

- Guardia di Finanza, la Prefettura, la Procura della Repubblica presso il Tribunale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Trieste, la Provincia di Pordenone, il Tutore pubblico dei Minori della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, i Comuni capofila Ambiti Distrettuali di Pordenone, Azzano Decimo, Sacile, San Vito al Tagliamento e Maniago, l'Azienda per i Servizi Sanitari n. 6 "Friuli Occidentale", l'Azienda Ospedaliera "Santa Maria degli Angeli", l'Ufficio Scolastico Provinciale di Pordenone, le Scuole statali e paritarie, i Pediatri di famiglia, la Caritas Diocesana, l'Associazione "Il Noce", il Consultorio Familiare "Noncello", l'Associazione Italiana per l'Educazione Demografica – AIED, il Comitato Internazionale Associazioni per la Tutela dei Diritti dei Minori – CIATDM, il Comitato Provinciale UNICEF di Pordenone;
- il 15 maggio 2007, è stato firmato il "Protocollo interistituzionale d'intesa per l'adozione di interventi coordinati per la prevenzione e il contrasto dei maltrattamenti e degli abusi sui minori" tra la Questura di Como, la Prefettura, il Comune, la Provincia, la Conferenza dei Sindaci della ASL della provincia di Como, la Procura della Repubblica, il Comando Provinciale dei Carabinieri, l'Ufficio scolastico provinciale di Como, l'ASL della provincia di Como, l'Azienda Ospedaliera S. Anna, l'Ospedale Valduce, la Camera Penale di Como e di Lecco, l'Ordine dei Medici, il Coordinamento comasco delle realtà di accoglienza per minori, il Forum comasco delle associazioni familiari, il Forum comasco del "Terzo settore", le Associazioni Genitori: MOIGE di Como;
 - il 14 luglio 2007, è stato firmato il "*Procollo d'intesa per la segnalazione e la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori*", tra la Questura di Vercelli, la ASL 11 di Vercelli – Dipartimento Materno Infantile, Dipartimento di Territorio, Dipartimento Salute Mentale, Dipartimento Dipendenze – gli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, il Comune, il C.I.S.A.S. di Santhià, la Comunità Montana Valsesia, i Comuni Consorziati di Borgosesia e Serravalle, il Consorzio C.A.S.A. di Gattinara

Interventi su altre aree di vulnerabilità: i minori stranieri non accompagnati e richiedenti asilo

La questione dei minori stranieri non accompagnati è importante e allo stesso tempo complessa: la materia è disciplinata in parte da leggi che regolano il flusso migratorio e in parte dalla normativa riguardante i minori. Con DLGS 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, e DPCM del 9 dicembre 1999, n. 535, è stato istituito e regolamentato il Comitato per i minori stranieri – attualmente presso il Ministero della Solidarietà sociale – attribuendogli i compiti di: accertare lo *status* del minore non accompagnato; svolgere attività di impulso e di ricerca per promuovere l'individuazione dei familiari dei minori non accompagnati, anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi avvalendosi, a tal fine, della collaborazione delle competenti amministrazioni pubbliche e di idonei organismi nazionali e internazionali; proporre la stipula di apposite convenzioni con gli organismi predetti; adottare, ai fini di protezione e di garanzia del diritto all'unità familiare, il provvedimento di rimpatrio assistito dei minori presenti non accompagnati; provvedere al censimento dei minori presenti non accompagnati; vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati giunti sul territorio dello Stato; coordinare le attività delle amministrazioni interessate. Ogni minore straniero non accompagnato che giunge in Italia deve essere segnalato al Comitato per i minori stranieri che decide se dar luogo al suo rimpatrio: in attesa di tale decisione, il minore dovrebbe beneficiare di un permesso di soggiorno in genere "per minore età" che non gli consente di esercitare alcuna attività lavorativa.

Il lavoro sul campo sta rilevando che sempre un maggior numero di minori stranieri non accompagnati che arrivano sul nostro territorio possono finire nella rete dello sfruttamento a fini lavorativi o sessuali pur di conseguire l'obiettivo del loro arrivo in Italia: procurarsi un reddito

per il loro mantenimento e spesso anche per il mantenimento delle loro famiglie, con le quali non raramente hanno condiviso il progetto migratorio. Un segnale importante di attenzione alla realtà dei minori stranieri non accompagnati è sicuramente stata la Circolare del Ministro dell'Interno del 9.7.2007 che ha richiamato il ricorso al "favor minoris" in caso di dubbio sulla minore età dello straniero.

