppo di basi di dati comuni relativi a questo fenomeno in collegamento con Eurostat;
- lavorare in collaborazione con le autorità di polizia e con l'Europol per lo sviluppo di basi di dati concernenti condanne penali per atti di pedofilia, pornografia di minori, prostituzione e traffico di minori nonché informazioni sulla scomparsa di minori.

2. *Garantire che la legislazione dell'Unione europea non sia inadeguata alla protezione dei minori in pericolo.*

Gli enti locali e regionali devono:

- mettere a punto una legislazione specifica sulla protezione dei minori a livello europeo, basandosi sulla convenzione Onu sui diritti del fanciullo, allo scopo di fornire un approccio coerente in tutta l'Europa;
- promuovere la definizione di orientamenti comuni a livello dell'Ue per le azioni specifiche da adottarsi da coloro che sono professionalmente coinvolti in casi di violenze sui minori.

3. *Garantire mediante buone pratiche di assunzione che in Europa i minori siano protetti dai maltrattamenti commessi da chi li accudisce e fornisce loro dei servizi.*

- Gli enti locali e regionali devono utilizzare in tutta l'Europa le stesse pratiche di assunzione e di selezione del personale e devono elaborare raccomandazioni sulle "buone prassi", che dovranno essere esaminate e applicate.
- Le forze di polizia devono sviluppare sistemi comuni di registrazione dei precedenti penali concernenti le violenze sui minori e definire metodi per lo scambio d'informazioni.

4. *Garantire che chi si occupa di minori o fornisce loro servizi riceva una formazione atta a riconoscere i maltrattamenti e agire di conseguenza.*

- Gli enti locali e regionali devono promuovere le competenze principali, mirandole alle qualifiche e alle conoscenze necessarie in materia. Una volta promosse, tali competenze potrebbero essere uniformate in tutti gli Stati membri in modo da scambiare e mettere insieme le "buone prassi".
- Gli uffici degli enti locali e regionali preposti al personale e alla formazione possono promuovere corsi per il personale di diversi uffici e organi per assicurare che tutto il personale sia competente a individuare i maltrattamenti e che tutti i dipendenti ricevano informazioni nei corsi d'introduzione per i nuovi assunti.

5. *Garantire la disponibilità di politiche e procedure a livello locale per gestire i casi di violenza contro i minori, mirate alle funzioni del personale impegnato in tutte le professioni e in tutti gli organi.*

- Gli enti locali e regionali devono promuovere lo sviluppo di orientamenti comuni e di protocolli uniformi, chiarendo ruoli

e responsabilità per le azioni che devono essere adottate da tutti coloro che sono professionalmente coinvolti in casi di violenze sui minori, nel campo della salute, dell'istruzione, delle attività di polizia e dell'assistenza sociale.

6. *Garantire per i minori e coloro che se ne occupano la disponibilità di servizi che intervengono dopo la violenza subita.*
   - Gli enti locali e regionali in tutta l'Ue devono condividere informazioni su pratiche efficaci nel sostegno alle famiglie vittime di violenza e nell'aiuto ai minori per il superamento delle conseguenze, in modo che le autorità possano acquisire conoscenze su una base di scambio.

7. *Intraprendere azioni per stabilire programmi di prevenzione della violenza.*
   - Gli enti locali e regionali devono adottare politiche per garantire che i minori siano informati sulla vita familiare, i legami, i loro diritti, su che cosa fare e a chi parlare se hanno problemi.
   - Gli enti locali e regionali devono fare ricorso alle stesse prassi e sviluppare le risorse da mettere a disposizione degli insegnanti per informare i minori e far capire loro cosa significa essere genitori.
   - Gli enti locali e regionali in tutta Europa possono cooperare per elaborare programmi volti ad assicurare che le scuole e le biblioteche dispongano di efficaci politiche di sicurezza per Internet, sviluppare campagne per la sicurezza di Internet e aiutare a promuovere l'attivazione di linee dirette dove si possono riferire motivi di preoccupazione.

8. *Dare ai minori un ruolo più attivo in sintonia con la convenzione Onu sui diritti del fanciullo.*
   - Gli enti locali e regionali devono fornire accesso a servizi di consulenza in risposta alle preoccupazioni dei minori su determinati problemi o argomenti, incoraggiando la partecipazione di questi ultimi alla programmazione e allo sviluppo di servizi locali.
   - Gli enti locali e regionali devono sostenere i bambini e gli adolescenti dando loro maggiore consapevolezza dei propri diritti, fornendo l'accesso a strumenti di ricorso e a un patrocinio indipendente, nominando ad esempio un funzionario indipendente o un "difensore" incaricato della tutela dei minori.

9. *Assumersi la responsabilità di promuovere regolari campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica.*
   - Gli enti locali e regionali devono cooperare, fare ricorso alle stesse prassi e avviare campagne a livello europeo per combattere i maltrattamenti.

10. *Rafforzare la cooperazione locale e regionale in tutta Europa nella lotta contro le violenze nei confronti dei minori.*
    - Occorre contribuire al rafforzamento della cooperazione tra gli enti locali e regionali in tutta l'Ue e nei Paesi candidati, e lavorare in collaborazione con le Ong per combattere le violenze sui minori attraverso la diffusione delle migliori prassi, lo scambio d'informazioni e la promozione di campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

4.2 Parere 2000/C 57/07 sulla cooperazione locale e regionale

Nel confermare le raccomandazioni presentate il 4 dicembre 1998, il Comitato esprime un proprio parere generale sulle iniziative dell'Unione europea per contrastare il fenomeno della violenza sui minori e indica alcune possibili linee di sviluppo delle politiche europee e degli interventi a livello regionale e locale nel settore.

Ruolo dei governi locali e regionali

I minori devono partecipare alla presa delle decisioni riguardanti la loro vita. Ascoltarli e permettere loro di esprimersi è fondamentale per lo sviluppo di solidi diritti umani per i minori. Questo processo tiene conto delle opinioni dei minori ma non è facilmente realizzabile o universalmente accettato.

Fornire ai minori gli strumenti per farsi valere, dare loro voce, in modo che sappiano come e dove chiedere aiuto, contribuisce a prevenire i maltrattamenti. I politici locali possono dare un efficace contributo in tal senso, incoraggiando la partecipazione dei minori alla pianificazione e allo sviluppo di servizi locali e rispondendo alle preoccupazioni dei minori relative a determinati problemi o questioni. I bambini e gli adolescenti dovrebbero essere coscienti dei loro diritti, avere accesso a strumenti di ricorso e a un patrocinio indipendente.

Gli enti locali e regionali possono sostenere i diritti di bambini e adolescenti in vari modi a prescindere da come sono strutturati e impostati aiuti e sostegni nei singoli Stati membri. Ad esempio possono aiutare bambini e adolescenti nominando un commissario indipendente per l'infanzia o un difensore civico.

I governi locali e regionali dovrebbero elaborare dei programmi integrati e completi a favore di bambini e adolescenti, raccogliendo e articolando tutte le azioni volte a promuovere i diritti e prevenire i

problemi, assicurandone il coordinamento e la supervisione. L'inserimento del principio di sussidiarietà nei trattati europei ha dato agli enti locali e regionali ulteriori responsabilità. L'Ue deve incoraggiare gli enti locali e regionali a promuovere i diritti di bambini e adolescenti nei modi adeguati ai vari Stati membri, ad esempio, attraverso la creazione di difensori civici locali per i minori che condividano conoscenze ed esperienze su problemi che riguardano e colpiscono bambini e adolescenti di tutta Europa.

Data la loro vicinanza alle comunità locali e il loro carattere rappresentativo, gli enti locali e regionali europei si trovano nella posizione ideale per prendere azioni concrete per i minori, a sostegno dei principi fondamentali della Convenzione delle Nazioni uniteunite per i diritti del fanciullo e per proteggerli dalla violenza e dall'abbandono.

I governi locali e regionali forniscono una vasta serie di servizi destinati a bambini e adolescenti, ad esempio servizi di assistenza sociale, istruzione e tempo libero, e devono assicurare che coloro che usufruiscono di tali servizi non corrano alcun pericolo. Inoltre, essi hanno la responsabilità di garantire che tutti i bambini e gli adolescenti vittime di violenze o abbandonati vengano, all'interno della loro giurisdizione, ascoltati e aiutati con la massima attenzione e sensibilità.

È di vitale importanza che le autorità mettano in atto un sistema di coordinamento e comunicazione nei casi in cui le responsabilità nei confronti dei minori nei vari Stati membri incombano a sistemi e agenzie diverse. La cooperazione volta a garantire vantaggi reciproci e a promuovere il benessere dei minori comporta uno scambio di esperienze e, se possibile, l'adozione delle "migliori pratiche".

Informazioni necessarie e portata del problema

Non sono disponibili dati sulle proporzioni della violenza all'interno dell'Ue, ed è necessario raccogliere e controllare le informazioni in materia. I sistemi per catalogare e registrare i dati sulla violenza contro i minori variano da paese a paese. L'Ue dovrebbe riferire in merito agli attuali sistemi di raccolta dati al fine di identificare le informazioni necessarie per comprendere questo fenomeno su scala europea. L'Eurostat, in collaborazione con le autorità regionali e locali, potrebbe contribuire a tale processo.

Bisognerebbe compilare un registro europeo dei minori scomparsi. Un'altra iniziativa utile consisterebbe nel controllo di un uso sicuro di Internet da parte delle forze di polizia di tutta Europa al fine di disporre di fotografie e di altri particolari dei piccoli ricercati in pericolo.

Attualmente le forze di polizia registrano le informazioni sulle persone condannate per pedofilia, pornografia infantile, prostituzione infantile e traffico di donne e bambini. Tuttavia, visto che non esiste un sistema unico per tutta l'Europa, un protocollo relativo allo scambio d'informazioni, ovvero un accordo formale sui dati da registrare e

da mettere in comune tra le forze di polizia degli Stati membri, contribuirebbe alla protezione dei minori. Per la messa a punto del protocollo si potrebbe fare capo all'Europol che destinerebbe una sua sezione alla protezione dei minori.

Vittime e denuncia delle violenze

La protezione dei minori in tutt'Europa impone la creazione di sistemi che aiutino i minori a rivelare le violenze subite, che li facciano sentire sicuri di ottenere il dovuto sostegno e che diano fiducia ai cittadini, per far sì che tutti i casi sospetti vengano denunciati. L'esame dei sistemi seguiti in tutta Europa e la consultazione di bambini e adolescenti in merito alla loro efficacia per individuare le "migliori pratiche", rappresentano dei passi avanti. Gli enti locali e regionali sono adatti a svolgere questo lavoro e dovrebbero essere incoraggiati dall'Ue ad elaborare apposite relazioni. Il Comitato delle Regioni potrebbe coordinare tale attività.

Nelle relazioni elaborate nel corso delle indagini, i minori hanno descritto il tipo di reazione che si aspettano dai cosiddetti "professionisti" del settore, vale a dire la capacità di ascoltare attentamente, la disponibilità e un atteggiamento non giudicante e non direttivo. Nella formazione degli insegnanti, questo implica il bisogno di assicurare lo sviluppo delle cosiddette "capacità d'ascolto". Gli istituti di formazione degli insegnanti in tutta Europa devono elaborare e adottare approcci basati sulle "migliori pratiche".

Gli enti locali e regionali hanno un ruolo importante nel promuovere la presa di coscienza, soprattutto attraverso le loro responsabilità in materia di servizi d'istruzione. Il loro ruolo consiste anche nel far familiarizzare gli insegnanti con le nuove tecnologie dell'informazione, nell'uso di sistemi adeguati per accedere a Internet a scuola e in casa e nell'educare i bambini e gli adolescenti a servirsene in modo responsabile.

Ruolo dei servizi

È importante creare una rete efficace di servizi locali ben coordinati per rispondere alla preoccupazione che desta la violenza, assicurare che vi siano indagini adeguate e adottare, se del caso, le necessarie azioni per proteggere i minori.

È necessario fornire a chi lavora con i minori nelle scuole, negli asili, in istituzioni e in contesti sanitari una formazione specifica che consenta d'individuare le violenze e di prendere le iniziative del caso. Gli enti locali e regionali dovrebbero procedere a scambi di pratiche seguite per l'identificazione e l'adozione delle "migliori pratiche".

