

PRESENTAZIONE DEL MINISTRO DELLE POLITICHE PER LA FAMIGLIA ON. ROSY BINDI

La scelta del Governo italiano di nominare un Ministro delle Politiche per la Famiglia e di affidare ad esso il coordinamento della lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori, previsto dalla Legge n. 269 del 1998, rappresenta un'indicazione chiara della volontà di costruire una politica capace di armonizzare e tutelare i diritti della persona fin dalla più tenera età e i diritti della famiglia, con una costante attenzione rivolta alla prevenzione e al contrasto di ogni forma di violenza. Una scelta lungimirante che ha permesso di rilanciare e rafforzare l'azione del Comitato interministeriale CICLOPE sviluppando una strategia integrata, la sola in grado di mobilitare una più attenta vigilanza nei confronti dei maltrattamenti e degli abusi sui bambini e gli adolescenti.

L'esperienza maturata in questi anni ha fatto emergere con forza la consapevolezza che alle buone leggi, di cui peraltro l'Italia dispone e che ne fanno uno dei Paesi all'avanguardia in Europa e nel mondo, si affianchino risorse, strutture, professionalità adeguati alle dimensioni e alla gravità del fenomeno. C'è, infatti, la necessità di rafforzare la presenza di una rete di servizi innovativi in grado di monitorare e intercettare tempestivamente sia le forme più subdole di aggressione all'integrità fisica e psicologica dei minori, sia la povertà e il disagio di tante famiglie in cui spesso maturano e si consumano gli atti di violenza. Per realizzare questo obiettivo sono richiesti, in particolare, buoni livelli di specializzazione e la capacità della Pubblica Amministrazione di valorizzare e interagire con tutta la ricchezza di competenze presenti nel mondo dell'associazionismo e del volontariato.

In questa prospettiva abbiamo disciplinato in modo organico, con un nuovo regolamento, le funzioni dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. Con la sua nuova Banca dati, l'Osservatorio rappresenta oggi la sede privilegiata per il raccordo delle diverse fonti e informazioni su questo fenomeno e per l'elaborazione di adeguate strategie di intervento. Gli accordi sottoscritti con i ministri della Giustizia, dell'Interno e per le Riforme e l'Innovazione nella Pubblica Amministrazione, permetteranno di condividere un complesso di dati eterogenei (sulle indagini, sulle tipologie dei reati, sugli autori degli stessi, sulle sanzioni applicate ai colpevoli e sulle misure di protezione, sul profilo delle vittime e i diversi contesti in cui maturano gli abusi) e di coordinare in modo più efficace e tempestivo sia gli interventi di repressione sia le politiche di prevenzione.

In questa Relazione si riferisce in modo sistematico sul complesso delle azioni poste in essere da tutti gli attori, istituzionali e sociali, impegnati nella tutela dell'infanzia: Governo, Regioni, Enti locali, Magistratura, Forze di Polizia, Terzo settore e Volontariato. Si tratta di un'analisi dettagliata, ricca di dati e approfondimenti su singoli aspetti del fenomeno delle violenze sui minori che si sofferma con particolare attenzione sul fronte della prevenzione primaria e delle azioni di promozione della genitorialità e della famiglia, il soggetto essenziale per la crescita e il benessere del bambino.

La Relazione ha potuto beneficiare anche delle conclusioni di un'ampia ricognizione sul sistema italiano di prevenzione del disagio e protezione dei soggetti a rischio, che abbiamo avviato nell'autunno del 2006 accogliendo l'invito rivolto dal Consiglio d'Europa a sviluppare una più intensa collaborazione nell'ambito del Programma di Azione "Bambini e Violenza".

Il contesto internazionale appare, peraltro, cruciale per mettere in campo misure davvero efficaci di repressione della pedofilia e della prostituzione minorile che sempre più si configurano, pensiamo solo alla pedopornografia su Internet o al turismo sessuale, come fenomeni transnazionali. Su questo versante, appare significativo il ruolo dell'Italia, ampiamente documentato nella Relazione, e degli esperti dell'Osservatorio che con il Dipartimento per le politiche della Famiglia hanno attivamente collaborato alla redazione della nuova Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale,

firmata dal nostro Paese nel novembre 2007. Convenzione che mi auguro il Parlamento ratifichi quanto prima.

La Relazione si offre, infine, come un contributo a rafforzare nelle Istituzioni e nella società la consapevolezza delle novità e dei cambiamenti a cui assistiamo. Occorre evitare sia un'attenzione allarmistica ed episodica, dettata dai singoli casi della cronaca, sia il rischio di minimizzare la portata di un fenomeno abietto e raccapricciante. Occorre invece promuovere, in tutti gli ambiti della società, una più attenta cultura del rispetto e dei diritti dei bambini e degli adolescenti. L'indifferenza o peggio la silenziosa tolleranza dell'infanzia violata ci predispone ad un'umanità più cinica e crudele, un'umanità più povera e senza futuro. Ogni bambino sfruttato o abusato rappresenta, infatti, la negazione di quei valori fondamentali della persona umana che costituiscono il fondamento di ogni convivenza civile.