Per quanto riguarda la **Direttiva sui minori stranieri non accompagnati richiedenti Asilo**, diventata operativa dal giorno 8 marzo 2007, essa rafforza la presa in carico dei minori migranti da parte delle istituzioni, favorisce la presentazione della richiesta d'asilo e riduce i tempi d'attesa - per il suo affidamento ad un servizio appositamente dedicato - dall'arrivo del minore in Italia fino alla consegna della sua domanda d'asilo da parte del tutore. Obiettivo è evitare che il ragazzo scappi e finisca nella rete dello sfruttamento senza alcuna tutela giuridica ma, soprattutto, che diventi un invisibile. La direttiva stabilisce che, all'arrivo in frontiera, il minore sia subito affidato al **Sistema Nazionale di Protezione per Richiedenti Asilo** (e non ad una struttura generica): tale sistema di protezione, infatti, oltre ad avere una quota di posti che ogni anno vengono destinati alle categorie vulnerabili, ha competenza e formazione per seguire il minore aiutandolo nella difficile fase di inserimento in un contesto culturale nuovo e diverso. Inoltre, è stabilito che al momento dell'arrivo siano subito date al minore tutte le informazioni necessarie sui suoi diritti e le opportunità legali esistenti e che sia sufficiente una sua manifestazione di volontà per attivare la procedura. In sostanza, dunque, la direttiva contribuisce ad individuare percorsi e luoghi di aiuto ai minori stranieri, assicurando che i tempi di intervento in loro favore siano rapidi per fornirgli, così, la tutela di cui hanno bisogno.

Nel luglio del 2007 si è svolto a Roma anche il Convegno "*Minori stranieri non accompagnati: percorsi di protezione e pratiche di integrazione*", voluto dal Ministero dell'Interno e dal Ministero della Solidarietà Sociale. Durante l'incontro, **il sottosegretario all'Interno con delega all'immigrazione ha sottolineato che il numero dei migranti minori non accompagnati è in continua crescita e che i minori migranti sono esposti ad una forte vulnerabilità.**

Secondo i dati forniti dal Ministero, nel 2006 sono sbarcati sulle nostre coste 1.335 minorenni, di cui 972 non accompagnati. Nei primi sei mesi del 2007 gli sbarchi ci hanno consegnato 529 minori di cui 446 arrivati da soli.

Nel 2006 sono stati 34 i minori che hanno chiesto asilo. Alla fine di maggio 2007 sono stati 29. Inoltre, il rapporto Anci 2006 indica un'alta percentuale (il 53%) di minori stranieri non accompagnati privi di qualunque permesso di soggiorno, condizione che non consente di assegnare loro uno statuto di legalità e di accompagnarli in un percorso di tutela e garanzia di diritti.

La questione di una maggiore protezione dei ragazzi e delle ragazze stranieri che arrivano soli in Italia è stata pertanto affrontata, attraverso:

- A - il disegno di legge Amato-Ferrero sull'immigrazione.** All'interno del ddl vengono inserite talune proposte dirette alla tutela dei minori migranti, quali: 1) un apposito **Programma nazionale per l'accoglienza e la tutela dei minori stranieri** che sostenga finanziariamente l'azione degli enti locali nella presa in carico dei minori stranieri e anche di chi nel frattempo diventa maggiorenne; 2) **la modifica della vigente normativa** per rivedere la durata dei progetti di integrazione sociale e civile per i minori stranieri non accompagnati; 3) **la garanzia della conversione, al raggiungimento della maggiore età, del permesso di soggiorno per minore età in permesso di soggiorno per studio, lavoro subordinato o autonomo, accesso al lavoro**; 4) solo nel caso in cui non ricorrano le condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno, **l'istituzione di un Piano per il rimpatrio volontario assistito che faciliti il reinserimento del giovane straniero nel paese di origine.**
- B - una circolare emanata il 9 luglio dal Ministro Amato e inviata ai Questori, che introduce nuovi criteri per accertarne le generalità e che prevede il ricorso al "favor**

minoris". In particolare, poiché in caso d'età incerta si corre il rischio di adottare erroneamente provvedimenti gravemente lesivi dei diritti dei minori (quali l'espulsione, il respingimento o il trattenimento in un Centro di Permanenza Temporanea), il migrante è sottoposto all'esame per l'accertamento dell'età, consistente nella misurazione del polso, che però ha un margine di errore fino a due anni. Ecco perché con la circolare suddetta viene introdotta la presunzione della minore età in caso di perizia incerta: in tal modo, infatti, il giovane minorenne viene subito inserito in un percorso di tutela e protezione, riducendo così il rischio che finisca in una rete di sfruttamento.