Buone prassi di assistenza ai minori e alle famiglie

Per i minori e le famiglie in cui si sono verificati casi di violenza sono necessari servizi che non facciano opera di censura. Sarebbe opportuno programmare e controllare la valutazione delle esigenze del mino-

re e le iniziative prese per tenerne conto. Per prevenire future violenze, occorre finanziare e sostenere il lavoro a favore delle famiglie.

L'uso di manuali di buone pratiche professionali, nonché il ricorso e la messa in comune delle esperienze dei vari Stati membri sarebbero di grande aiuto agli addetti del settore e dovrebbero essere incoraggiati e sviluppati.

Vi sono difensori civici di minori che raffrontano e divulgano informazioni sulle pratiche esistenti ("migliori" pratiche e "cattive" pratiche); di conseguenza, potrebbe essere utile valutare l'opportunità di creare una funzione di questo tipo a livello europeo, nazionale, regionale o locale.

Selezione di operatori competenti

Al fine di garantire la protezione dei minori, è preciso dovere del responsabile dell'assistenza degli enti locali e regionali o degli altri organismi selezionare con la massima cura il personale da assumere negli istituti residenziali, nelle scuole o in altri contesti. È utile in questo caso pensare in termini di barriere. Più barriere si creano, più è difficile per i pedofili attraversarle e maggiore è la protezione dei bambini.

I pedofili scelgono le loro vittime tra i bambini più vulnerabili, e pertanto cercano opportunità di lavoro che li mettano a contatto regolarmente e facilmente con questi ultimi e che permettano loro di stabilire rapporti di cui approfittare.

Impedire a coloro che hanno subito pesanti condanne di lavorare a contatto con i minori in centri, scuole o istituti è una cautela irrinunciabile. Si tratta di una responsabilità importante che incombe agli enti locali e regionali ma che difficilmente può essere assolta in modo affidabile, in quanto i reati commessi in altri Paesi possono restare sconosciuti. Se una persona è vissuta e ha lavorato in un altro Paese europeo, è possibile presentare un "certificato di buona condotta", che dovrebbe essere verificato dall'Europol.

Campagne di sensibilizzazione

Gli enti locali e regionali, per la vicinanza alle comunità locali e in qualità di loro rappresentanti, sono nella posizione ideale per adottare azioni concrete per la protezione dei minori, in particolare per promuovere campagne di sensibilizzazione sulla violenza contro i minori fra i loro cittadini e sui pericoli che i minori corrono, nonché per affrontare l'argomento tabù dell'ingerenza nelle questioni sessuali.

Requisiti legislativi europei

In Europa, attualmente, le disposizioni legislative che concernono la protezione dei minori, i poteri degli enti locali regionali e della polizia sono svariate così come quelle che stabiliscono la posizione del minore nei sistemi giudiziari e nei processi, e che rendono questi ultimi meno penosi per i minori stessi, con l'uso ad esempio di testimonianze su videocassetta o con la disponibilità di giudici specializzati.

L'Unione europea dovrebbe analizzare la normativa esistente, individuare i vantaggi per i minori e raccomandare le misure che ciascun Paese deve prendere in considerazione allo scopo di ottenere un quadro legislativo per la protezione dei minori valido su scala europea.

Conclusioni

Il Comitato delle Regioni deve coordinare l'elaborazione di modelli di "migliori pratiche" da parte delle autorità e delle organizzazioni di tutta Europa e metterli a disposizione degli enti locali.

In passato, il mancato riferimento ai minori nei trattati europei ha impedito di concentrarsi direttamente sulle esigenze e sugli interessi di bambini e adolescenti, e di orientare i fondi strutturali della comunità verso attività destinate a promuoverne il benessere. Il Trattato di Amsterdam introduce una nuova clausola non discriminatoria, precisando che i minori devono rientrare nelle disposizioni dei trattati e riconoscendo espressamente che anche i minori sono cittadini europei. Questa posizione potrebbe essere sviluppata maggiormente nella legislazione, riconoscendo e prendendo in considerazione il bisogno urgente di una strategia europea di prevenzione della violenza e dell'abbandono dei minori, ferme restando le competenze dei poteri nazionali, regionali e locali.

Il Comitato ritiene che occorra aumentare le risorse a disposizione, se si vogliono agevolare gli enti locali e regionali nella creazione di meccanismi e servizi per l'individuazione, la registrazione, la sorveglianza e il sostegno dei bambini sottoposti a maltrattamenti, sfruttamento e abbandono, come pure delle loro famiglie.

L'Ue dovrebbe elaborare relazioni sui sistemi attuali di raccolta dei dati al fine di identificare le informazioni rilevanti per capire il fenomeno a livello europeo.

Altre basi di dati in Europa possono contribuire alla protezione dei minori, ad esempio: un registro europeo dei minori scomparsi; possibilmente un sistema comunitario per registrare e controllare gli spostamenti delle persone condannate per reati sessuali; infine un protocollo per lo scambio d'informazioni tra le forze di polizia che favorirebbe anche una migliore selezione del personale.

Occorre riconoscere e sostenere il ruolo fondamentale delle scuole nella prevenzione della violenza, nell'ascolto ai minori e nel rispondere alle loro esigenze. Una delle priorità dovrebbe essere quella di assicurare la formazione degli insegnanti, la messa a loro disposizione di risorse e il sostegno delle "migliori pratiche".

Il quadro legislativo per la protezione dei minori dovrebbe essere rivisto e, alla luce degli accordi internazionali in vigore, nonché delle competenze e possibilità dei poteri nazionali, regionali e locali, bisognerebbe elaborare raccomandazioni volte a sostenere una strategia concordata per la tutela del benessere e dei diritti dei minori e per la prevenzione della violenza nell'Unione europea.

Programmi europei contro lo sfruttamento sessuale

1. Programma Daphne; 2. Programma Stop; 3. Programmi Falcone, Grotius, Odysseus, Oisin.

1. Programma Daphne

Con la decisione n. 293/2000/CE del 24 gennaio 2000, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno manifestato la loro volontà di rinnovare anche per il periodo 2000-2003 il sostegno all'Iniziativa Daphne, un programma d'azione comunitaria che promuove misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne.

Il programma mira ad adottare azioni volte a garantire un elevato livello di tutela della salute fisica e psichica dei bambini, dei giovani e delle donne dalla violenza (anche sotto forma di sfruttamento e abusi sessuali), attraverso la prevenzione e il sostegno alle vittime. Il programma vuole sostenere il lavoro delle Ong (Organizzazioni non governative) in questo settore.

La decisione affronta in un primo tempo il concetto di violenza di cui i bambini, gli adolescenti e le donne possono essere vittime. Descrivendo le gravi conseguenze di queste violenze, il testo riprende la definizione del termine "salute" secondo l'Organizzazione mondiale della sanità: uno stato di benessere fisico, mentale e sociale completo, che non consiste soltanto nell'assenza di malattie o infermità.

Con la decisione si sottolinea nuovamente la necessità di un'azione concertata su scala mondiale per salvaguardare i diritti umani e porre fine alla violenza. Il Parlamento europeo e il Consiglio si ricollegano ai principi enunciati dalla convenzione delle Nazioni unite del 1979 per l'abolizione di tutte le forme di discriminazione verso le donne, dalla convenzione delle Nazioni unite del 1989 sui diritti dell'infanzia, nella dichiarazione di Vienna del 1993 sull'eliminazione della violenza contro le donne, nella piattaforma d'azione adottata a Pechino nel 1995 in occasione della IV conferenza mondiale sulle donne, nella dichiarazione e nel programma d'azione contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a scopo commerciale adottati nel 1996 durante la conferenza di Stoccolma, e nella dichiarazione di Lisbona del 1998 sulle politiche e i programmi per i giovani emanata dalla Conferenza mondiale dei ministri della gioventù.

Il Consiglio e il Parlamento europeo individuano come futuri orientamenti d'azione:

- la promozione di una fattiva cooperazione con le organizzazioni internazionali competenti nei settori della violenza contro le donne e i minori, nonché la collaborazione tra Ong, altre organizzazioni e autorità nazionali, regionali e locali;
- l'adozione di disposizioni per consentire la partecipazione al programma dei Paesi candidati nella fase di preadesione;
- l'effettuazione di una valutazione costante delle azioni intraprese, con particolare riguardo alla loro efficacia e al raggiungimento degli obiettivi;
- la promozione di buone pratiche e l'incoraggiamento all'innovazione e lo scambio di esperienze tra i Paesi europei.

Le misure da realizzare nel quadro del programma intendono promuovere:

- azioni transnazionali finalizzate alla creazione di reti pluridisciplinari e interistituzionali (tra le Ong e le organizzazioni volontarie dei diversi Stati membri e tra le Ong e le autorità pubbliche, comprese le autorità di polizia e gli operatori sociali), allo scambio d'informazioni e di migliori pratiche e alla cooperazione a livello comunitario;
- azioni transnazionali volte ad accrescere la consapevolezza dell'opinione pubblica sul fenomeno della violenza e scambio delle migliori pratiche mediante progetti pilota e programmi di ricerca;
- azioni complementari di iniziativa della Commissione a sostegno del programma.

Il programma vuole sostenere la cooperazione a livello europeo delle Ong e delle organizzazioni di volontariato che svolgono un ruolo fondamentale nella lotta contro la violenza nei confronti dei bambini, degli adolescenti e delle donne, e offrono spesso servizi che le autorità pubbliche non sono in grado di assicurare o per le quali non hanno la competenza necessaria.

Nell'ottica della strategia di preadesione dei Paesi candidati dell'Europa centrale e orientale e al fine di consolidare ulteriormente i diritti dell'uomo, il programma Daphne sarà aperto a detti paesi e a quelli dell'Efta/See, nonché a Cipro, a Malta e alla Turchia, secondo disposizioni particolari.

Per poter beneficiare del finanziamento comunitario i progetti devono presentare un interesse per l'Unione e coinvolgere almeno due Stati membri.

La Commissione sarà assistita nell'attuazione del programma da un comitato consultivo formato dai rappresentanti di ciascuno Stato membro e presieduto dalla Commissione. Inoltre, la Commissione prenderà i provvedimenti necessari per garantire il controllo e la valutazione permanente del programma. A tal fine, la Commissione presenterà una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio nel corso del secondo anno del programma e alla sua conclusione. Tali relazioni saranno trasmesse anche al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni.

Per l'annualità 2000 gli obiettivi e le azioni indicati dal programma sono i seguenti.

a) Sostenere e promuovere la cooperazione tra le Organizzazioni non governative (Ong) e altre organizzazioni, ivi comprese le autorità pubbliche attive nella lotta contro la violenza. In questo contesto le azioni che le Ong possono proporre sono iniziative transnazionali orientate alla creazione di reti interistituzionali, allo scambio di informazioni e di migliori pratiche sulla prevenzione della violenza, la protezione dei bambini, degli adolescenti e delle donne. Le reti dovranno essere finalizzate a creare una cornice comune di riferimento per lo studio del fenomeno della violenza, cercando di arrivare a definizioni condivise e alla standardizzazione di parametri interpretativi e di rilevazione, da un punto di vista sia quantitativo sia qualitativo.

b) Sostenere azioni di sensibilizzazione dei cittadini, quali campagne di informazione, sviluppo di fonti di informazione a livello comunitario, studi di settore sugli strumenti di prevenzione e sui costi sociali ed economici del fenomeno.

2. Programma Stop

Il Programma Stop (1996-2000) è entrato in vigore in attuazione dell'Azione comune del 26 novembre 1996 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K3 del Trattato dell'Unione europea. Il Programma Stop mira alla promozione di iniziative coordinate relative:

- alla lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini;
- alla scomparsa di minori;
- all'utilizzazione dei mezzi di telecomunicazione per la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini.

Con il programma si intende istituire scambi di informazioni fra gli Stati membri nel settore della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento sessuale dei bambini.

Gli obiettivi specifici sono:

- incentivare e sostenere un approccio multidisciplinare e coordinato al fenomeno della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento sessuale dei bambini;
- affrontare il fenomeno della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento sessuale dei bambini, colpendo la catena del traffico (reclutatori, sfruttatori, altri intermediari e clienti);
- incoraggiare e sostenere la creazione di reti tra le persone responsabili della prevenzione e della repressione dei reati suddetti nonché dell'assistenza, soprattutto dal punto di vista giudiziario, alle vittime di tali reati al fine di promuovere forme diverse di cooperazione;
- incoraggiare ricerche scientifiche e tecniche, nonché la diffusione di tecniche innovative mediante la preparazione di manuali e moduli formativi.

