

degli elementi più dolenti del fenomeno. Il percorso di allontanamento dalla prostituzione determina l'isolamento sociale della minore 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.

C) Valutazione degli elementi di forza e di debolezza delle leggi sulla violenza e lo sfruttamento sessuale dei minori

- Si sono evidenziati problemi di applicazione dell'art. 609-*decies* c.p. (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 CTU, 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 segretezza 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 D.P.R. 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 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 implicino 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.

D) 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 post-universitaria.

- 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.

E) Aspetti critici dell'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 ed 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 rimane pur sempre una risorsa importante per il bambino. Tale impostazione porta ad 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 ad intervenire sulle urgenze piuttosto che costruire un progetto di lungo periodo.
- Inizia ad 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 ad 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. E' 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.

4. Le iniziative del Governo centrale

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

Alcune di tali 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 contrastare 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

Sin 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 ad 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 compreso nella 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 T.U. 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 c.p., 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 di 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 e 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 ed 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 ed 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 coinvolti 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 al bambino/a e l'adozione di protocolli di intesa tra le diverse competenze istituzionali (integrazione socio-sanitaria, rapporti tra uffici giudiziari, tra servizi socio sanitari 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, ed ha contribuito non poco alla diffusione di una esatta conoscenza e comprensione del fenomeno ed 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 internazionali 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 ed 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 attribuito 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, il che renderà possibile il rilascio di quel permesso di soggiorno temporaneo funzionale proprio alla possibilità 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 15 punti locali per assicurare un tempestivo aiuto 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 n. 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 ed 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 promuovendo 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 L. n. 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 L. n. 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 turismo sessuale. Un aspetto estremamente innovativo nelle previsioni di utilizzazione delle risorse disponibili nel Fondo è la destinazione di un terzo di esse ad 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. L'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 del proprio sviluppo, intervenendo e adottando un'ottica di genere fin dall'infanzia. significa creare le premesse per accrescere 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, 10 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 finanzia 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/Rep. 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 bilaterale 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 dell'Infanzia 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 18 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 una 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 e 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 ad un'adeguata formazione dei dirigenti preposti a tali strutture, nonché degli operatori, attraverso seminari di formazione della durata di una settimana, aventi ad 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 criminosi coinvolgenti i minori vittime di reato in sintonia con l'attività svolta in altri Paesi.

A seguito delle legge n. 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 S.I.R.E.N.E.). La forte condivisione, a livello europeo ed internazionale, delle misure 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 S.T.O.P.-(*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'O.I.M. (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 alla elaborazione delle strategie anticrimine del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Inoltre, per contrastare, a livello europeo ed 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 coordinare l'attività informativa e di indagine tramite i canali Interpol;
- a 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 materia, 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);
- a 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;
- a collaborare all'azione comune dell'Europol in materia di traffico degli esseri umani ed allo sfruttamento sessuale dei minori e delle donne.

Infine, la legge n. 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