Rosy Bindi

Indice sommario

CAPITOLO I - L'analisi del contesto nazionale: le azioni del governo e delle amministrazioni centrali.....p. 1

Sezione I - Attività a livello nazionale

- I.1. Prevenzione primaria
- I.2. Assistenza e protezione
 - I.2.1. Azioni di servizio: progetti di iniziativa governativa
 - I.2.2. Gli interventi sul territorio: una panoramica
 - I.2.3. Le politiche sociali per la prevenzione, l'assistenza e il reinserimento sociale delle vittime
 - I.2.4. L'ascolto del minore in ambito giudiziario
 - I.2.5. Azioni di contrasto e repressione dei reati
 - I.2.6. Monitoraggio del fenomeno

Sezione II - Attività a livello europeo e internazionale

- II.1. I diritti dei minori nell'ambito dell'Unione europea: dalla strategia europea alla riforma costituzionale
 - II.1.1. Unione Europea e diritti dell'infanzia
 - II.1.2. La strategia dell'UE sui diritti dei minori
 - II.1.3. Il Forum europeo sui diritti dei minori
 - II.1.4. La riforma del Trattato costituzionale
- II.2. La costruzione di uno spazio europeo per le politiche per i bambini, la promozione della prevenzione della violenza all'infanzia e la repressione dei fenomeni criminosi di cui essi sono vittime: la partecipazione dell'Italia a progetti e iniziative di scambio e collaborazione
 - II.2.1. La partecipazione dell'Italia al "Programme of action on Children and Violence (2005-2007)"
 - II.2.2. Progetti di ricerca e di scambio di esperienze a livello europeo e internazionale per rafforzare l'azione istituzionale
- II.3. La partecipazione italiana alle attività di monitoraggio e di indirizzo in sede internazionale
- II.4. La Cooperazione internazionale

CAPITOLO II - Le iniziative delle Regioni e delle Province autonome, delle ONG e degli enti del privato e privato socialep. 117

Sezione I - Iniziative dei governi regionali e degli enti locali

- I.1. Risultati della ricognizione presso le Regioni e le Province Autonome
 - I.1.1. Atti di indirizzo, coordinamento e programmazione
 - I.1.2. Prevenzione primaria: informazione, formazione, rilevazione precoce
 - I.1.3. Interventi di consulenza, protezione, sostegno, trattamento e reinserimento sociale
 - I.1.4. Iniziative contro lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti. Tratta. Pedopornografia
 - I.1.5. Azioni di monitoraggio, ricerca e valutazione
- I.2. Il rilievo assegnato ai temi del maltrattamento e abuso all'infanzia in una panoramica di sintesi delle leggi regionali di riordino dei servizi per i bambini fuori famiglia alla luce degli standard internazionali

- I.2.1. Qualche informazione di contesto: le caratteristiche degli istituti per l'infanzia in Europa
- I.2.2. Le indicazioni degli standard internazionali
- I.2.3. L'esperienza di de-istituzionalizzazione in Italia: i riferimenti normativi nazionali
- I.2.4. Qualche osservazione conclusiva
- I.3. Risultati della ricognizione presso le Città Riservatarie
 - I.3.1. Il contesto

Sezione II - Il contributo dell' Associazionismo, del Terzo settore e del Volontariato

- II.1. L'impegno per i diritti e contro la violenza e lo sfruttamento di bambini e adolescenti: uno sguardo d'insieme
- II.2. Il coordinamento tra amministrazioni centrali e decentrate e rappresentanti della società civile, associazionismo, ONG, Terzo settore e Volontariato
 - II.2.1. Azioni di monitoraggio e advocacy
 - II.2.2. Il coinvolgimento a livello regionale e locale

Sezione III - Il sistema dei servizi e degli interventi di prevenzione e di tutela minori: uno sguardo d'insieme

- III.1. Il contesto: considerazioni generali
- III.2. La riorganizzazione dei servizi di tutela in campo agli ambiti comunali – la legge 328/00
- III.3. La produzione e la diffusione di linee guida sul fenomeno – una riflessione
- III.4. Le équipes 'specialistiche multidisciplinari e l'integrazione sociosanitaria
- III.5. Rischi e opportunità dei modelli organizzativi utilizzati nelle diverse fasi dell'intervento
 - III.5.1. La rilevazione
 - III.5.2. La segnalazione all'autorità giudiziaria
 - III.5.3. La protezione
 - III.5.4. La valutazione
 - III.5.5. Il trattamento
 - III.5.6. Il tema della valutazione della qualità e dell'efficacia dei servizi

CAPITOLO III - Analisi dei dati disponibilip. 241

Sezione I. I dati statistici sulle forme di violenza che coinvolgono bambini e adolescenti

- I.1. I reati introdotti dalla legge 269/98
- I.2. Le violenze sessuali sui minori e la relazione tra vittima e abusante
- I.3. Minori vittime di abusi sessuali segnalati e presi in carico dagli Uffici del Servizio Sociale per i minorenni
- I.4. I minori coinvolti nella tratta di esseri umani
- I.5. L'impiego di minori in attività di accattonaggio
- I.6. Pedopornografia e Internet

Sezione II . Il recupero e la presa in carico di minori prostituiti. Una ricerca esplorativa

- II.1 La ricerca su "il recupero e la presa in carico di minori prostituiti"
- II.2. Lo scenario attuale
- II.3. Le principali risultanze empiriche
- II.4. Prospettive future

Sezione III. I dati del servizio 114 emergenza infanzia

- III.1. Bambini e adolescenti stranieri

Sezione IV. Alcuni dati dal progetto sperimentale per la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali Biennio 2005-2006