Il programma promuove iniziative coordinate con i responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani, lo sfruttamento sessuale dei bambini e l'utilizzazione dei mezzi di telecomunicazione per lo sfruttamento sessuale.

Ai fini dell'azione comune si intendono per "responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini" le seguenti categorie di persone, sempre che abbiano competenze in materia: i giudici, i pubblici ministeri, i servizi di polizia, i funzionari pubblici, i servizi pubblici competenti per l'immigrazione e il controllo alle frontiere per l'applicazione del diritto sociale, del diritto tributario, per la prevenzione e la lotta contro questi fenomeni, per l'assistenza alle vittime o per il trattamento da riservare agli autori dei reati.

La Commissione è responsabile per l'esecuzione delle iniziative previste dall'azione comune e adotta le specifiche modalità di applicazione di quest'ultima, con particolare riferimento ai criteri necessari per stabilire quali spese siano sovvenzionabili. Essa elabora inoltre, con l'assistenza di esperti provenienti dai settori interessati, un progetto di programma annuale per la realizzazione dell'azione comune con particolare attenzione ai temi prioritari e alla ripartizione degli stanziamenti disponibili fra i vari settori d'intervento. La Commissione procede ogni anno a valutare dettagliatamente le singole realizzazioni del programma dell'anno precedente, assistita da un comitato composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro e presieduta da un rappresentante della Commissione. Ogni anno la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che fa il punto sull'attuazione del programma.

3. Programmi Falcone, Grotius, Odysseus, Oisin

3.1 Programma Falcone

In data 19 marzo 1998, con provvedimento 98/245/GAI, il Consiglio europeo ha deciso l'iniziativa Falcone per sostenere un programma di scambi, di formazione e di cooperazione destinato alle persone responsabili dell'azione contro la criminalità organizzata.

Con il programma si intende facilitare l'attuazione e il monitoraggio del piano d'azione in materia di criminalità organizzata, mediante un programma di promozione d'iniziative coordinate.

Per il periodo 1998-2002, è stato predisposto un programma di promozione di iniziative coordinate destinato alle persone responsabili della lotta contro la criminalità organizzata. Per "persone responsabili della lotta contro la criminalità organizzata" si intendono le seguenti categorie di persone: giudici; procuratori; servizi doganali e di polizia; funzionari pubblici; servizi pubblici incaricati delle questioni fiscali, della sorveglianza degli istituti finanziari e dei pubblici appalti, nonché della lotta contro le frodi e la corruzione; rappresentanti degli ambienti professionali che potrebbero essere interessati all'attuazione di alcune raccomandazioni che figurano nel piano d'azione; ambienti universitari e scientifici.

Sono previste le seguenti categorie di azione:

- formazione;
- progetti congiunti destinati a migliorare le competenze e i metodi operativi di cooperazione nella lotta contro la criminalità organizzata;
- programmi di tirocini, organizzazione di incontri e di seminari;
- attività di ricerca, studi specializzati, ivi compresi quelli di fattibilità operativa e di valutazione;
- circolazione e scambio d'informazioni;
- qualsiasi altra forma di azione che potrebbe contribuire all'attuazione del piano d'azione in materia di criminalità organizzata.

Sono ammessi a finanziamento i progetti che perseguano i seguenti obiettivi, corrispondenti alla direzione di sviluppo dell'iniziativa europea in questo settore:

1) reciproca conoscenza degli aspetti specifici delle normative e delle legislazioni;
2) preparazione di moduli pedagogici per azioni di formazione, scambi e tirocini.

Inoltre, possono essere presi in considerazione i progetti di:

- definizione di norme e di metodologie comuni;
- realizzazione di ricerche scientifiche;

- comparazione e valutazione degli strumenti direttamente o indirettamente applicabili alla lotta contro la criminalità organizzata;
- comparazione e valutazione delle pratiche seguite dai servizi operativi (polizia, dogane, magistrati) nella lotta contro la criminalità organizzata.

Per quanto riguarda la diffusione e lo scambio di informazioni, possono essere oggetto di finanziamento anche i progetti in linea con i seguenti orientamenti del piano di azione contro la criminalità organizzata:

- contributo all'istituzione di reti di contatto al fine di agevolare lo scambio di informazioni e le procedure di cooperazione tra i servizi interessati;
- aiuti all'istituzione e allo sviluppo di banche dati o di reti telematiche di documentazione che raccolgono le legislazioni e la giurisprudenza.

Per poter beneficiare del finanziamento comunitario i progetti devono presentare un interesse per l'Unione e coinvolgere almeno due Stati membri. I responsabili dei progetti possono essere enti pubblici o privati. Ogni anno la Commissione prepara una relazione sulle azioni avviate e sulla valutazione effettuata, che trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio. La Commissione è assistita da un comitato composto da un rappresentante per ciascuno Stato membro e presieduto dal rappresentante della Commissione.

3.2 Programma Grotius

Con l'azione comune 96/636/GAI del 28 ottobre 1996, il Consiglio, in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, ha istituito un programma d'incoraggiamento e di scambi per gli operatori della giustizia: il Programma Grotius.

Col programma, di durata quinquennale (1996-2000), s'intende fornire sovvenzioni alle iniziative degli enti pubblici e delle organizzazioni private che svolgono attività dirette a sensibilizzare gli operatori della giustizia ai sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri mediante corsi di formazione continua.

Il programma ha lo scopo di promuovere la conoscenza reciproca degli ordinamenti giuridici e giudiziari degli Stati membri e di agevolare la loro cooperazione giudiziaria tramite una serie di iniziative di formazione, informazione, studi e scambi destinate agli operatori della giustizia.

Sono considerati operatori della giustizia: i giudici (compresi i giudici istruttori), i magistrati delle procure, gli avvocati, i notai, il personale accademico e scientifico, i funzionari ministeriali, gli ausi-

liari di giustizia, i funzionari di polizia giudiziaria, gli ufficiali giudiziari, gli interpreti giudiziari e i membri di altre professioni associate alla giustizia.

Le iniziative che possono beneficiare dei contributi previsti dal programma appartengono alle seguenti categorie:

- formazione, con particolare riferimento alla formazione linguistica (terminologia giuridica);
- programmi di scambio e di tirocini presso istituzioni e operatori di altri Stati membri;
- organizzazione di colloqui, conferenze, seminari su argomenti giuridici di interesse generale e temi giuridici di attualità;
- studi e ricerche connessi con le altre iniziative del programma;
- diffusione delle informazioni, con riferimento sia alle iniziative del programma stesso e ai loro risultati sia a qualsiasi novità nell'ambito della cooperazione giudiziaria che possa avere rilievo per gli operatori del diritto.

3.3 Programma Odysseus

Tra i compiti che la Commissione deve svolgere in relazione al Programma Grotius rientrano la predisposizione di un programma annuale ampio e coerente e la redazione di un rapporto annuale contenente una valutazione del programma realizzato nell'anno precedente (questo rapporto viene trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio). Nell'assolvimento dei suoi compiti la Commissione è assistita da un comitato consultivo composto da un rappresentante per Stato membro e presieduto da un suo rappresentante.

Il 19 marzo 1998 il Consiglio ha adottato, in base all'articolo K3 del trattato sull'Unione europea, l'azione comune 98/244/GAI, che istituisce il Programma Odysseus, per la formazione, gli scambi e la cooperazione nei settori delle politiche dell'asilo, dell'immigrazione e dell'attraversamento delle frontiere esterne.

Con il programma si intende creare un quadro per azioni di formazione, informazione, studi e scambi al fine di aumentare l'efficacia della cooperazione tra le amministrazioni degli Stati membri nei settori della politica dell'asilo, dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri e della politica di immigrazione. Grazie alla proiezione pluriennale, il Programma Odysseus intende estendere tale cooperazione agli Stati terzi candidati all'adesione all'Unione europea.

Gli obiettivi specifici sono:

1) l'ideazione, la messa a punto e la diffusione di materiale pedagogico destinato alla moltiplicazione dei programmi di formazione;

2) il miglioramento della circolazione dell'informazione nei settori considerati;
3) le analisi e le relazioni sui temi riguardanti i settori su cui esso verte e che sono compatibili con i suoi obiettivi.

Nel 1996 il Consiglio aveva adottato un programma in materia di formazione, di scambi e di cooperazione nel campo dei documenti d'identità (Programma Sherlock) [*Gazzetta ufficiale* L 287 dell'8 novembre 1996]. In seguito si è fatta sentire la necessità di estendere il programma ai settori dell'asilo, dell'immigrazione e dell'attraversamento delle frontiere esterne. Nel 1998 il Consiglio ha pertanto adottato una nuova azione comune che ha istituito il Programma Odysseus, il quale riprende i progetti già in corso e completa i campi d'azione del Programma Sherlock.

Per stabilire le priorità in sede di programmazione annuale si tiene conto:

- dell'articolo K3, paragrafo 1, del trattato;
- dell'esistenza di una normativa comunitaria o dell'Unione già entrata in vigore;
- dell'esistenza di proposte legislative in discussione, al fine di anticiparne l'entrata in vigore attraverso la cooperazione tra le amministrazioni;
- delle priorità stabilite dal Consiglio nel settore GAI;
- di qualsiasi altra necessità in termini di cooperazione, a norma dell'articolo K3, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea.

La Commissione intende favorire:

- azioni di formazione: organizzazione di tirocini incentrati sulle conoscenze teoriche e pratiche;
- azioni di scambio: soggiorno di funzionari, magistrati o altri agenti autorizzati dagli Stati membri in un altro Stato membro, affinché possano confrontare le loro prassi con quelle dei loro colleghi;
- studi e ricerche: lavori di carattere soprattutto pedagogico, mettendo a punto, sviluppando e diffondendo materiale pedagogico o altri documenti utili, come anche dati o repertori.

Per quanto riguarda la struttura del programma, le azioni concernono in particolare:

settore dell'asilo

- un'applicazione coordinata della convenzione di Dublino sull'asilo del 15 giugno 1990, relativa alla determinazione dello Stato responsabile dell'esame delle domande di asilo presentate in uno degli Stati membri delle Comunità europee;
- una stretta collaborazione tra le amministrazioni e gli organismi degli Stati membri competenti in materia;

settore dell'immigrazione

- l'ammissione dei cittadini di paesi terzi, in particolare le condizioni di ingresso, le condizioni di circolazione all'interno dell'Unione, le norme in materia di soggiorno, il ricongiungimento del nucleo familiare, nonché l'accesso all'occupazione, all'attività autonoma retribuita e alle attività non retribuite;
- la lotta contro l'immigrazione clandestina e, in particolare, la lotta contro l'ingresso, il soggiorno e l'occupazione illegali, l'organizzazione dell'espulsione e del rimpatrio delle persone in situazione irregolare, nonché la lotta contro la tratta di esseri umani e coloro che la organizzano;

settore dell'attraversamento delle frontiere esterne

- i progetti che riguardano l'organizzazione delle modalità pratiche del controllo stesso, ivi compresi gli aspetti relativi alla sicurezza dei documenti d'identità.

È in particolare privilegiato l'approccio che consente di trattare queste modalità pratiche secondo criteri tematici (soprattutto per tipo di frontiera), ovvero secondo criteri geografici. I progetti presentati al finanziamento comunitario devono avere un interesse per l'Unione e coinvolgere almeno due Stati membri. Tali progetti possono riunire partecipanti degli Stati candidati all'adesione al fine di contribuire a prepararne l'adesione, ovvero altri Paesi terzi, qualora ciò risulti utile alla finalità dei progetti. La Commissione è responsabile della gestione e della sorveglianza del programma.

La Commissione elabora un progetto di programma annuale con ripartizione degli stanziamenti disponibili, basandosi sulle priorità tematiche che corrispondono alla struttura, ai settori d'intervento e agli obiettivi del programma.

La Commissione è assistita da un comitato composto da un rappresentate per Stato membro e presieduto da un rappresentante della Commissione, ed è incaricata di provvedere alla valutazione del programma avvalendosi di esperti indipendenti, esterni al programma, designati d'intesa con il comitato di gestione.