In materia di minori stranieri non accompagnati la competenza principale spetta agli Enti locali, l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) si è fatta recentemente promotrice di alcune ricerche ad hoc, nel 2006 è stato presentato il primo rapporto sui Minori stranieri non accompagnati, nel quale sono commentati i dati raccolti mediante una rilevazione effettuata dall'ANCI stessa. Il 15% dei Comuni che hanno risposto al questionario, ovvero 346 comuni, hanno dichiarato di aver preso in carico minori stranieri non accompagnati nel biennio 2002-2003 per un totale di 5663 nel 2002 e 6455 minori nell'anno 2003.

All'origine dell'indagine c'è la consapevolezza che la mancanza di dati certi e aggiornati sulla presenza di minori stranieri non accompagnati sia uno degli elementi che, impedendone di fatto una lettura complessiva e di carattere nazionale, influisce negativamente sulla possibilità di esprimere una politica comune di governo, lasciando gli enti locali ad affrontare in solitudine sia il carico economico per l'erogazione di servizi sia i problemi legati all'interpretazione dell'ambigua legislazione di riferimento. A questa esigenza, si aggiunge la necessità di un maggior rafforzamento della "rete" dei soggetti istituzionali interessati dal fenomeno attraverso un'azione coordinata (anche sulla scorta dei buoni risultati raggiunti dal Programma Nazionale Asilo) che valorizzi e metta a sistema, in un quadro di coordinamento e diffusione nazionale, le sperimentazioni e buone prassi avanzate dalle singole amministrazioni.

Il bullismo: nuova area di attenzione

Gli episodi di bullismo e di violenza ai danni di cose e di insegnanti sono diventati oggetto di maggiore attenzione nel periodo preso in esame da questa Relazione. È quindi stato naturale che molte Amministrazioni centrali segnalassero iniziative su questa materia, che riteniamo utile riportare perché inevitabilmente si collegano anche ad aspetti che riguardano la protezione di minorenni da ogni forma di violenza.

Se, come vedremo, è il Ministero della pubblica Istruzione quello più impegnato in "prima linea", anche altri Ministeri hanno dato il loro contributo. Per esempio, il Ministero dell'Interno è intervenuto in relazione al fenomeno del bullismo attraverso il Comitato interministeriale contro la discriminazione e l'antisemitismo, organismo interministeriale presieduto dal Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno e composto da rappresentanti di 13 amministrazioni dello Stato, che ha il compito di monitorare sui pericoli di regressione verso forme d'intolleranza, razzismo, xenofobia, antisemitismo e di individuare gli strumenti educativi per contrastare efficacemente ogni forma di violenza. Rispetto all'allarme suscitato dai ripetuti episodi di bullismo, il Comitato ha proposto specifiche iniziative mirate alla condivisione delle regole e della solidarietà, da realizzarsi anche tramite la creazione di spazi di ascolto e di incontro basati sull'uso delle nuove tecnologie informatiche. Le istituzioni hanno così creato strumenti particolarmente vicini agli adolescenti, come un sito dedicato del Ministero della Pubblica Istruzione e un blog, che rappresentano il primo passo di un percorso d'integrazione e di tolleranza all'interno di un grande laboratorio virtuale che sia "con" e non "per" i ragazzi. Il sito della Polizia di Stato, inoltre, offre una serie di consigli per i giovani, per gli adulti e per gli insegnanti utili a fronteggiare il fenomeno, contenuti nel dossier "**Bullismo che fare?**".

Su questa materia, il Ministero ha segnalato che in varie parti d'Italia anche **Prefetture e Questure** sono in prima linea accanto alle famiglie con campagne di comunicazione sociale, diffusione di opuscoli e brochure, visite nelle scuole.