- IV.1. I minori segnalati e/o presi in carico

IV.2. La tipologia di situazioni segnalate

IV.3. La segnalazione al servizio

IV.4. Lo stato del bambino

IV.5. Gli interventi attuati

Sezione V. La ricerca Percorsi di vita dall'infanzia all'età adulta

V.1. La struttura dell'indagine: metodologia, aree di analisi e strumenti

V.2. Alcuni dati

V.3. Caratteristiche principali delle esperienze di abuso sessuale

V.4. Caratteristiche principali delle esperienze di maltrattamento

V.5. Gli effetti a lungo termine delle esperienze traumatiche

V.6. Violenze in età adulta

V.7. Conclusioni

CAPITOLO IV - Approfondimenti tematici sulle violenze secondo di diversi ambiti di vita del bambino: famiglia, scuola e comunitàp. 293

Sezione I. La prevenzione della violenza e la cura attraverso il sostegno e il recupero positivo della genitorialità

I.1. Sostenere e valorizzare la famiglia: interventi specifici per la protezione dei bambini a rischio o vittime di violenze

Sezione II. Una nuova sfida per i servizi: il supporto ai bambini adottati vittime di pregressi traumi da maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale

II.1. L'adozione: un fenomeno in crescita

II.2. L'incrocio tra adozione e abuso

II.3. I fattori di rischio

II.4. Riflessioni da un'esperienza sul campo: l'impatto di pregresse, gravi esperienze traumatiche nel processo adottivo (contributo dell'Équipe Adozioni A.S.L.8, Moncalieri - Regione Piemonte)

II.5. Conclusioni

Sezione III. Prevenzione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale: la parola ai bambini e ai ragazzi nella scuola

III.1. Programmi educativi di prevenzione specifica

III.2. Programmi educativi di prevenzione aspecifica

III.3. Conclusioni

Sezione IV. Profili dei minorenni autori di reato sessuale. Conseguenze sul piano giuridico, della prevenzione e dell'intervento

IV.1. La dimensione quantitativa e il contesto

IV.2. Premesse necessarie

IV.3. Fenomenologia dei reati sessuali commessi da minorenni

IV.4. Un crimine anomalo. La pedopornografia attraverso internet

IV.5. Psicodinamica del reato adolescenziale

IV.6. Azioni di prevenzione e intervento

IV.7. Il lavoro sul campo: un'esperienza dagli operatori della giustizia minorile

IV.8. Il lavoro sul campo: esperienze trattamentali con adolescenti abusanti sessuali. Il trattamento di gruppo

Sezione V. Il ruolo delle agenzie di socializzazione per la prevenzione dell'abuso: sperimentazione psicoeducativa: un percorso di sviluppo del Self Empowerment in minori vittima di Esperienze Sfavorevoli Infantili (esi)

V.1. La sperimentazione educativa: definizione del contesto e sue implicazioni

V.2. Modelli riparativi e modelli promozionali per intervenire sul maltrattamento

V.3. Resilienza e Self Empowerment

V.4. Lo sviluppo di una “buona” dinamica relazionale in contesti educativi con minori maltrattati o abusati

V.5. La progettazione di strumenti psicoeducativi nel progetto Equal

V.6. Il processo di formazione come luogo di intervento educativo rivolto a minori vittima di maltrattamento o abuso

Sezione VI. La stampa e la rappresentazione della violenza che coinvolge bambini e adolescenti

VI.1. Presentazione dei contenuti e osservazioni preliminari

VI.2. Il peso della violenza

VI.3. Forme della violenza/1: la violenza subita dai bambini

VI.4. Forme della violenza/2: la violenza sessuale sulle ragazze

VI.5. Forme della violenza/3: la violenza fra pari

VI.6. Casi eclatanti

VI.7. Note metodologiche sul contributo dell'informazione

CAPITOLO V - Nuove tecnologie e nuove fattispecie di reatop. 379

1. Cosa sono le immagini di violenze sessuali su bambini e adolescenti?

2. Il quadro normativo nazionale

3. Il rafforzamento attuato dalla legge n. 38/2006

4. Le novità normative di natura procedurale introdotte dalla legge 38/2006

5. Le attività di contrasto e di repressione dei nuovi reati

6. Le nuove prospettive in ambito nazionale

7. Gli orientamenti giurisprudenziali

APPENDICE STATISTICA.....p. 405

Capitolo I - L'ANALISI DEL CONTESTO NAZIONALE: LE AZIONI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Premessa

La strategia italiana per la prevenzione e la protezione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze¹ dalla violenza e dallo sfruttamento sessuale, si è sviluppata nel corso degli anni seguendo tre principi – guida che possono essere così sintetizzati:

- a. dare efficacia ed effettività delle politiche a favore dell'infanzia significa realizzare politiche più generali finalizzate a migliorare le condizioni sociali e politiche dell'intera comunità italiana;
- b. l'impegno nelle azioni di prevenzione e di protezione dell'infanzia dalla violenza non può essere sollecitato solo da eventi emergenziali, ma deve diventare oggetto di attenzione continua e di strategie di medio e lungo periodo;
- c. la protezione dei bambini vittime di violenza e la prevenzione della violenza non possono dipendere solo da buone leggi, poiché la legislazione deve essere accompagnata da interventi di natura amministrativa che creino risorse, strumenti e servizi per rispondere alle necessità e agli interessi di bambini.

A questi, si è aggiunta in anni recentissimi una più lucida consapevolezza circa i legami esistenti tra violenza verso le donne e violenze verso i bambini e gli adolescenti, entrambi vittime di comportamenti che rispondono ad una logica di sopraffazione che mira ad annullare, a ridurre a cose, i soggetti percepiti più deboli dal punto di vista biologico, sociale e culturale, e ne è una testimonianza il Disegno di legge A.C. 2169 "Misure di sensibilizzazione e prevenzione, nonché repressione dei delitti contro la persona e nell'ambito della famiglia, per l'orientamento sessuale, l'identità di genere ed ogni altra causa di discriminazione".