3.4 Programma Oisin (1997-2000)

Il Programma Oisin (1997-2000) è stato adottato dal Consiglio, in base all'articolo K3 del trattato sull'Unione europea, con l'azione comune 97/12/GAI, del 20 dicembre 1996 che istituisce un programma comune di scambi, di formazione e di cooperazione per le autorità incaricate dell'applicazione della legge.

Il programma tende a prevenire, scoprire e combattere il terrorismo e la criminalità, potenziando la cooperazione tra i servizi incaricati dell'applicazione della legge onde migliorare il grado di conoscenza e di comprensione dei sistemi giuridici e delle procedure operative degli altri Stati membri e il livello di preparazione dei servizi incaricati dell'applicazione della legge.

Per "autorità incaricate dell'applicazione della legge" si intendono tutti gli organismi pubblici esistenti negli Stati membri competenti, secondo la legislazione nazionale, a prevenire, a scoprire e a combattere la criminalità .

Il programma prevede quattro categorie di azioni:

1) formazione (compresa la formazione linguistica), conoscenza della normativa e delle procedure operative;
2) scambi di personale incaricato della formazione (organizzazione di seminari e predisposizione di moduli didattici); messa a disposizione di competenze operative specializzate (organizzazione di tirocini, visite individuali o collettive);
3) attività di ricerca scientifica su temi inerenti la cooperazione fra i servizi di polizia e di dogana, studi di fattibilità operativa e valutazione delle iniziative prese nel quadro di Oisin, ideazione, produzione e divulgazione di materiale pedagogico;
4) scambi di informazioni su questioni operative, operazioni pilota congiunte, istituzione di repertori riservati, analisi di relazioni.

È previsto un finanziamento comunitario per progetti che presentino un interesse per l'Europa e coinvolgano almeno due Stati membri. È consentita la partecipazione dei Paesi candidati all'adesione, allo scopo di familiarizzarli con le realizzazioni dell'Unione in questo campo e di contribuire a prepararne l'adesione, nonché altri Paesi ove ciò sia nell'interesse dei progetti.

REGIONE VENETO
Legge regionale 16 dicembre 1997, n. 41, Abuso e sfruttamento sessuale: interventi a tutela e promozione della persona[1]

Art. 1 Finalità.

1. In conformità agli articoli 2, 3, 13, 29, 30, 31 e 32 della Costituzione e agli articoli 3 e 4 del proprio Statuto, la Regione del Veneto, nel ribadire il principio fondamentale di salvaguardia dei valori, della dignità e dei diritti della persona umana contro qualsiasi situazione, occasione o contesto che ne compromettano l'esistenza o lo sviluppo, fissa con la presente legge gli obiettivi, le azioni coordinate o programmate, i soggetti istituzionali coinvolti e gli strumenti attuativi e finanziari necessari per una politica regionale di tutela e promozione della persona, della famiglia e della comunità locale, a fronte dei fenomeni di abuso e di sfruttamento sessuale.

2. In coerenza con le finalità di cui al comma 1 e con quanto previsto dall'articolo 2 della legge regionale 3 febbraio 1996, n. 5, relativa al Piano sociosanitario per il triennio 1996-1998 la Regione persegue in particolare:

a) il coinvolgimento delle famiglie, dei singoli e delle comunità locali, comprese le rappresentanze delle categorie sociali;
b) la corresponsabilizzazione delle strutture scolastiche, dei servizi sociosanitari e delle strutture educativo assistenziali, con particolare attenzione agli aspetti educativi e formativi della persona;
c) l'individuazione di strumenti e strategie interistituzionali atti a garantire le necessarie sinergie fra gli enti pubblici e fra questi e gli organismi sociali espressi dalla comunità locale.

3. Ai fini della presente legge per abuso e sfruttamento sessuale si intende ogni forma di violenza morale, fisica e psichica in ambito sessuale.

Art. 2 Obiettivi.

1. Per un'efficace azione di tutela e promozione della persona e di lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale, sono obiettivi prioritari:

a) la promozione umana e sociale delle persone oggetto di

[1] Pubblicata in Bur del 19 dicembre 1997, n. 107.

10 diciannove

sfruttamento, per una presa di coscienza e di responsabilità nei confronti dei doveri sociali;

b) la conoscenza dei fenomeni e la denuncia degli aspetti di maggiore pericolosità dei medesimi;
c) il cambiamento dei comportamenti attivi e passivi negli ambiti di cui alla presente legge;
d) la prevenzione sociosanitaria, il contrasto delle forme più pericolose di contagio e l'educazione della salute;
e) la formazione e l'informazione dei singoli e delle comunità;
f) la promozione della solidarietà fra le persone;
g) il raggiungimento della parità dei diritti donna-uomo;
h) la corresponsabilizzazione individuale, sociale e comunitaria nella tutela dei diritti, nella coscienza e nell'esercizio dei doveri nei confronti dei fenomeni di cui alla presente legge;
i) l'istituzione di un tavolo di concertazione tra i soggetti pubblici interessati.

Art. 3 Azioni.

1. Gli obiettivi di cui all'articolo 2 sono raggiunti, coinvolgendo i soggetti sociali, con priorità la famiglia, attraverso specifiche azioni:

a) di prevenzione, tutela e contrasto;
b) di messa a punto di interventi integrati all'interno della rete dei servizi.

2. La Regione per la realizzazione delle azioni specifiche di cui al comma 1, attraverso gli strumenti di cui all'articolo 5, promuove in particolare:

a) seminari di studio;
b) attività di informazione, ricerca e formazione;
c) produzione di strumenti mediali a fini conoscitivi e formativi;
d) servizi di segretariato sociale;
e) servizi per la tutela legale;
f) la consulenza psicologica individuale e di gruppo;
g) la tutela delle persone in situazioni di lavoro a rischio e loro accoglienza in strutture residenziali o semiresidenziali in caso di necessità;
h) l'associazionismo e la formazione delle famiglie disponibili a ospitare persone coinvolte nei fenomeni di cui alla presente legge.

3. La Giunta regionale promuove:

a) collegamenti interistituzionali a livello regionale e interregionale:
   - attraverso conferenze di servizi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, con riguardo alla promozione delle azioni di cui alla presente legge;
   - mediante accordi di programma di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142;
   - mediante protocolli d'intesa con gli organismi della giustizia minorile;
b) incontri di collaborazione con ambasciate, consolati, aziende di promozione turisti-

ca e questure attivando percorsi conoscitivi di prevenzione, tutela, contrasto e recupero;

c) collaborazioni scientifiche anche con organismi internazionali e interventi di assistenza e recupero delle persone sottoposte ad abuso e sfruttamento sessuale.

Art. 4 Soggetti istituzionali.

1. Concorrono alla realizzazione di specifiche azioni programmate e coordinate:

a) gli enti locali direttamente o attraverso le loro forme di decentramento;

b) le unità locali sociosanitarie.

2. Gli enti locali e le unità locali sociosanitarie possono avvalersi, attraverso apposite convenzioni e per i fini di cui alla presente legge, dei soggetti di cui all'articolo 20 della legge regionale 15 dicembre 1982, n. 55 così come modificato dall'articolo 7 della legge regionale 3 febbraio 1996, n. 5.

Art. 5 Strumenti.

1. In armonia con i piani di zona di cui all'articolo 8 della legge regionale 14 settembre 1994, n. 56, le azioni previste dalla presente legge sono di norma realizzate attraverso:

a) progetti-obiettivo, azioni programmate e piani di settore;

b) accordi di programma fra le istituzioni pubbliche e private.

2. Le modalità di presentazione e di dettagliata elaborazione dei progetti e i criteri di finanziamento sono indicate da apposita delibera della Giunta regionale avvalendosi del nucleo tecnico-scientifico, di cui all'articolo 6.

Art. 6 Nucleo tecnico-scientifico.

1. La Giunta regionale istituisce, presso la Segreteria regionale per la sanità e i servizi sociali, il nucleo tecnico-scientifico con il compito di valutare le iniziative progettuali e approntare strumenti conoscitivi al fine di promuovere e sostenere proposte e sperimentazioni coerenti con gli obiettivi della presente legge.

2. Il nucleo tecnico-scientifico in particolare provvede a:

a) valutare l'efficacia degli interventi;

b) formulare ipotesi tecniche di semplificazione procedurale per la predisposizione degli strumenti di cui all'articolo 5;

c) studiare anche attraverso l'analisi dei fenomeni, cosiddetti sentinella, le aree territoriali e i gruppi sociali a rischio.

3. Il nucleo tecnico-scientifico può avvalersi di direttori sociali delle unità locali sociosanitarie, sociologi, psicologi, pedagogisti, statistici, demografi, epidemiologici, nonché di persone con specifica conoscenza delle problematiche di cui alla presente legge, nominati dalla Giunta regionale.

Art. 7 Funzioni di informazione.

1. La Regione del Veneto promuove azioni specifiche e mirate nel settore dell'informazione per

contrastare i fenomeni di violenza morale, fisica e psicologica, così come previsto dall'articolo 1 della presente legge, del commercio pornografico, della pedofilia e delle organizzazioni malavitose a essi collegate.

Art. 8 Formazione degli operatori.

1. Per un'efficace azione di contrasto, attraverso forme di intervento nel territorio collegate a professionalità e metodologie di lavoro specifiche, la Giunta regionale del Veneto:

a) predispone iniziative formative da attuarsi dalle unità locali sociosanitarie e da enti abilitati per l'aggiornamento e qualificazione degli operatori di territorio e/o di strada, impegnati negli interventi di cui alla presente legge;
b) promuove, attraverso gli enti di competenza, la tutela, l'integrità e la sicurezza fisica e psichica degli operatori di cui alla lettera a).

Art. 9 Disposizioni attuative.

1. La Segreteria regionale per la sanità e i servizi sociali predispone e sottopone alla Giunta regionale, entro il 31 marzo di ogni anno, una relazione dettagliata sull'attività svolta ai sensi della presente legge. La Giunta regionale trasmette tale relazione alla competente Commissione consiliare.

Art. 10 Norma finanziaria.

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, quantificabili in lire 1.000.000.000 per l'anno 1997, si fa fronte mediante riduzione di pari importo dello stanziamento, in termini di competenza e cassa, del capitolo n. 80210 *Fondo globale spese correnti - partita n. 10*, iscritto nello stato di previsione della spesa del bilancio di previsione per l'esercizio 1997 e contemporanea istituzione del capitolo n. 61460, denominato *Interventi a tutela e promozione della persona per contrastare l'abuso e lo sfruttamento sessuale*, nel medesimo stato di previsione della spesa, con lo stanziamento di lire 1.000.000.000, in termini di competenza e cassa.

REGIONE EMILIA ROMAGNA
Linee d'indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori (proposta della Giunta regionale in data 26 ottobre 1999, n. 1913)[1]

Il Consiglio della Regione Emilia Romagna
omissis
delibera:

di approvare le "Linee di indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori" contenute nell'allegato parte integrante della presente deliberazione.