Anche l'Arma dei carabinieri ha incluso il bullismo tra i fenomeni cui gli operatori devono prestare attenzione a livello locale, sollecitandoli a prendere contatto con gli "Osservatori permanenti sul bullismo", recentemente costituiti presso gli Uffici Scolastici Regionali, al fine di monitorare il fenomeno e orientare le attività nello specifico settore, ma anche per partecipare ai percorsi educativi, in funzione preventiva, incontrando gli studenti per promuovere il valore e la pratica della legalità.

Il **Ministero dell'Istruzione** è stato particolarmente attivo in merito a questo problema, che nel corso degli anni ha assunto le caratteristiche di un fenomeno emergente cui è necessario rispondere con interventi finalizzati. Per sensibilizzare i ragazzi e le famiglie, il Ministero ha promosso la campagna nazionale contro la violenza "**Smonta il bullo**"; partita nel febbraio 2007, la campagna è anche il frutto di proposte che le stesse scuole hanno fatto arrivare al Ministero per contribuire alla stesura del **Piano nazionale per la prevenzione e la lotta al bullismo**. Alla stesura del piano e alla diffusione della campagna hanno inoltre contribuito enti locali, Asl, associazioni del terzo settore ed il mondo accademico.

A livello nazionale, il Piano prevede, infatti, l'organizzazione di:

- una **Campagna di comunicazione** differenziata rivolta agli studenti, ai dirigenti scolastici, ai docenti, al personale ATA e alle famiglie, che prevede azioni mirate per ogni ordine e grado di scuola, e che coinvolgesse stampa, radio e televisione.
- un **Osservatorio Permanente in ogni Regione**, istituito grazie a fondi appositamente dedicati dagli Uffici Scolastici Regionali, con il compito di lavorare in stretta collaborazione con le istituzioni locali alla realizzazione di attività di prevenzione e per la valorizzazione del patrimonio di buone pratiche e di competenze che si sono sviluppate nel territorio. Gli Osservatori, inoltre, dovranno garantire la rilevazione e il monitoraggio costante del fenomeno, il collegamento con le diverse istituzioni che si occupano di educazione alla legalità e la verifica delle attività svolte dai vari soggetti. Essi, infine, sono tenuti a favorire la promozione e il monitoraggio dei percorsi di informazione e aggiornamento destinati alle diverse componenti della comunità scolastica.
- l'**istituzione del Numero verde nazionale 800 66 96 96**, che funziona con 10 postazioni di ascolto seguite da una task force di esperti (psicologi, insegnanti, genitori e personale del Ministero) e attivo dal lunedì al venerdì dalle 10 alle 13 e dalle 14 alle 19: a questo numero si possono segnalare casi, chiedere informazioni generali sul fenomeno e su come comportarsi in situazioni critiche. Solo nei primi due mesi di vita, il numero verde ha ricevuto circa 120 chiamate al giorno, di cui il 37,5 per cento arriva dai genitori, il 31,4 per cento dagli insegnanti (segno che la scuola ha preso coscienza della gravità del fenomeno), il 23,2 dagli studenti (si tratta soprattutto di vittime che per la prima volta confessano i propri problemi) e il 7,9 da altro personale scolastico. Circa il 69% delle chiamate denuncia prepotenza, violenza o episodi isolati, mentre il 31% è di carattere informativo.

Le informazioni raccolte dal Ministero, anche attraverso il Numero verde, confermano che la maggior parte degli episodi di bullismo avvengono nella scuola secondaria di primo grado o, addirittura, nella scuola primaria, con un importante decremento man mano che cresce l'età e che si passa a un grado superiore d'istruzione.

Le vittime di solito sono ragazzi o ragazze che vengono percepiti come vulnerabili per caratteristiche di tipo psicologico (timidi, pochi amici), psicofisico e psicopatologico (handicap), etnico e sociale (non vestono abiti firmati). I maschi sono coloro che vengono maggiormente

presi di mira, così come maschi sono i cosiddetti "bulli". Tra le conseguenze (ma anche tra i sintomi forti di disagio) ansia, insicurezza, crisi di pianto, tic nervosi, mal di pancia, isolamento, calo del rendimento scolastico, paura di parlare con i compagni, rinuncia alle attività extra-scolastiche.