Si tratta di una svolta che ha in sé grandi potenzialità perché una lettura integrata del fenomeno potrà permettere di intervenire più efficacemente specialmente nelle situazioni di violenza intrafamiliare, sia dal punto di vista giuridico nell'applicazione della legge per assicurare protezione alle vittime dirette e indirette di maltrattamenti psicologici, fisici, sessuali ed economici avvenuti all'interno di un nucleo familiare, sia dal punto di vista degli interventi di assistenza e protezione, se maggiore collaborazione sarà possibile tra i servizi che si occupano della tutela di bambini e adolescenti e servizi che intervengono in aiuto delle donne vittime di violenze domestiche ed extradomestiche.

È importante l'intreccio tra benessere e disagio che lega tra loro i principi guida ai quali ha cercato di uniformarsi in questi anni l'azione di governo, indicando che la strada da percorrere per la prevenzione dell'abuso e dello sfruttamento deve partire anche dalla promozione del benessere e dal consolidarsi di una cultura effettivamente rispettosa dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Dare valore anche ad un principio di trasversalità delle azioni a favore dell'infanzia negli atti di politica e di programmazione generali è la direzione verso la quale muoversi, e questo non per negare le necessarie caratteristiche di specialità che deve avere ogni misura

¹ Nel prosieguo della Relazione, per semplicità di esposizione, utilizzeremo sovente solo il termine "bambino" declinato al maschile singolare e plurale, talvolta accompagnato da quello di adolescente. Si tratta di una scelta non del tutto corretta che assimila il maschile ad un genere "non marcato" (Alma Sabatini, 1987, Per un uso non sessista della lingua italiana). In questo campo l'annullamento delle differenze di genere è un'operazione di semplificazione della realtà estremamente scorretta perché l'osservazione clinica, il lavoro sul campo e la ricerca dimostrano molto chiaramente che esistono differenze di genere nel tipo di violenze subite dai soggetti minorenni, e che la differenza di genere influenza anche gli esiti patologici e i percorsi di recupero dal trauma. Inoltre, nella maggior parte dei casi, quando sarà utilizzato solo il termine "bambino", con esso ci riferiremo a soggetti di entrambi i sessi, infradiciottenni ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989), recepita nell'ordinamento italiano con la legge 27 maggio 1991, n. 176.

orientata ad agire in questo contesto, bensì per comprendere quanto le politiche sociali, finanziarie, del mercato del lavoro, della salute e della lotta alla criminalità e alla devianza influenzino lo stato dei bambini, in termini, ad esempio, di potenziamento e/o riduzione dei fattori di rischio o dei fattori protettivi e delle risorse.

Nell'operare in questo settore una dimensione ha particolare rilievo, la dimensione etica, che alimenta un impegno per i bambini e per gli adolescenti che trova punti di riferimento non necessariamente professionali. In Italia una forte affermazione di questa dimensione è testimoniata dal ruolo del volontariato, il cui impegno manifesta principi di solidarietà, condivisione e responsabilità, che lo rendono anche attore di stare in relazione col il sistema locale non in modo spontaneo ed estemporaneo, bensì in modo continuativo e coordinato.

Lo sguardo del legislatore, dell'amministratore, dell'operatore e dello studioso ha imparato a posarsi sui tanti contesti di vita nei quali i bambini, nel loro percorso di crescita e di formazione dell'identità, possono diventare esposti a molteplici forme di violenza: l'ambiente familiare, i contesti di socializzazione esterni alla famiglia (scuola, servizi del tempo libero, ecc.), le istituzioni (strutture di accoglienza, servizi), gli ambienti urbani. Qui le singole storie mostrano una realtà complessa dove gli episodi di violenza tendono a cronicizzarsi nel tempo, assumendo molteplici forme che possono incorporare dentro un'unica storia anche tutte le espressioni del fenomeno che abbiamo imparato a conoscere: dal maltrattamento fisico alla tratta, dal maltrattamento psicologico all'abuso sessuale, dalla violenza assistita all'uso del bambino per la produzione di immagini degli abusi sessuali che gli sono imposti.

La definizione di violenza che deve restare sottesa all'azione dell'Italia è quella che quasi dieci anni fa ci fu suggerita da operatori ed esperti riuniti dall'OMS in un consesso internazionale di studio, e ormai ben nota agli operatori italiani e menzionata anche in tanti documenti ufficiali come definizione - guida:

“per abuso all'infanzia e maltrattamento devono intendersi tutte le forme di cattiva salute fisica ed emozionale, abuso sessuale, trascuratezza o negligenza o sfruttamento commerciale o altro che comporti un pregiudizio reale o potenziale per la salute del bambino, per la sua sopravvivenza, per il suo sviluppo o per la sua dignità nell'ambito di una relazione caratterizzata da responsabilità, fiducia e potere” (“Consultation on Child Abuse and Prevention” dell'OMS (1999))