Linee di indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori

1. I riferimenti normativi e il ruolo delle istituzioni

Nel quadro degli interventi di protezione dell'infanzia il tema della violenza sessuale richiede una particolare attenzione.
Il riferimento normativo è alla recente Legge 15/2/1996, n. 66 "*Norme contro la violenza sessuale*" che ha sostanzialmente modificato sia il Codice penale (di seguito C.P.) che il Codice di procedura penale (di seguito C.P.P.). In particolare l'art. 609 bis C.P. (inserito dall'art. 3 della Legge 66/96) disciplina il caso di chi "con violenza o minaccia o mediante abuso di autorità, costringe taluno a compiere o subire atti sessuali", ovvero il caso di "chi induce taluno a compiere o subire atti sessuali: 1) abusando delle condizioni di inferiorità fisica o psichica della persona offesa al momento del fatto; 2) traendo in inganno la persona offesa per essersi il colpevole sostituito ad altra persona". Se gli atti sessuali sono nei confronti di persona minorenne l'art. 609 *ter* C.P. (inserito dall'art. 4 della Legge 66/96) prevede (distinguendo infraquattordicenni ed infrasedicenni) un aggravamento della pena e l'art. 609 *quater* C.P. (inserito dall'art. 5 della Legge 66/96) prevede che soggiace alla pena chi, pur senza violenza o minaccia, compia atti sessuali con persona che al momento del fatto non aveva compiuto gli anni quattordici, ovvero non abbia compiuto gli anni sedici se il colpevole sia "l'ascendente, il genitore anche adottivo, il tutore, ovvero altra persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore è affidato o che abbia, con quest'ultima, una relazione di convivenza".
È importante che nell'affrontare il problema del maltrattamento e della violenza all'infanzia, e soprattutto della violenza sessuale, si confermi una metodologia di lavoro interdisciplinare che favo-

[1] Pubblicata in Bur del 12 gennaio 2000, n. 3.

risca una migliore tutela dei minori attraverso una più stretta collaborazione dei Servizi competenti ed una costruzione, condivisa, tra le istituzioni a vario titolo coinvolte, di percorsi operativi.
Il preminente interesse del minore è infatti efficacemente perseguito se il sistema giudiziario e sistema dei servizi riescono a trovare un *modus operandi* comune.
L'interdisciplinarietà è, infatti, uno dei principali veicoli di protezione dell'età evolutiva (così come indicato nella Legge 176/91 di ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo di New York del 20/11/1989).
In materia di abuso, inoltre, essendo necessario un doppio intervento della Magistratura, sia di quella ordinaria che di quella minorile, tale metodologia operativa risulta ancora più indispensabile.
Con la consapevolezza che ognuno degli attori coinvolti (Servizi territoriali, Magistratura minorile ed ordinaria) svolge un ruolo necessario per combattere il fenomeno, risulta indispensabile, soprattutto negli abusi infrafamiliari, che si riescano ad equilibrare le esigenze di indagine e il principio di obbligatorietà dell'azione penale con quelle di protezione dei minori per evitare che l'accertamento della verità ed il ripristino dell'ordine violato non avvengano ledendo ulteriormente i diritti e le esigenze della persona offesa.
In questo contesto è più che mai utile raggiungere intese che salvaguardino le esigenze di tutela del minore con le esigenze istruttorie, avendo presente che, in materia di violenza sessuale, i Servizi sono chiamati ad operare a sostegno del minore anche dopo e al di là l'intervento penale.
Una maggiore sintonia e sincronia istituzionale possono aiutare a raccordare l'accertamento della *notitia criminis*, di cui si occupa la giustizia penale con la ricerca della protezione, compito dei Servizi e della giustizia minorile.

2. Le competenze

Fa parte di questa dialettica la differenza di obiettivi: la Magistratura ordinaria, grazie anche al fondamentale principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, ha l'obiettivo, se è stato commesso un reato, di individuare il colpevole e sottoporlo a punizione; la Magistratura minorile, che costituisce il fulcro di protezione giudiziaria dell'infanzia, deve valutare se la potestà dei genitori può ancora essere esercitata o dev'essere limitata, rimossa o soppressa; i Servizi sociali hanno il compito di rimuovere una situazione di disagio personale, sostenendo in particolar modo l'aspetto relazionale e cercando di costruire percorsi di superamento dell'evento.
Gli Enti locali, tramite i loro Servizi, hanno compiti di vigilanza, tutela e, nei casi di conflitto di interesse, di rappresentanza del minore (art. 23, DPR 616/77,

Legge 689/75, art. 338 C.P.P., L.R. 27/89, Conferenza Stato-Regioni).
I Servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia hanno compiti di vigilanza, tutela e assistenza nei confronti del minore autore del reato di abuso.

3. La collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali

Da quanto sopra evidenziato nasce la necessità di attivare forme di collaborazione con l'autorità giudiziaria ordinaria: per garantire un'effettiva tutela del minore è indispensabile, infatti, che tutte le istituzioni competenti adempiano al loro ruolo e che tutte le condotte abusanti siano disvelate, esattamente qualificate e adeguatamente sanzionate, con la consapevolezza che, quale che sia il percorso avviato con l'azione penale, esso influenzerà inevitabilmente il complessivo progetto di protezione e di sostegno e recupero del minore.
Lavorare in forma coordinata e collaborativa è indispensabile, quindi, per conseguire finalità specifiche in ciascuno dei settori interessati e per raggiungere un'efficace tutela del minore, nonché per attivare meccanismi di prevenzione che consentano l'emersione di fenomeni criminosi di violenza ai danni dei minori con il conseguente avanzamento della soglia di tutela di questi ultimi: a questo fine anche i Servizi devono, per la loro parte, adempiere in modo sempre più qualificato alla funzione di "controllo sociale" insita nella loro stessa ragione istituzionale.
E pertanto da facilitare sempre più un raccordo tra Servizi sia dell'Amministrazione della giustizia che dell'Ente locale e ufficio del Pubblico Ministero per creare prassi operative comuni e procedere in modo coordinato, pur nel rispetto delle reciproche competenze; per questo è importante la collaborazione dei Servizi nel corso dei procedimenti. Tale collaborazione deve manifestarsi anche attraverso la presenza di professionalità adeguate e la creazione di un linguaggio comune.
È necessario creare una prassi comune da attivare immediatamente dopo la segnalazione del fatto per evitare che negli abusi infrafamiliari l'indagato continui a vivere con il minore vittima e per impedire, negli interventi protettivi quelle modalità che possano inquinare le prove ed interferire negativamente con le indagini del Pubblico Ministero ordinario.
In questa materia, propria per l'intreccio di competenze ed esigenze, il compito di mantenere una visione il più possibile unitaria dei vari provvedimenti ed interventi attuati a protezione del minore spetta al Procuratore per i minorenni.
La maggiore attenzione e sensibilità a questo fenomeno può facilitare forme di collegamento e collaborazione della Magistratura con i Servizi sociali di protezione dell'infanzia.

4. Provvedimenti urgenti a tutela del minore, art. 403 Codice civile

Tali provvedimenti sono disciplinati dall'art. 403 Codice civile (di seguito C.C.c.c.): quando il minore si trova in una condizione di grave pericolo per la propria integrità fisica e psichica "la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione".

Natura del provvedimento: non è un atto di giurisdizione, neanche volontaria, è un atto di amministrazione, sia per l'oggetto, essendo un atto di volontà, sia per la qualità dei soggetti da cui promana.

Avendo una natura essenzialmente operativa e di protezione, non richiede l'esplicitazione dettagliata dei motivi, deve tuttavia essere indicata la presenza di una situazione attuale di sofferenza e pregiudizio del minore. È però necessario, quando si contrappone alla volontà dei genitori, che questi siano in ogni caso tempestivamente informati che il minore è sotto la protezione della pubblica autorità e che l'intervento è stato segnalato all'autorità giudiziaria minorile competente per la risoluzione del conflitto. Non è necessario che venga indicato il luogo in cui il minore si trova se ciò serve a proteggerlo.

Soggetti: ad operare è la "pubblica autorità". In tale nozione rientrano sicuramente gli organi di polizia e quelli deputati all'assistenza dei minori e alla protezione dell'infanzia. I primi devono comunque sempre avvalersi dei secondi ("a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia"). Non è invece vero il contrario. Pertanto, se l'iniziativa di protezione proviene dai Servizi sociali, essi dovranno farsi carico della collocazione "in luogo sicuro" e potranno richiedere l'intervento della forza pubblica soltanto se ciò è strettamente necessario per vincere la resistenza dei genitori. Il legislatore infatti considera i Servizi sociali quali referenti privilegiati del minore.

Presupposti: occorre che vi sia un grave pericolo per l'integrità fisica e psichica del minore. Infatti solo l'urgenza e la necessità di porre riparo ad una situazione di grave rischio dello stesso lo giustifica.

Efficacia: la situazione di necessità che vi è sottesa, oltre a costituirne il presupposto imprescindibile, ne chiarisce i limiti. La collocazione in ambiente protetto può essere mantenuta, se tale intervento collide con il contrario volere dei genitori, soltanto per tempi brevissimi, il tempo cioè strettamente necessario per devolvere la risoluzione del conflitto all'autorità minorile. Ove questa non condivida la scelta operativa, e non "provveda" la scelta stessa cessa di avere effetto. L'intervento di collocazione in ambiente protetto, se non collide con il volere dei genitori o

di altri aventi titolo educativo, resta sul piano assistenziale.
Che cosa devono fare i Servizi sociali territoriali: devono effettuare l'intervento di collocazione del minore in ambiente protetto, ex art. 403 C.C., attuarlo immediatamente e segnalarlo con urgenza al Pubblico Ministero per i minorenni per la decisione da parte del Tribunale per i Minorenni.
Per quanto riguarda l'art. 403 C.C. in caso di abuso intrafamiliare, la cui emersione sia progressiva, l'intervento di protezione deve essere il più possibile limitato a quelle situazioni di effettivo pericolo per l'integrità fisico-psichica del minore, tipiche dello stato di necessita. La collocazione in ambiente protetto, d'iniziativa del Servizio, quindi non appare consentita, a meno che non si siano verificati eventi ulteriori che abbiano evidenziato l'effettività del pericolo diversamente, si attribuirebbe al Servizio un potere di "decidere in via d'urgenza" che non gli appartiene.
Pertanto, in presenza di siffatte situazioni, a parte il dovere d'informativa che spetta al Servizio, ai fini dell'indagine penale, è obbligo degli operatori sociali riferire immediatamente l'abuso per consentire al giudice minorile di dirimere il conflitto con i genitori. Il contatto immediato con l'autorità giudiziaria consente inoltre una maggiore progettualità e l'avvio di interventi coordinati tra le diverse autorità coinvolte a sostegno del minore abusato.

5. Altri atti a tutela del minore

Poiché al minore parte lesa va assicurata, in ogni stato e grado di procedimento, l'assistenza affettiva e psicologica tramite la presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minore stesso, e l'assistenza dei Servizi istituiti dagli Enti locali, i Servizi stessi devono, ex artt. 609 decies C.P. (introdotto dall'art. 11 della Legge 66/96), 498, comma 4, C.P.P., 398, 5 bis, C.P.P.:

- dare sostegno al minore nelle diverse fasi del procedimento;
- provvedere, ove ciò risponda alle esigenze affettive e psicologiche del minore, al suo accompagnamento negli uffici giudiziari;
- fare mediazione nei contatti con il magistrato e/o i suoi organi delegati per quanto riguarda i tempi ed i modi dell'approccio al minore (appuntamenti, convocazioni);
- dare assistenza nel corso dell'esame del minore durante le indagini, dinanzi al GIP in sede di incidente probatorio e dinanzi al giudice del dibattimento.

Il Servizio inoltre:

- elabora il progetto terapeutico-assistenziale inerente il minore;
- valuta le risorse di cambiamento e le potenzialità protettivo-educative dei componenti la famiglia.

6. Il consulente tecnico

L'accertamento psicodiagnostico per reati in danno di minore è fondamentale per capire la per-

sonalità della persona lesa, per valutare l'entità delle conseguenze patite e il riscontro obiettivo alla veridicità di un racconto.
Proprio per questo risulta sempre più necessario, su un piano extraprocessuale, coordinare le indagini psicodiagnostiche e sanitarie che vengono effettuate dai Servizi ai fini dell'intervento socio-assistenziale con le indagini che vengono attivate da parte del giudice penale con la nomina del consulente tecnico, se non c'è una forma di collegamento si possono determinare situazioni dannose, che possono creare per il minore un'ulteriore violenza in aggiunta a quella già subita come, ad esempio, essere sottoposto ad esame da una pluralità di soggetti legittimati ad occuparsi del caso.
Importante è quindi la collaborazione tra consulente tecnico e Servizi: dopo l'emersione del fenomeno il compito dell'operatore deve limitarsi ad offrire la fotografia della situazione, del nucleo in cui è avvenuta l'emersione del fenomeno, del fatto di reato.
Che cosa devono fare i Servizi: dare collaborazioni ed informazioni al consulente tecnico che dovrà di conseguenza contattarli prima di procedere all'esame del minore.