Il Piano ha previsto anche:

- **la creazione del Sito internet www.smontailbullo.it**, punto di raccordo, di raccolta e divulgazione delle informazioni provenienti dagli osservatori e dagli operatori del numero verde, nonché vetrina per le azioni e le campagne promosse dalle scuole. Tale sito registra circa 1100 contatti al giorno.
- **la previsione di sanzioni da parte delle scuole, commisurate alla gravità degli atti commessi** e finalizzate essenzialmente al recupero dei bambini e dei ragazzi coinvolti.
- **il contrasto della diffusione attraverso i mezzi di comunicazione e le reti informatiche delle immagini che riprendono atti di bullismo.** A tal fine saranno elaborati e promossi, d'intesa con le Forze dell'Ordine, le Associazioni a tutela dell'infanzia e gli organi competenti, specifici protocolli di comportamento per favorire nei ragazzi, assidui frequentatori della rete, comportamenti di salvaguardia e contrasto, segnalando alla polizia postale tutti i video e le foto illegali e lesivi dei soggetti coinvolti. Nei fenomeni di bullismo e, in generale, di violenza giovanile ha assunto particolare rilievo l'utilizzo di videogame, tuttavia il videogioco, nonostante alcune realizzazioni in netto contrasto con i principi dell'educazione alla legalità, può essere visto anche come opportunità educativa, strumento di socializzazione e non di mera alienazione o diseducazione, ecco quindi che il Ministero ha voluto firmare una dichiarazione d'intenti con l'Aesvi, (Associazione degli editori di software videoludico), "con l'obiettivo di collaborare a una più diffusa conoscenza del codice Pegi, il codice di autoregolamentazione adottato su scala europea dalle ditte produttrici di videogame, che prevede una serie di icone informative sul contenuto dei videogiochi e sull'età sconsigliata". Con riferimento alla problematica dell'utilizzo di internet da parte dei minori verranno promosse, in collaborazione con il Ministero delle Comunicazioni e la partecipazione di diverse istituzioni e degli stessi operatori di Internet, iniziative informative relativamente alla diffusione e alla conoscenza del Codice di autoregolamentazione "Internet e minori".
- Il Ministero della Pubblica Istruzione, infine, si attiverà, in collaborazione con il Ministero delle Comunicazioni e il comitato "Tv e minori", per istituire un **tavolo con le principali emittenti televisive a diffusione nazionale e regionale**, nonché con le principali case di produzione cinematografiche e televisive, per elaborare una strategia di analisi della programmazione attuale e per interrogarsi sulle possibili iniziative da intraprendere per contenere il fenomeno della violenza in TV ed offrire occasioni di riflessione e discussione anche utilizzando materiale cinematografico e televisivo già esistente o da realizzare. L'attenzione a questo tema è parte integrante della strategia contro il bullismo in quanto si ritiene che immagini che enfatizzano il ricorso a comportamenti aggressivi e di sopraffazione agiscano come fattori normalizzanti rispetto all'assunzione di tali comportamenti anche da parte dei ragazzi.

Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Media e Minori: attività di autoregolamentazione e vigilanza

All'interno del Ministero delle Comunicazioni, il **Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Media e Minori** (decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007 n.72), già Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e Minori (novembre 2002), con risoluzione n.68/06 del 7 novembre 2006, aveva dichiarato violazione del Codice nella trasmissione "TG2 – Dieci minuti" del 4 ottobre 2006, dedicata al "partito dei pedofili" proposto in Olanda, in quanto le interviste con i promotori del movimento olandese,

benché registrate e quindi suscettibili di essere filtrate in sede di montaggio, contenevano crudi particolari sul rapporto sessuale con i minori. La scelta di trattare un argomento di tanta scabrosa delicatezza in fascia di “televisione per tutti”, secondo il Comitato, avrebbe richiesto comunque estrema cautela per riguardo ai ragazzi presenti davanti al teleschermo, in orario tra l'altro non lontano all'appuntamento serale con i cartoni animati. Pertanto, si era richiesto di dare chiara e adeguata notizia della suddetta risoluzione in un notiziario della rete di massimo o buon ascolto. In contrasto con la “ratio” che ispira il Codice di autoregolamentazione, è stato valutato, inoltre, con risoluzione n.97/07 del 24 luglio 2007, il videoservizio diffuso il 18 luglio 2007 su canale 5 intorno alle 20 in apertura dell'edizione della sera del TG5 e dedicato agli accertamenti peritali sull'attendibilità dei bambini della scuola materna “Olga Rovere” di Rignano Flaminio presunti vittime di abusi. Considerata la delicatezza, non solo giudiziaria, della vicenda comunque coinvolgente minori in ambiente scolastico nei primi anni di vita, il Comitato aveva rilevato che l'enfasi nell'impaginazione e nella presentazione (che annunciava diffusione in esclusiva di “una parte dei colloqui” con i bambini di Rignano e prometteva “Vedremo proprio le loro testimonianze”), ma soprattutto il coinvolgimento visivo di piccoli protagonisti in qualche modo individuabili, quanto meno in una cerchia circoscritta e tutt'altro che indistinta. Nella suddetta risoluzione, oltre a richiedere che l'emittente in questione ne desse notizia in un proprio notiziario, si rivolgeva a tutte le emittenti a trattare vicende come quelle di Rignano Flaminio col rispetto primariamente dovuto a giovanissime, indifese persone, da tenere al riparo da ogni strumentalizzazione.