La prevenzione della violenza all'infanzia è quindi un impegno multidimensionale. In primo luogo essa richiede che si intervenga per fermare la violenza prima che questa insorga. Ciò significa promuovere interventi che si rivolgono a tutti i cittadini e le cittadine a prescindere dal fatto che essi presentino specifici elementi di rischio; sono questi gli **interventi universalistici tipici della prevenzione primaria**, che hanno preso forma nelle politiche pubbliche per l'infanzia e l'adolescenza e in iniziative di sensibilizzazione realizzate attraverso campagne di informazione, la mobilitazione del settore privato (si pensi ai codici di condotta sottoscritti dagli operatori del settore turistico per fermare la piaga del turismo sessuale o a quelli che hanno visto firmatari operatori dei mass media e delle nuove tecnologie informatiche) e il sostegno alla genitorialità. Ma agire per l'interruzione della catena della violenza in un'ottica di prevenzione ha voluto dire anche la mobilitazione di risorse indirizzate a nuclei familiari vulnerabili e identificati come esposti al rischio dell'insorgere di forme più o meno gravi di maltrattamento, sono questi i cosiddetti **interventi selettivi, strumenti che rispondono più a esigenze di prevenzione secondaria** e incidono su fattori di rischio individuali, familiari o sociali. Infine, prevenire vuol dire anche lavorare con individui e famiglie quando il maltrattamento è già avvenuto, sono questi gli **interventi mirati** che si collocano nell'area della prevenzione terziaria e sono finalizzati a evitare che nuove violenze accadano, a minimizzare il danno fisico e psicosociale delle vittime e ad assicurare che i perpetratori non rimettano in atti i loro comportamenti violenti.

Le linee di sviluppo della strategia italiana rispondono a quattro imperativi: prevenire, reprimere e proteggere, curare. Il governo italiano si è impegnato a rispondervi attraverso:

- la riforma del quadro legislativo, l'adozione di piani di indirizzo e l'avvio di una programmazione specifica a livello regionale e locale;
- la sperimentazione di strutture di coordinamento centralizzate;
- lo sviluppo di progetti per la creazione di servizi specialistici, di strumenti di ascolto e di strutture e mezzi di coordinamento multisettoriale e interistituzionale a livello decentrato;
- la sensibilizzazione della società e la formazione specialistica degli operatori dei settori educativo, sociale, sanitario, dei media e delle autorità giudiziarie;
- l'avvio di iniziative di informazione rivolte a bambini e adolescenti, con una chiara attenzione a promuovere la loro partecipazione attiva;
- lo svolgimento di indagini e ricerche per la maggiore conoscenza del fenomeno, oltre alla qualificazione e alla mappatura degli interventi.

Quindi seguendo un approccio la cui solidità è dimostrata anche dall'essere coerente con quanto raccomandato già nel 2002 dal Rapporto dell'OMS su "Violenza e Salute" e con le sollecitazioni lanciate ai governi di tutto il mondo da Sérgio Paulo Pinheiro, Esperto indipendente delle Nazioni Unite che ha guidato lo Studio mondiale sulla Violenza verso i bambini e le bambine.

Tutte le dimensioni del governo delle politiche sono state quindi sostenute e sperimentate: la dimensione legislativa, quella di programmazione sociale e sanitaria, quella educativa e promozionale, quella della ricerca e dello sviluppo delle conoscenze. È stato creato sapere, sono stati istituiti e sviluppati servizi, sono state fornite risposte concrete e positive ai bisogni, ma lo sforzo da fare è ancora grande perché se diamo uno sguardo alle reali condizioni di bambini ed adolescenti in Italia, vediamo che ci sono ancora bambini il cui diritto al futuro è stato rubato perché vittime di abuso e sfruttamento sessuale, oppure perché esposti ad altre forme gravi di violenza, quali trascuratezza affettiva e materiale, maltrattamento fisico, o ad essere testimoni di violenze familiari da parte del padre o di conviventi sulla madre o su altri fratelli.

Occorre inoltre riconoscere che le condizioni dei minori, su scala nazionale, non sono omogenee; i problemi dei bambini dei territori del nord Italia sono molto diversi dai problemi dei bambini del Sud; allo stesso modo i problemi dei bambini delle aree rurali differiscono da quelli di chi cresce nelle grandi città e, nelle città, i problemi dei bambini che vivono nei centri urbani sono differenti da quelli di coloro che vivono in aree periferiche.

La periodica ricognizione richiesta al comma 1 dell'art. 17 della legge 269/98 rappresenta quindi un appuntamento utile per verificare lo stato degli interventi, i passi avanti compiuti, ma anche i ritardi e le incongruenze non solamente nella sfera specifica della lotta contro le varie forme di sfruttamento sessuale di bambini e bambine richiamate dalle leggi nn. 269/98 e 38/2006, ma anche in quella del contrasto a tutte le altre forme di violenza che alle prime si intrecciano e che fanno parte dell'esperienza dei bambini.

L'analisi che segue si basa, in primo luogo, su una ricognizione e raccolta di informazioni qualitative e quantitative che il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha realizzato ad hoc per questo lavoro coinvolgendo Regioni, Città riservatarie, soggetti della società civile, nonché Procure e Tribunali ordinari e per i minorenni, contattati grazie alla collaborazione del Ministero della giustizia per effettuare una rilevazione specifica in materia di applicazione di norme procedurali e processuali per l'ascolto del minorenne vittima di reati sessuali. I risultati delle attività di reperimento condotte, sono stati integrati con informazioni che il Centro nazionale raccoglie quale esito di altre ricognizioni periodiche (per es. la Relazione sullo stato di applicazione della legge n.285/97 o la Relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001), e nello svolgimento delle proprie attività istituzionali di ricerca, indagine, documentazione.

Questa quinta edizione della Relazione ha potuto beneficiare anche degli esiti di un processo di analisi del complesso sistema italiano di prevenzione del disagio e di protezione dei bambini a rischio e vittime di violenze, che fu avviato nell'autunno del 2006 su iniziativa del Ministro per la Famiglia accogliendo un invito a collaborare rivolto all'Italia dal Consiglio d'Europa nel quadro dell'attuazione sperimentale del Programma di Azione Bambini e Violenza.