7. La denuncia della *notitia criminis*

Notizia di reato: qualsiasi fatto di violenza sessuale perseguibile di ufficio di cui si ha conoscenza sia direttamente dalla vittima sia da terzi sia attraverso documenti o altre fonti di prova. La narrazione nel corso di dichiarazioni o la rappresentazione in un documento di un fatto che costituisce reato o la deduzione da elementi diretti (tracce su cose o persone oggetti, ecc.) che un reato è stato commesso. La narrazione può essere diretta ma anche indiretta.
La notizia di reato è comunque per sua natura specifica, o sufficientemente specifica: non può avere come oggetto in modo del tutto vago una serie indeterminata di persone o fatti.
Tempestività della denuncia: la "*notitia criminis*" in campo minorile è molto complessa poiché la capacità di valutare segni o sintomi dipende dalla sensibilità e dalla preparazione dell'operatore che li rileva.
È difficile identificare quando ci si trovi davanti ad indizi di reato o a situazioni di semplice disagio ambientale, sociale, economico o a problematiche di ordine psicologico e psichiatrico. È ovvio che la tempestività è condizione imprescindibile perché il processo penale possa tutelare adeguatamente la parte lesa (attuando prioritariamente le misure di protezione del minore) e quindi condurre ad un effettivo accertamento della verità. Bisogna evitare un ritardo per lo svolgimento delle indagini: lo scopo della denuncia è quello di far "scattare" l'indagine nel tempo più breve e con gli strumenti più adeguati.

Si propone, a tal proposito, per sviluppare contatti rapidi e informali, per dirimere dubbi su casi non chiari, per avere pareri e fornire tempestivamente informazioni che possono risultare importanti, di utilizzare appieno della possibilità di accedere al magistrato di turno (o al magistrato specializzato nelle procure che lo prevedono), in modo da consentire l'adozione di interventi tempestivi e coordinati (quali, ad esempio, l'allontanamento del minore). L'uso di questi strumenti di coordinamento può essere utile anche al giudice penale che può così usufruire anche di notizie e di informazioni immediatamente disponibili fornite da Servizi competenti che spesso già operano con interventi sociali sulla situazione.

8. Il contenuto della denuncia

L'art. 331, comma 2, C.P.P. pone l'obbligo di denuncia "senza ritardo", esso recita infatti: "La denuncia è presentata o trasmessa senza ritardo al Pubblico Ministero o a un ufficiale di Polizia giudiziaria".
L'operatore del Servizio può e deve avere il tempo ed il modo di mettere insieme un minimo di elementi a corredo di quello che eventualmente è un semplice sospetto, allo scopo di non mandare al Pubblico Ministero una qualunque "voce di condominio" ma qualcosa che abbia un minimo di credibilità, fermo restando che "senza ritardo" significa che si deve provvedere alla denuncia nei primi giorni successivi all'emersione della notizia di reato.
È importante definire quali atti può compiere il Servizio per accertare un minimo di attendibilità della notizia: è importante pertanto dirimere ciò che esso deve e non deve fare per valutare se è in presenza o meno di una notizia di reato.
Il Servizio non deve effettuare preliminarmente alcuna serie di indagini e di accertamenti valutativi perché essi assumono fisionomia di veri e propri processi atipici, inquinanti la prova stessa del reato (audizione di persone coinvolte, accertamento ginecologico di iniziativa del Servizio la cui competenza appartiene in via esclusiva all'autorità penale). Bisogna evitare i rischi di inquinamento della prova. Anche i ritardi possono essere estremamente pregiudizievoli per lo svolgimento delle indagini.
Il Servizio non si deve porre il problema di valutare l'attendibilità del minore al fine di decidere se inoltrare o no la denuncia.
Obblighi: la segretezza. Il Servizio non deve svolgere indagini per riscontri. I servizi devono permettere qualsivoglia valutazione sull'attendibilità del fatto, non è inoltre di competenza dei Servizi la valutazione del fatto stesso in rapporto ad eventuali circostanze che possono escludere la responsabilità o la punibilità del soggetto (ad esempio valutare non sussistente il reato).
Cosa devono fare i Servizi: sintetica esposizione del fatto, racco-

gliere notizie sociali sulla famiglia, dare descrizioni delle personalità del minore e dei familiari, dare indicazione dell'intervento socio-assistenziale attuato o da attuare a protezione del minore. Gli accertamenti dei Servizi devono essere finalizzati alla verifica della mera ipotetica credibilità della notizia e all'approntamento degli interventi a protezione del minore.

9. A chi fare denuncia?

Spesso il problema si pone rispetto a tre ipotesi: denuncia al Pubblico Ministero o al Pubblico Ministero presso il Tribunale per i Minorenni o a Pubblico Ministero e al Pubblico Ministero presso il Tribunale per i Minorenni.
Alcuni sostengono che se la notizia di reato è strettamente collegata alla protezione del minore gli operatori adempiono al proprio obbligo riferendo al giudice minorile, essendo pure questi tenuto all'obbligo di denuncia. Infatti la denuncia al Pubblico Ministero minorile garantirebbe gli immediati provvedimenti a tutela del minore, una preliminare delibazione della *notitia criminis*, un accertamento dell'esistenza dei presupposti, per un'eventuale trasmissione – a sua cura – della denuncia al Pubblico Ministero ordinario.
Altri sostengono che la denuncia di reato andrebbe fatta in via esclusiva al Pubblico Ministero ordinario.
La soluzione che consente di superare queste due impostazioni, cogliendo anche l'esigenza, da parte dei Servizi, di sapere che risultati abbia avuto la propria comunicazione alla Procura presso il T.M., è quella di provvedere con due comunicazioni, di cui una alla Procura minorile e l'altra alla Procura ordinaria.
L'esigenza di porre in essere interventi di sostegno e di tutela nei confronti della vittima del reato fa propendere per una doppia segnalazione con contenuto diverso:

- una al Pubblico Ministero per l'apertura della fase di indagini preliminari e l'eventuale adozione delle misure cautelari; la denuncia in questo caso deve contenere il fatto nella sua stringatezza. L'atto con cui si rende nota la notizia di reato è, infatti, quello che si chiama in senso proprio della denuncia e va indirizzato alla Procura del Tribunale;
- l'altra al giudice minorile per l'adozione degli interventi indispensabili a tutela della vittima; in questo caso la segnalazione deve contenere soprattutto gli aspetti più strettamente legati al contesto familiare.

10. Il curatore speciale

La norma che disciplina questa possibilità è l'art. 338 C.P.P. (art. 338, II, e II C.P.P.) che prevede che: "Alla nomina provvede, con decreto motivato, il giudice per le indagini preliminari del luogo in cui si trova la persona offesa, su richiesta del Pubblico

Ministero. La nomina può essere promossa anche dagli enti che hanno per scopo la cura, l'educazione, la custodia o l'assistenza dei minorenni".
Per assicurare un'adeguata rappresentanza processuale sin dall'inizio delle indagini preliminari (art. 90 C.P.P.), è utile avere, anche nel corso delle indagini, un "referente giuridico" che rappresenti il minore, in modo da tenere in considerazione anche le esigenze del minore che spesso non rientrano nella logica processuale.
Soprattutto se gli abusanti (anche per omessa tutela da parte del coniuge succube) sono i genitori, il conflitto di interessi che si crea impone la nomina di un curatore speciale.
L'essere organo di vigilanza e di tutela (competenza prevista dalla Legge 698/75 e dal DPR 616/77) consente agli enti, titolari di tale funzione, ed ai Servizi che la esercitano, di poter richiedere di essere nominati curatori speciali del minore vittima di abuso o sospetto abuso, ex art. 338 C.P.P.; ciò permetterebbe loro di individuare tempestivamente un difensore al minore parte lesa.
Ovviamente è precisa responsabilità del Servizio, nominato curatore speciale del minore, individuare la persona più qualificata ed idonea ad esercitare, nel solo e precipuo interesse del minore, le attività connesse.
Poiché la Convenzione ONU afferma come sia dovere delle istituzioni garantire che Servizi ed operatori che si occupano di minori abbiano una specifica competenza e preparazione, si propone di aprire un tavolo di consultazione con l'Ordine degli avvocati per individuare requisiti, criteri e modalità per arrivare a predisporre una lista di legali particolarmente preparati, competenti e sensibili in materia, cui possano rivolgersi sia la Magistratura, nella sua autonomia di nomina dei curatori, che i Servizi eventualmente incaricati della curatela, con la certezza che la funzione verrà esercitata nel modo più attento ai diritti ed agli interessi del singolo minore.
Che cosa devono fare i Servizi: sin dall'inizio delle indagini preliminari il Servizio ex art. 338 C.P.P. ed art. 121 C.P. può chiedere, in relazione alle specifiche esigenze di cura degli interessi del minore, alla Procura ordinaria, che procede, di essere nominato curatore speciale del minore - parte lesa onde fornirgli da subito una difesa legale. La costituzione di parte civile da parte del Servizio curatore speciale può avvenire anche per l'eventuale rinvio a giudizio (art. 338, comma 4, C.P.P).

11. La formazione degli operatori

Indispensabile che la Regione Emilia-Romagna sviluppi un'azione di sensibilizzazione generale al rispetto dei diritti del minore ed in particolare un'azione di prevenzione della violenza all'infanzia, assumendo tra i propri obiettivi prioritari la realizzazione di un progetto regionale di

formazione, in materia di abuso sessuale, rivolto a tutti gli operatori del territorio.
Per affrontare con adeguati strumenti (anche preventivi) questo fenomeno è infatti fondamentale promuovere, sulla base anche delle linee teoriche ed operative emerse dai lavori del seminario di studio regionale tenutosi nel periodo febbraio-maggio 1999, un'adeguata formazione del personale, attraverso la quale consentire a tutti gli operatori l'acquisizione di conoscenze di base e permettere un confronto tra le istituzioni ed i soggetti interessati che, con competenze e riferimenti culturali diversi, agiscono in ambito minorile: operatori sociali, psicologi, neuropsichiatri infantili, pediatri, ginecologi, assistenti sanitari, insegnanti, operatori giuridici, in modo che le diverse professionalità che possono trovarsi ad affrontare il fenomeno dell'abuso sessuale divengano consapevoli del comune obiettivo di protezione e tutela del minore per poter mettere in atto, intenzionalmente, tutti gli strumenti atti a perseguirlo.

Tavole statistiche

Fonti:
Istat
Statistiche giudiziarie. Annuari. Anno 1991, edizione 1993
Statistiche giudiziarie penali. Annuari. Anno 1992, edizione 1994
Statistiche giudiziarie penali. Annuari. Anno 1993, edizione 1994
Statistiche giudiziarie penali. Annuari. Anno 1994, edizione 1995
Statistiche giudiziarie penali. Annuari. Anno 1995, edizione 1996
Statistiche giudiziarie penali. Annuari. Anno 1996, edizione 1998
Statistiche giudiziarie penali. Annuari. Anno 1997, edizione 1998
Statistiche giudiziarie penali. Annuari. Anno 1998, edizione 2000
La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione
Indagine Multiscopo sulle famiglie "sicurezza dei cittadini" - Anno 1997-1998

Ministero dell'interno
Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale della polizia criminale, Servizio anticrimine

Tavola 1 - Delitti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale - Anni 1987-1998

Delitti	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Infanticidio	14	13	4	2	6	13	6	4	3	6	8	5
Abbandono minori o incapaci	249	217	192	163	207	271	298	334	338	388	309	456
Violazioni obblighi assistenza familiare	6.442	6.103	5.267	2.067	3.447	3.283	3.589	4.002	4.017	4.201	4.740	4.631
Maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli	2.600	2.424	2.316	1.163	1.765	2.029	2.254	2.268	2.300	2.290	2.440	2.829
Incesto	15	22	13	7	10	5	4	5	4	6	9	5
Violenza carnale [a]	1.205	1.228	1.296	1.385	1.432	1.758	1.724	1.689	1.869	3.304	3.339	4.267
Atti di libidine [a]	963	1.069	996	884	1.094	1.461	1.599	1.672	1.859			
Atti sessuali con minorenne [b]										160	390	585
Prostituzione minorile [c]												9
Pornografia minorile [c]												30
Corruzione di minorenne	166	183	155	74	104	141	138	168	174	98	120	168
Abuso dei mezzi di correzione	107	68	99	49	40	57	57	77	65	85	110	95
Sottrazione consensuale di minore	265	276	219	109	150	112	123	130	112	117	126	104
Ratto di minore con meno di 14 anni	80	71	71	65	67	74	116	78	111	[d]	[d]	[d]