Il Comitato, con delibera n.57/05 del 13 dicembre 2005 sull'utilizzazione dei minori in televisione, richiamava le emittenti e gli autori di programmi al senso di responsabilità perché il rispetto per persone nei primi anni di vita prevalga su ogni interesse. Si sottolineavano gli aspetti negativi che si possono ravvisare nei tentativi di “adultizzare” i bambini, di metterli di fronte a suggestioni maliziose, di coinvolgerli in situazioni stressanti soprattutto concernenti i genitori, oppure in competizioni che possono dei bimbi-prodigio o, all'opposto, dei vinti. La delibera sottolineava la particolare attenzione che richiedono i programmi in diretta, nei quali i minori possono essere coinvolti in situazioni non prevedibili e non controllabili, sconsigliando, inoltre, l'utilizzazione, tanto più se sistematica, di minori in orario serale, con possibile pregiudizio per gli obblighi scolastici, e in ogni caso se protratti oltre il limite della “televisione per tutti” (h.22.30).

Con Documento dell'8 marzo 2005 sull'immagine di minori stranieri, il Comitato rivolgeva un pressante invito alle emittenti firmatarie del Codice di autoregolamentazione TV e minori, affinché considerassero sempre ogni bambino, quale che sia la sua condizione personale, sociale, religiosa o di appartenenza etnica e geografica, come uguale soggetto di diritti inviolabili e che pertanto nella diffusione di immagini dei minori, siano essi italiani o stranieri, si attenessero con le stesse modalità alle regole del Codice. Il Comitato poneva all'attenzione delle emittenti il problema dell'uso diffuso, essenzialmente nei telegiornali, di immagini “in chiaro” di minori stranieri in servizi relativi a temi critici come lo sfruttamento sessuale di minori di paesi esotici, la violenza della guerra e del terrorismo, che, con l'evoluzione dei sistemi di comunicazioni, rischiano di rendere identificabili i minori con violazione della loro privacy. Se infatti la normativa nazionale ed internazionale ha sancito il diritto del bambino a fare e ricevere comunicazione, ha altresì affermato il diritto dello stesso ad essere tutelato nella sua dignità di persona.

I.2 Assistenza e protezione

Le Amministrazioni centrali sono direttamente responsabili o sostengono finanziariamente piani di intervento e progetti per l'assistenza e la protezione delle vittime.

La rilevazione condotta permette di mettere a fuoco alcune azioni finalizzate che contribuiscono al sistema di tutela dei bambini e degli adolescenti vittime di sfruttamento sessuale e, più in generale, di violenza.

I.2.1. Azioni di servizio: progetti di iniziativa governativa

2.1.1. La linea pubblica gratuita di Pronto soccorso per i minori : Servizio pubblico 114 Emergenza Infanzia

a. Caratteristiche del Servizio Emergenza Infanzia 114

Il servizio telefonico connesso al codice di pubblica emergenza “114”, è stato inizialmente individuato e definito dal Decreto interministeriale 14 ottobre 2002.

Il Servizio, a seguito di un bando pubblico, è stato affidato per la fase di sperimentazione a Telefono Azzurro che ha stipulato in data 26 febbraio 2003 una Convenzione di affidamento - in qualità di Ente gestore - con i Ministeri delle Comunicazioni, del Lavoro e delle Politiche Sociali e per le Pari Opportunità. Il periodo di sperimentazione, inizialmente previsto dal decreto 14 ottobre 2002 della durata di tre mesi (art. 2, comma 1), poi prorogato a sei, ha riguardato tre aree ritenute significative sia per rappresentatività statistica che per presenza di consolidate strutture operative: i Comuni di Milano e Palermo, la Provincia di Treviso. Conclusasi la sperimentazione, è stato disposto l'avvio definitivo del servizio con Decreto Interministeriale del Ministro delle Comunicazioni, del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro per le Pari Opportunità del 6 agosto 2003, pubblicato in G.U. del 29 agosto 2003 n. 200.