L'adesione dell'Italia a questa iniziativa ha implicato la realizzazione di un'analisi che ha tenuto insieme l'interdipendenza esistente tra politiche per il benessere di bambini e famiglie e politiche per contrastare il "malessere" degli stessi. Come descritto in uno dei prossimi paragrafi, il percorso ricognitivo si è concluso con un Seminario nazionale, svoltosi a Firenze il 22 ottobre 2007, che ha riunito oltre ottanta esperti ed esperte dei settori sociale, educativo sanitario e giudiziario, amministratori regionali e locali, rappresentanti dell'associazionismo e delle ONG. Gli apporti dei partecipanti e le conclusioni del Seminario sono diventati materiali preziosi anche per questa Relazione, e di essi si terrà conto nell'analizzare le criticità del sistema e nel sottolineare aspetti positivi e potenzialità di sviluppo.

In questa edizione della Relazione al Parlamento sarà posta una particolare attenzione alla dimensione della prevenzione primaria e alle azioni volte al rafforzamento delle competenze genitoriali, delle risorse positive delle comunità locali e delle reti formali e informali di famiglie. Perché nelle moderne società occidentali il rischio non coincide più con le aree di povertà o multiproblematicità. Se nelle società meno sviluppate appare ovvio che il bambino a rischio sia quello che appartiene a gruppi sociali svantaggiati (povertà, analfabetismo, scadente assistenza, basse opportunità di vita), nelle società sviluppate il bambino a rischio è quello che vive in un contesto sociale e soprattutto relazionale che non è in grado di produrre risorse capaci di soddisfare i suoi bisogni evolutivi sul piano affettivo e mentale. Deve quindi diventare possibile assumere una visione in qualche modo olistica, ecologica, del sistema degli interventi, perché per la prevenzione è indispensabile verificare quali sono le risorse che favoriscono l'agio relazionale, cognitivo ed emotivo dei bambini e della relazione bambino/a – genitori.

Ma di quale prevenzione si parla? Quale approccio si sta rivelando il più fecondo?

Negli ultimi 10 anni, le statistiche giudiziarie relative alle denunce dei reati di abuso e sfruttamento sessuali hanno registrato un incremento che segnala una crescita non tanto del fenomeno in sé quanto della sua visibilità e riconoscibilità non solo da parte delle forze dell'ordine, ma in primo luogo delle agenzie sociali ed educative che operano a contatto con i bambini e le famiglie. È comunque consapevolezza condivisa e confermata da ricerche recenti², che i numeri ufficiali sottostimano le reali dimensioni delle varie manifestazioni del fenomeno, sino a legittimare la definizione di «epidemia silenziosa» (*silent epidemic*) che ad esso, in particolare all'abuso sessuale, è stata data dall'American Medical Association (AMA) nel 1995.

Interrogarsi su quali siano gli approcci preventivi adottati e quali iniziative siano state assunte ha perciò un rilievo enorme per capire quale sia la capacità delle istituzioni, dei servizi e delle comunità locali di rispondere nel modo più efficace possibile innanzi a eventi che si configurano come violazioni dei diritti umani, con conseguenze gravi a breve e a lungo termine sulla salute fisica, psicologica e sociale degli individui. Conseguenze che si traducono in costi individuali, familiari e sociali che gravano sulle generazioni attuali e future.

Alla funzione preventiva primaria in questo lavoro è attribuito il significato di strategie e programmi che hanno come intento quello di evitare l'abuso al bambino prima che esso si verifichi, quindi la riduzione dell'incidenza del fenomeno. Essa si deve perseguire attraverso azioni a livello sociale, es. attraverso la promozione di una cultura per la tutela dell'infanzia, l'offerta di servizi di sostegno ai futuri genitori nella fase pre-natale, di supporto alla genitorialità e alla relazione educativa genitore-bambino per l'individuazione precoce delle situazioni a rischio e il rafforzamento delle risorse positive che i datori di cure possono mettere in campo per

² Zerilli et al., 2002; Pellai et al., 2004; Bianchi, Moretti, 2006; Istat, 2006; Barlucchi, 2007

superare momenti di crisi di cui si teme l'evoluzione verso condizioni di pregiudizio per i bambini. Questa accezione del concetto di prevenzione ridona senso al concetto della comunità educante, cioè l'esigenza che tutti gli attori che hanno a che fare con i bambini siano messi nelle condizioni di avere consapevolezza della loro responsabilità educativa; un concetto che è ancora alla base di qualsiasi progetto di promozione delle reti familiari e di sostegno alla genitorialità.

Gli elementi raccolti testimoniano certamente una diffusa consapevolezza circa la necessità di agire sulle condizioni di rischio e di rafforzare le competenze protettive dei sistemi familiari e sociali, nonché di auto protezione degli individui. Tuttavia è urgente segnalare anche una caduta della tensione culturale che in questi anni aveva fatto da motore al diffondersi di progetti e attività a livello nazionale. Molte azioni di prevenzione, quali la formazione degli operatori o la realizzazione di progetti di empowerment delle competenze accuditive dei datori di cura e delle competenze socio affettive dei bambini e degli adolescenti, non sono diventate azioni di sistema, da mettere a routine. Contro queste cause di "ammalamento" dei bambini, non si sono affermati modelli di prevenzione diffusi e sistematici come è avvenuto per altre cause di malattia dell'infanzia, talvolta con minor incidenza sulla popolazione infantile. Molte esperienze sono ancora progetti temporanei sui quali non si applicano procedure in qualche modo standardizzate di valutazione, ciò alimenta il rischio che si agisca sull'onda dell'emergenza quasi ripartendo ogni volta da zero e ricorrendo ad una falsa prevenzione basata su campagne che lanciano indiscriminatamente messaggi allarmistici ad adulti e bambini. Le buone pratiche nel paese sono diffuse e vanno valorizzate ma vanno fatte uscire da nicchie di eccellenza per interessare anche altri contesti e supportare altre esperienze meno sviluppate ma non per questo meno vitali e importanti. È necessario, infatti, superare il rischio di autoreferenzialità.