[a] *Nel 1996 non sono previste le tipologie di reato "violenza carnale" e "atti di libidine", confluite nelle nuove tipologie di reato "violenze sessuali"*
[b] *Tipologia di reato rilevata dal 1996*
[c] *Tipologia di reato rilevata dal 1998*
[d] *Dal 1996 il valore relativo alla tipologia di reato "ratto di minore con meno di 14 anni" è parte del valore riguardante la "corruzione di minorenne"*

Tavola 2 - Delitti denunciati di violenza carnale[a] nei quali sono rimaste vittime minori di anni 14 per regione - Anni 1987-199

Regioni	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Piemonte	10	20	13	4	6	16	11	11	14	16	14	22	30
Valle d'Aosta	1	3	0	0	1	0	1	1	0	0	0	5	2
Lombardia	35	22	17	11	20	18	37	35	36	48	75	124	89
Trentino Alto Adige	2	0	2	3	0	2	2	4	2	3	9	11	12
Veneto	15	13	11	8	8	8	7	8	5	17	34	16	23
Friuli Venezia Giulia	1	3	4	1	3	7	1	0	3	4	17	13	14
Liguria	4	10	14	2	5	3	1	2	10	13	17	9	27
Emilia Romagna	9	7	3	6	9	6	19	11	21	18	28	30	38
Toscana	8	10	9	4	11	7	7	6	14	35	25	45	35
Umbria	2	1	2	3	3	3	0	1	4	3	8	5	5
Marche	17	12	4	3	3	3	3	2	0	5	5	16	7
Lazio	20	27	15	21	12	5	10	10	7	19	46	60	57
Abruzzo	19	7	3	7	2	3	2	4	2	3	12	8	7
Molise	1	0	0	0	0	2	0	0	2	4	5	3	2
Campania	27	27	18	19	9	33	28	14	32	43	39	54	39
Puglia	22	17	10	10	4	10	9	11	10	13	42	41	40
Basilicata	4	5	0	1	2	4	1	5	1	5	3	8	3
Calabria	7	7	12	4	7	15	7	6	4	14	8	19	22
Sicilia	21	24	20	21	21	39	36	20	30	27	71	65	44
Sardegna	10	17	16	4	9	13	4	5	8	15	12	32	15
Italia	**235**	**232**	**173**	**132**	**135**	**197**	**186**	**156**	**205**	**305**	**470**	**586**	**511**

[a] *Dal 1996 non è prevista la tipologia di reato "violenza carnale", confluita nella nuova tipologia di reato "violenze sessuali"*

Tavola 3 - Violenze sessuali per classe di età e persone denunciate[a] per regione - Anno 1998

Regioni	Contro minori di 14 anni	Di cui persone denunciate	Contro maggiori di 14 anni	Di cui persone denunciate	Totale violenze sessuali	Di cui persone denunciate	Violenze sess. su min. di 14 anni per 100.000 ab. stessa età	N. denunciati per ogni violenza contro minori di 14 anni	Violenze sess. su mag. di 14 anni per 100.000 ab. stessa età	N. denunciati per ogni violenza contro maggiori di 14 anni
Piemonte	22	22	111	100	133	122	4,3	1,00	2,9	0,90
Valle d'Aosta	5	9	9	5	14	14	33,2	1,80	8,6	0,56
Lombardia	124	112	162	140	286	252	10,6	0,90	2,1	0,86
Trentino Alto Adige	11	12	39	29	50	41	7,5	1,09	5,0	0,74
Veneto	16	17	94	83	110	100	2,7	1,06	2,4	0,88
Friuli Venezia Giulia	13	12	58	52	71	64	9,9	0,92	5,5	0,90
Liguria	9	14	35	29	44	43	5,4	1,56	2,4	0,83
Emilia Romagna	30	19	112	82	142	101	6,8	0,63	3,2	0,73
Toscana	45	47	86	88	131	135	11,1	1,04	2,8	1,02
Umbria	5	5	13	9	18	14	4,9	1,00	1,8	0,69
Marche	16	15	39	38	55	53	8,5	0,94	3,1	0,97
Lazio	60	58	161	134	221	192	8,0	0,97	3,6	0,83
Abruzzo	8	8	23	21	31	29	4,3	1,00	2,1	0,91
Molise	3	3	13	15	16	18	6,1	1,00	4,6	1,15
Campania	54	59	64	71	118	130	4,8	1,09	1,4	1,11
Puglia	41	47	84	92	125	139	5,7	1,15	2,5	1,10
Basilicata	8	7	19	24	27	31	7,9	0,88	3,8	1,26
Calabria	19	24	42	39	61	63	5,2	1,26	2,5	0,93
Sicilia	65	81	72	83	137	164	7,0	1,25	1,7	1,15
Sardegna	32	35	24	24	56	59	13,0	1,09	1,7	1,00
Italia	**586**	**606**	**1.260**	**1.158**	**1.846**	**1.764**	**7,0**	**1,03**	**2,6**	**0,92**

[a] *Dal 1996 non è prevista la tipologia di reato "violenza carnale", confluita nella nuova tipologia di reato "violenze sessuali"*

Tavola 4 - Violenze sessuali sui minori di 14 anni. Reati e persone denunciate per regione[a]. Anni 1998-1999

Regioni	1998		1999		Var. % 1998/1999	
	reati	persone denunciate	reati	persone denunciate	var. % reati	var. % persone denunciate
Piemonte	22	22	30	37	36,4	68,2
Valle d'Aosta	5	9	2	2	-60,0	-77,8
Lombardia	124	112	89	81	-28,2	-27,7
Trentino Alto Adige	11	12	12	11	9,1	-8,3
Veneto	16	17	23	16	43,8	-5,9
Friuli Venezia Giulia	13	12	14	15	7,7	25,0
Liguria	9	14	27	26	200,0	85,7
Emilia Romagna	30	19	38	41	26,7	115,8
Toscana	45	47	35	39	-22,2	-17,0
Umbria	5	5	5	4	0,0	-20,0
Marche	16	15	7	6	-56,3	-60,0
Lazio	60	58	57	59	-5,0	1,7
Abruzzo	8	8	7	8	-12,5	0,0
Molise	3	3	2	2	-33,3	-33,3
Campania	54	59	39	43	-27,8	-27,1
Puglia	41	47	40	57	-2,4	21,3
Basilicata	8	7	3	3	-62,5	-57,1
Calabria	19	24	22	30	15,8	25,0
Sicilia	65	81	44	36	-32,3	-55,6
Sardegna	32	35	15	29	-53,1	-17,1
Italia	**586**	**606**	**511**	**545**	**-12,8**	**-10,1**

[a] *La legge 15 febbraio 1996 n.66 ha apportato modifiche alla fattispecie della "violenza carnale", la norma attuale (art.609 bis cp) prevede la fattispecie della "violenza sessuale" che comprende condotte delittuose che non erano oggetto di rilevazione nella fattispecie della "violenza carnale", presumibilmente tra queste altre condotte delittuose è da considerare la fattispecie "atti di libidine"*

Tavola 5 - Donne di 14-59 anni che, nel corso della vita, hanno subito molestie fisiche, esibizionismo, telefonate oscene, ricatti per assunzione, ricatti per carriera, tentato stupro e stupro per classi di età - Anno 1997-1998 (dati in migliaia)

Classi di età	Molestia fisica	Esibi-zionismo	Telefonate oscene	Almeno un tipo di molestia	Ricatto per assunzione	Ricatto per carriera	Almeno un ricatto sul lavoro	Tentato stupro	Stupro	Stupro tentato e/o consumato
					VALORI ASSOLUTI					
14-17	162	109	270	400	-	-	-	21	4	20
18-24	634	490	898	1.403	32	13	38	114	13	120
25-34	1.260	1.210	1.673	2.629	156	97	217	176	28	194
35-44	1.134	1.078	1.430	2.235	104	70	143	171	34	184
45-54	847	871	1.263	1.906	52	43	80	124	14	132
55-59	308	343	521	781	23	15	31	54	13	60
Totale	**4.346**	**4.101**	**6.055**	**9.354**	**366**	**238**	**509**	**659**	**106**	**712**
					VALORI PERCENTUALI - PER 100 DONNE CON LE STESSE CARATTERISTICHE					
14-17	13,3	8,9	22,2	32,8	-	-	-	1,7	0,3	1,8
18-24	23,7	18,3	33,5	52,4	2,2	1,3	2,7	4,3	0,5	4,5
25-34	22,7	26,2	36,2	56,8	4,3	3,0	6,0	3,8	0,6	4,2
35-44	28,0	26,6	35,3	55,2	3,3	2,3	4,6	4,2	0,8	4,5
45-54	22,8	23,4	33,9	51,2	2,0	1,6	3,0	3,3	0,4	3,5
55-59	16,8	18,7	28,4	42,6	2,0	1,3	2,7	2,9	0,7	3,3
Totale	**24,0**	**22,6**	**33,4**	**51,6**	**3,0**	**2,1**	**4,2**	**3,6**	**0,6**	**3,9**

Tavola 6 - Donne di 14-59 anni che, negli ultimi 3 anni, hanno subito molestie fisiche, esibizionismo, telefonate oscene, ricatti per assunzione, ricatti per carriera, stupro o tentato stupro per classi di età - Anno 1997-1998 (dati in migliaia)

Classi di età	Molestia fisica	Esibizionismo	Telefonate oscene	Almeno un tipo di molestia	Ricatto per assunzione	Ricatto per carriera	Almeno un ricatto sul lavoro	Stupro tentato e/o consumato
				VALORI ASSOLUTI				
14-17	114	74	222	328	-	-	-	17
18-24	336	210	616	922	24	9	28	69
25-34	298	222	967	1.268	62	46	90	52
35-44	160	129	735	882	20	25	37	25
45-54	101	98	601	711	6	7	13	18
55-59	28	28	209	242	2	2	2	6
Totale	**1.036**	**760**	**3.350**	**4.354**	**114**	**88**	**170**	**186**
				VALORI PERCENTUALI - PER 100 DONNE CON LE STESSE CARATTERISTICHE				
14-17	9,3	6,1	18,2	26,9	-	-	-	1,4
18-24	12,5	7,8	23,0	34,4	1,7	0,9	2,0	2,6
25-34	6,4	4,8	20,9	27,4	1,7	1,4	2,5	1,1
35-44	3,9	3,2	18,1	21,8	0,6	0,8	1,2	0,6
45-54	2,7	2,6	16,1	19,1	0,2	0,3	0,5	0,5
55-59	1,5	1,5	11,4	13,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Totale	**5,7**	**4,2**	**18,5**	**24,0**	**0,9**	**0,8**	**1,4**	**1,0**

Tavola 7 - Donne di 14-59 anni che nel corso della vita hanno subito molestie per luogo della molestia, classe di età, ripartizione geografica e tipo di comune. Anno 1997-1998 (per 100 vittime con le stesse caratteristiche)

	Luogo molestia fisica													
Classi di età Ripartizione geografica Tipo di comune	strada	parco, giardino spiaggia mare	parcheggio garage macchina	mezzo pubblico stazione	super-mercato negozio studio	scuola	lavoro	casa di amici, parenti o conoscenti	casa propria	cinema teatro	discoteca pub, ristorante bar	studio medico struttura sanitaria	altro	totale
14-17	32,9	2,6	0,3	24,5	0,2	12,7	0,6	3,3	6,7	0,4	11,2	-	4,5	100,0
18-24	21,1	3,8	2,0	35,0	2,5	3,5	5,5	6,6	4,7	1,8	10,4	0,6	2,5	100,0
25-34	19,9	2,9	3,7	37,2	2,7	2,8	10,7	5,2	4,8	3,2	2,9	1,5	2,5	100,0
35-44	20,2	3,2	2,0	35,0	2,8	1,4	12,4	4,5	6,3	6,6	2,2	1,1	2,3	100,0
45-54	19,7	2,7	2,5	34,0	1,8	1,8	11,5	3,8	7,0	10,9	0,8	1,3	2,3	100,0
55-59	19,6	2,5	1,8	32,0	1,9	2,8	8,0	4,6	7,7	14,4	1,9	0,7	2,2	100,0
Totale	**20,6**	**3,0**	**2,5**	**34,8**	**2,4**	**2,7**	**10,0**	**4,9**	**5,9**	**6,1**	**3,6**	**1,1**	**2,5**	**100,0**
Nord-ovest	19,4	2,8	2,3	37,6	2,0	2,1	11,1	3,8	6,0	5,7	3,8	1,0	2,4	100,0
Nord-est	24,0	5,2	3,5	22,9	2,3	1,9	9,6	5,9	7,6	8,1	5,3	1,1	2,5	100,0
Centro	19,1	1,5	2,5	40,7	2,6	1,9	9,5	3,5	5,2	7,0	3,2	1,0	2,1	100,0
Sud	21,7	2,8	2,3	34,3	2,7	4,9	9,3	6,1	4,7	4,4	2,5	1,2	3,2	100,0
Isole	17,9	3,5	1,5	39,1	2,8	3,8	9,6	6,6	6,0	3,8	2,5	1,1	1,9	100,0
Italia	**20,6**	**3,0**	**2,5**	**34,8**	**2,4**	**2,7**	**10,0**	**4,9**	**5,9**	**6,1**	**3,6**	**1,1**	**2,5**	**100,0**
Al centro dell'area metropolitana	17,5	1,7	2,1	54,3	2,2	1,4	6,4	3,3	3,5	4,0	1,2	0,9	1,6	100,0
In periferia dell'area metropolitana	19,1	3,4	2,5	43,9	1,9	2,3	9,0	3,6	3,8	5,3	2,8	0,9	1,6	100,0
50.001 abitanti e più	20,8	3,5	1,8	31,8	2,4	2,3	10,9	4,2	6,6	9,0	3,0	0,8	3,0	100,0
Da 50.000 a 10.001 abitanti	22,6	3,0	2,7	23,5	3,0	3,1	11,6	6,8	7,1	7,2	4,7	1,3	3,4	100,0
Da 10.000 a 2001 abitanti	22,3	3,5	3,3	23,8	2,5	4,3	12,3	5,8	7,2	5,6	5,5	1,4	2,4	100,0
Fino a 2000 abitanti	22,6	5,8	3,3	22,8	0,7	2,7	10,3	5,7	9,7	3,8	7,8	1,4	3,5	100,0
Italia	**20,6**	**3,0**	**2,5**	**34,8**	**2,4**	**2,7**	**10,0**	**4,9**	**5,9**	**6,1**	**3,6**	**1,1**	**2,5**	**100,0**

Tavola 8 - Donne di 14-59 anni che nel corso della vita hanno subito molestie, per autore della molestia, classe di età, ripartizione geografica e tipo di comune. Anno 1997-1998 (per 100 vittime con le stesse caratteristiche)

Classi di età Ripartizione geografica Tipo di comune	Autore del fatto										
	estraneo	persona conosciuta di vista	datore di lavoro o superiore	collega	compagno di scuola/alun. studente	amico	vicino di casa	coniuge convivente o familiare	parente	non risponde	altro
14-17	60,2	17,5	-	0,6	6,7	9,8	-	-	0,5	-	5,0
18-24	64,8	14,7	2,6	0,9	2,5	10,4	1,2	0,3	2,0	0,5	1,8
25-44	67,2	12,3	3,8	4,5	0,4	6,6	1,1	0,7	2,1	0,8	2,4
45-54	69,0	11,6	2,5	5,3	0,5	6,1	1,7	0,7	1,9	0,5	2,5
55-59	70,6	11,1	2,2	2,5	0,7	6,5	1,3	0,5	1,6	1,0	3,5
Totale	**67,2**	**12,6**	**3,1**	**3,9**	**1,0**	**7,1**	**1,2**	**0,6**	**1,9**	**0,7**	**2,5**
Nord-ovest	68,8	11,4	3,1	4,4	1,0	6,1	1,7	0,5	1,9	0,7	2,4
Nord-est	64,8	14,0	3,5	3,6	1,2	7,4	1,2	0,5	2,5	1,2	2,3
Centro	69,4	11,8	2,6	4,0	0,8	6,7	0,6	0,8	1,5	0,6	2,9
Sud	65,2	13,4	3,7	3,6	1,0	9,2	1,0	0,7	1,3	0,5	2,3
Isole	65,9	13,7	2,7	3,0	1,0	6,6	1,4	0,7	3,2	0,2	3,0
Italia	**67,2**	**12,6**	**3,1**	**3,9**	**1,0**	**7,1**	**1,2**	**0,6**	**1,9**	**0,7**	**2,5**
Al centro dell'area metropolitana	80,7	7,8	1,3	3,1	0,3	3,4	0,8	0,5	1,3	0,1	2,5
In periferia dell'area metropolitana	73,3	9,0	4,1	3,7	1,0	6,6	0,2	0,1	2,7	0,1	1,5
50.001 abitanti e più	69,7	12,7	3,3	3,5	1,0	6,4	1,3	0,2	1,3	0,5	1,8
Da 50.000 a 10.001 abitanti	59,1	15,2	3,5	4,2	1,0	9,8	1,5	1,0	2,7	1,2	3,2
Da 10.000 a 2001 abitanti	57,0	16,3	4,2	4,8	1,7	8,6	1,6	1,0	1,8	1,3	3,2
Fino a 2000 abitanti	52,2	19,5	3,2	4,2	1,6	12,4	2,4	0,2	2,5	0,8	2,8
Italia	**67,2**	**12,6**	**3,1**	**3,9**	**1,0**	**7,1**	**1,2**	**0,6**	**1,9**	**0,7**	**2,5**

Tavola 9 - Donne di 14-59 anni che nel corso della vita hanno subito violenza o tentata violenza per conseguenze psicologiche del fatto, classe di età, ripartizione geografica e tipo di comune - Anno 1997-1998 (per 100 vittime con le stesse caratteristiche)

Classi di età Ripartizione geografica Tipo di comune	Non più tranquilla quando esce	È diventata più fredda	Evita strade isolate	Ha paura del buio	Non esce più la sera	È diventata più aggressiva	Ha fatto un corso di autodifesa	Ha lasciato il partner	È andata via di casa	Ha cambiato lavoro	Si sente meno femminile	Ha superato l'episodio	Altro	Non vuole rispondere
14-17	14,4	41,0	14,0	6,8	3,4	3,4	3,4	-	-	-	-	24,7	-	19,1
18-24	20,4	42,7	5,8	4,8	2,4	11,7	1,8	2,2	-	0,1	1,5	34,8	15,7	3,4
25-34	17,2	43,3	6,7	4,8	3,5	19,2	1,1	2,4	0,4	2,4	0,4	24,0	11,0	2,2
35-44	10,9	41,5	8,9	5,4	4,1	10,6	0,9	2,2	2,7	3,3	0,5	33,1	11,8	4,3
45-54	13,5	32,4	7,8	3,0	2,4	15,8	-	2,3	2,7	2,5	1,8	30,3	7,0	8,0
55-59	10,6	32,3	9,3	3,7	2,7	9,3	-	5,8	1,2	5,8	2,9	39,7	6,8	3,
Totale	**14,8**	**39,7**	**7,8**	**4,6**	**3,2**	**13,8**	**1,0**	**2,5**	**1,4**	**2,5**	**1,1**	**30,7**	**10,5**	**4,7**
Nord-ovest	15,7	42,7	6,7	5,6	3,0	15,5	2,1	2,8	2,4	3,2	2,4	32,0	6,4	2,8
Nord-est	16,6	38,6	9,0	6,7	3,9	8,4	1,1	1,8	2,0	3,5	0,5	31,6	9,3	4,9
Centro	15,7	38,8	4,9	1,2	1,8	15,4	0,6	3,4	1,2	-	-	30,2	12,9	7,1
Sud	13,2	36,4	8,5	4,0	3,5	16,5	0,3	2,5	0,2	2,6	0,4	29,0	14,4	5,4
Isole	9,6	44,9	11,0	4,5	3,7	13,4	-	1,6	0,8	2,3	2,6	30,4	10,4	2,
Italia	**14,8**	**39,7**	**7,8**	**4,6**	**3,2**	**13,8**	**1,0**	**2,5**	**1,4**	**2,5**	**1,1**	**30,7**	**10,5**	**4,7**
Al centro dell'area metropolitana	15,3	39,8	11,3	5,4	1,5	17,5	0,9	3,7	2,6	0,4	0,4	27,3	12,9	4,0
In periferia dell'area metropolitana	19,4	43,8	7,7	4,6	5,5	15,4	1,5	1,1	-	-	-	29,7	7,1	5,0
50.001 abitanti e più	17,1	43,2	12,3	5,7	4,6	15,2	0,9	6,4	0,9	4,1	3,5	29,1	12,7	2,0
Da 50.000 a 10.001 abitanti	16,6	35,6	2,5	2,8	1,5	12,3	0,1	0,5	1,1	2,3	0,0	36,3	11,1	3,9
Da 10.000 a 2001 abitanti	9,0	39,5	8,1	5,3	4,8	10,8	1,0	1,1	2,1	3,7	1,6	29,0	7,4	8,7
Fino a 2000 abitanti	12,2	40,3	2,9	2,9	2,1	11,6	4,1	2,8	0,1	4,9	-	31,5	11,6	1,0
Italia	**14,8**	**39,7**	**7,8**	**4,6**	**3,2**	**13,8**	**1,0**	**2,5**	**1,4**	**2,5**	**1,1**	**30,7**	**10,5**	**4,7**

Le altre pubblicazioni del Centro nazionale disponibli anche sul sito www.minori.it

Quaderni

n. 1 *Violenze sessuali sulle bambine e sui bambini*, marzo 1998
n. 2 *Dossier di documentazione*, maggio 1998
n. 3 *Infanzia e adolescenza: rassegna delle leggi regionali aggiornata al 31 dicembre 1997*, giugno 1998
n. 4 *Figli di famiglie separate e ricostituite*, luglio 1998
n. 5 *I "numeri" dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, edizione 1998*, settembre 1998
n. 6 *Dossier di documentazione*, dicembre 1998
n. 7 *Minori e lavoro in Italia: questioni aperte*, febbraio 1999
n. 8 *Dossier di documentazione*, aprile 1999
n. 9 *I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"*, ottobre 1999
n. 10 *Infanzia e adolescenza: aggiornamento annuale della raccolta delle leggi regionali*, settembre 1999
n. 11 *Dossier di documentazione*, novembre 1999
n. 12 *In strada con bambini e ragazzi*, dicembre 1999
n. 13 *Indicatori europei dell'infanzia e dell'adolescenza*, gennaio 2000
n. 14 *Quindici città "in gioco" con la legge 285/97*, febbraio 2000
n. 15 *Tras-formazioni: legge 285/97 e percorsi formativi*, marzo 2000
n. 16 *Adozioni internazionali*, maggio 2000
n. 17 *I numeri italiani*, dicembre 2000
n. 18 *I progetti nel 2000*, gennaio 2001

Cittadini in crescita

Rivista trimestrale di documentazione realizzata dal Centro nazionale di documentazione, per la conoscenza e l'aggiornamento su problematiche emergenti e su iniziative nazionali e internazionali attuate dalle istituzioni e dal privato sociale nell'ambito di infanzia, adolescenza e famiglia.
Comprende contributi di analisi e proposte, resoconti sintetici di iniziative, attività e dibattiti intrapresi e sviluppati a livello internazionale e locale, e propone alcuni documenti ritenuti particolarmente significativi.

Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza

Trimestrale di segnalazioni bibliografiche (monografie, articoli, documentazione internazionale) realizzato dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana e l'Istituto degli Innocenti.

biblio7

Settimanale bibliografico della documentazione acquisita dall'Istituto degli Innocenti, promosso dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana.

Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità

aprile 1998

Il manuale di orientamento alla progettazione degli interventi previsti nella legge 285/97 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, individua gli obiettivi e le modalità di attuazione della legge, le aree di intervento e gli strumenti per la progettazione. È disponibile su Cd-Rom.

Il calamaio e l'arcobaleno

luglio 2000

La nuova pubblicazione, in continuità con il primo "manuale", si propone di contribuire a sostenere e diffondere la logica della progettazione e della programmazione di un piano di intervento destinato all'infanzia e all'adolescenza pensato per il territorio. Le fasi di progettazione del piano territoriale sono arricchite da approfondimenti tematici e da un'esaustiva bibliografia.

Q&D 19_265-268 17.05.2001 16:14 Pagina 268

Finito di stampare nel mese di gennaio 2001
presso la tipografia Biemmegraf – Piediripa di Macerata (MC)