Come osservato durante il Seminario nazionale ricordato in precedenza, quando la riflessione sui processi e i contesti normali di crescita e di sviluppo di bambini e adolescenti incrocia le problematiche del disagio e del maltrattamento, l'applicazione di una prospettiva preventiva nei contesti di normalità solleva tre temi più ricorrenti: il sostegno alla genitorialità nascente, il ruolo della scuola e la promozione di uno spazio partecipativo di bambini e adolescenti attraverso associazioni e altre forme di aggregazione.

Rispetto alle giovani coppie che si apprestano a fare famiglia e a diventare genitori si registra un rischio di isolamento e solitudine che possono far degenerare le normali difficoltà di accudimento in più gravi difficoltà nella relazione genitore – bambino, portare al cronicizzarsi di sofferenze psicologiche nella madre o far sembrare prive di soluzioni le difficoltà di assestamento della coppia innanzi ai cambiamenti che impone la nascita di un figlio. Per contrastare e superare i meccanismi di trasmissione intergenerazionale dei modelli di relazioni violenti è quindi necessario anche un lavoro tempestivo di sostegno alla genitorialità nascente e in alcuni passaggi chiave del ciclo di vita della famiglia attraverso la mobilitazione delle risorse positive a livello individuale, familiare e sociale, nonché attraverso alleanze fattive tra tutte le componenti dei settori pubblici e della società civile che si relazionano ai bambini e alle famiglie, si pensi per esempio al ruolo strategico della pediatria, dei servizi educativi per la prima infanzia, della scuola in genere, ma anche dell'associazionismo familiare e delle reti informali di vicinato.

In ambiente scolastico, contesto di appartenenza per tutti i minori, a fronte delle numerose iniziative realizzate, come peraltro illustrato nel presente rapporto, rimane da meglio delineare e definire (sia sotto l'aspetto giuridico che, in particolare, nelle circolari d'attuazione) la circolazione di informazione sia relative alla fase preventiva (primo ascolto in caso di violenze di diverso tipo e individuazione dei segnali di disagio) sia relative a minori che già hanno subito violenze e per i quali è necessario un comportamento di particolare attenzione da parte dei docenti. A questo riguardo una prassi raccomandata è l'adozione di un approccio integrato tra strutture sociosanitarie, educative e giudiziarie al fine di conoscere le possibilità e i limiti del comportamento di ognuno e trarre giovamento dall'intervento delle altre strutture. Nei contesti a forte struttura gerarchica, come ad es. la scuola, è forse opportuno indicare quali informazioni

debbano essere date al docente (che si trova a diretto contatto con il bambino o l'adolescente) e quali debbano rimanere riservate al Dirigente Scolastico (che, nei fatti, non ha di solito rapporti diretti).

L'appartenenza ad associazioni ricreative o gruppi aggregativi locali può rappresentare un'occasione preventiva importante nell'ottica, da una parte, della costruzione dell'autostima dei bambini e dei ragazzi e, dall'altra di rinforzare nei genitori la fiducia rispetto alla capacità dei loro figli, che poi è l'altra faccia della medaglia. Le esperienze associative favoriscono processi partecipativi che, come nello scoutismo, propongono ai ragazzi la sperimentazione di relazioni di scambio tra pari e con adulti che possono favorire la valorizzazione delle differenze, anche di genere, e il mettersi alla prova in una dimensione collettiva in cui essi sperimentano una dissonanza positiva rispetto ad eventuali condotte violente subite o agite.

Nonostante un ampio sviluppo del tessuto associativo, almeno nelle regioni del Nord e del Centro Italia, alcuni punti critici diminuiscono le potenzialità di tali esperienze, in primo luogo il fatto che, pur continuando a dichiarare che i bambini, i ragazzi sono soggetti di diritti, spesso li si mantiene in una posizione di fruitori, attivi magari ma comunque sempre fruitori, di qualcosa proposto da altri, confinando sovente la loro partecipazione in una dimensione prestazionale che finisce per escludere ed emarginare i più deboli e i "meno dotati".

Infine, le informazioni raccolte quest'anno confermano la presenza di alcuni snodi critici sui quali è indispensabile ripensare una strategia complessiva dell'Italia, se ne anticipano alcuni:

1. ci sono buone leggi ma non è uniforme la loro applicazione, specialmente quando al centro dei procedimenti giudiziari ci sono bambini e adolescenti, con il conseguente rischio di un effetto iatrogeno della segnalazione;
2. le Amministrazioni centrali dimostrano un indubbio attivismo su questo fronte, la disamina delle attività comunicate è segnale del raggiunto livello di maturazione da parte delle istituzioni italiane, oggi sempre più capaci di conciliare interventi sul campo, ricerca e sperimentazione, anche a livello europeo ed internazionale. Lo snodo critico è quindi il raccordo sistematico: in questo senso il Comitato CICLOPE e l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile hanno tutte le potenzialità per adempiere non solo ad una funzione di coordinamento e di scambio, ma anche di documentazione utilizzando il supporto tecnico scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che potrebbe trasferire a questo settore l'esperienza maturata nella gestione di banche dati sui progetti ex lege 285/97. Il quadro che la Relazione tenta di ricostruire rivela, infatti, l'urgenza di creare un vero e proprio sistema informativo, da aggiornare periodicamente, sulle attività che vedono la partecipazione, a vario titolo, delle amministrazioni centrali con specifiche competenze in materia di prevenzione, tutela, protezione delle vittime e repressione dei reati; a tale esigenza potrà rispondere efficacemente l'avvio della banca dati dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.
3. dare continuità agli interventi di prevenzione e di assistenza e articolarli per fasce di rischio, molti sono i punti di attenzione da valorizzare per incontrare le famiglie anche prima che il pericolo si manifesti e produca danno. In questo senso il progetto di rilancio dei consultori³ può essere un'occasione per ripensare la rete dei servizi, ampliando gli interventi di sostegno anche a valenza preventiva, senza perdere la centralità delle prestazioni specialistiche che con questa casistica devono saper posizionarsi in incroci faticosi con le esigenze giudiziarie di tutela e trattare l'estrema complessità degli effetti post traumatici a breve e lungo termine;
4. la lotta alla tratta e allo sfruttamento sessuale di minorenni nel circuito della prostituzione ha segnato uno sviluppo, anche esemplare, di norme di pratiche di intervento, ma il problema permane e per certi aspetti si può dire che si è aggravato perché le nuove forme

³ L'Intesa per il rilancio dei consultori familiari è stata approvata in sede di Conferenza Unificata il 20 settembre 2007.

di sfruttamento delle minorenni nei circuiti prostituzionali si sono spostati in luoghi al chiuso, più difficilmente intercettabili dagli operatori e dalle forze dell'ordine. Seguendo le logiche del mercato persiste quindi una domanda di prestazioni sessuali da parte di minorenni che non può più restare ai margini dell'attenzione dei servizi e delle istituzioni sia per gli aspetti repressivi sia per quelli preventivi, anche di tipo culturale, e trattamentali. Tra l'altro, l'Italia esporta questa domanda anche in altre parti del mondo: gli italiani, infatti, contribuiscono ad alimentare i flussi dei turisti del sesso che in tanti paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina comportano lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti.

Sezione I - Attività a livello nazionale

A livello centrale le competenze sull'infanzia e l'adolescenza sono divise tra i vari Ministeri (il Ministero della Solidarietà Sociale, il Ministero per le Politiche per la Famiglia, il Ministero delle Politiche giovanili e delle Attività Sportive, il Ministero dei Diritti e delle Pari Opportunità, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, il Ministero dell'Interno, il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero della Giustizia, il Ministero della Pubblica Istruzione, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero della Salute). L'ampio numero dei Ministeri con competenze sull'infanzia e sull'adolescenza ha reso indispensabile una costante ed efficace azione di coordinamento tra i vari dicasteri. In particolare si evidenzia che con la creazione del Ministero per le Politiche della Famiglia e l'attribuzione di alcune competenze di concerto tra il suddetto Ministero e il Ministero della Solidarietà Sociale (come la nomina dei membri del nuovo Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, nonché la ridefinizione delle strutture di responsabilità del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza), è stato creato un primo livello strutturale di raccordo nel quadro di un'architettura indubbiamente molto complessa. Si segnala, in tal senso, che in data 15 marzo 2007 la Commissione parlamentare per l'infanzia ha avviato un'indagine conoscitiva in materia di strumenti di coordinamento istituzionale delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza.

Occorre poi ricordare che il Decreto del presidente del consiglio dei ministri 15 giugno 2006 delega talune funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri al **Ministro delle politiche per la famiglia**, dando a questi incarico di promuovere e coordinare le azioni di Governo volte a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le problematiche generazionali, nonché ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia in ogni ambito (misure di sostegno alla famiglia, contrasto della crisi demografica, sostegno alla maternità, paternità e natalità, misure per la conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia). La competenza del Ministro delle politiche per la famiglia si estende inoltre anche all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento nella materia delle adozioni dei minori italiani e stranieri, delle funzioni di coordinamento dell'attività del Governo nell'ambito dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e analisi dell'infanzia e dell'adolescenza. Il Ministro delle politiche per la famiglia rappresenta inoltre il Governo italiano in tutti gli organismi internazionali e comunitari aventi competenza in materia di tutela della famiglia, anche ai fini della formazione e dell'attuazione della normativa comunitaria.

Le principali iniziative realizzate e promosse a livello centrale non saranno quindi presentate ed esaminate per Ministero di competenza, bensì seguendo uno schema funzionale nel quale la tripartizione della prevenzione discussa sinora è stata re – interpretata per maggiore chiarezza su quattro funzioni :

- Prevenzione primaria
- Protezione e assistenza
- Azioni di contrasto e repressione dei reati
- Monitoraggio del fenomeno

Si tratta di un'articolazione che intende assimilare l'azione delle amministrazioni centrali alle operazioni che gli operatori mettono in campo nella presa in carico di un bambino vittima di abuso e sfruttamento sessuale, proponendo come sfondo lo stesso schema logico fase/funzione che sta a fondamento degli interventi dell'operatore. Uno schema che, sinteticamente, si compone di quattro fasi/funzioni tra loro logicamente e temporalmente interconnesse:

1. rilevazione, come individuazione e lettura dei segnali di malessere dei bambini e dei rischi per la loro crescita, che sono riconducibili a condotte pregiudizievoli. È