Con una selezione aperta, indetta con avviso pubblicato in G.U. n. 219 del 20 settembre 2003, il servizio in fase definitiva è stato affidato, per la durata di tre anni decorrenti dal 10 novembre 2003, all'Associazione “S.O.S. Il Telefono Azzurro ONLUS”, con la quale il Ministero delle Comunicazioni ha stipulato una convenzione in data 7 novembre 2003. Con questo nuovo mandato, è stato assunto il compito di estendere progressivamente il Servizio 114 a tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità indicate nel Decreto 6 agosto 2003, un obiettivo raggiunto al 31 dicembre 2005.

Nella prima fase (novembre 2003 - maggio 2004) il servizio è stato esteso alle Regioni nelle cui Province era precedentemente avvenuta la sperimentazione, ovvero, Lombardia, Veneto e Sicilia; nella seconda fase (maggio - dicembre 2004) il Servizio è stato esteso a Piemonte, Emilia Romagna e Lazio; e, infine, nella terza fase (dicembre 2005) il servizio è stato esteso alle restanti Regioni.

A seguito di procedura di selezione indetta con l'Avviso pubblicato sul sito istituzionale del Ministero delle Comunicazioni e mediante Comunicato, nella Gazzetta Ufficiale n. 225 del 2 novembre 2006, la gestione del Servizio telefonico 114 è stata nuovamente affidata, per la durata di tre anni decorrenti dal 1 gennaio 2007, all'Associazione “S.O.S. - Il Telefono Azzurro ONLUS”, con la quale il Ministero delle Comunicazioni ha stipulato una convenzione in data 22 dicembre 2006. Con questo nuovo mandato, Telefono Azzurro si è assunto il compito di gestire il Servizio 114, nel rispetto di quanto prescritto nel Decreto 6 agosto 2003, e ulteriormente specificato nel predetto Avviso, e secondo le modalità operative descritte nel Progetto presentato dal Gestore. Il servizio è oggi promosso dal Ministero delle Comunicazioni in collaborazione con il Ministero della Solidarietà Sociale, il Dipartimento Politiche per la Famiglia, il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità.

Il Servizio Emergenza Infanzia 114 risponde a standard di protezione determinati a livello europeo e internazionale per dare efficacia alle strategie nazionali e sovranazionali contro la violenza all'infanzia; le linee telefoniche di aiuto all'infanzia sono state infatti individuate quali meccanismi che ottimizzano l'intervento in situazioni di emergenza e di facilitazione dell'accesso ai servizi di consulenza e aiuto per bambini e adolescenti in situazioni di disagio, familiari e operatori dei servizi. La recente Comunicazione sui diritti dei bambini adottata dalla Commissione europea individua tra gli obiettivi a breve termine l'attribuzione in tutta l'UE di un numero di telefono unico a sei cifre (il 116xyz) alle linee di assistenza ai minori e di un altro numero per hotline dedicate alla ricerca dei minori scomparsi o alle vittime di sfruttamento sessuale.

Una delle prospettive di sviluppo del servizio 114 appare essere quella di avviare tutte le azioni opportune per rendere il numero di emergenza 114, al pari delle altre numerazioni di emergenza (112, 113 e 118), accessibile agli utenti della telefonia mobile.

Il sito www.114.it

Il sito del 114 Emergenza Infanzia costituisce un punto di riferimento fondamentale per tutti coloro che vogliono conoscere e approfondire come funziona il Servizio 114 e le tematiche/problematiche dell'emergenza.

Il sito ospita anche la sezione dedicata al Progetto HOT114 che consente all'utente di segnalare on line contenuti illegali e potenzialmente pericolosi per i minori, attività che è ricompresa, peraltro, nel mandato conferito all'Ente gestore del Servizio 114.

b. Prestazioni attuali del servizio

Il Servizio Emergenza Infanzia 114 si rivolge a:

- ✓ BAMBINI O ADOLESCENTI, in situazioni di pericolo immediato per la loro incolumità;
- ✓ PRIVATI CITTADINI, che vogliono segnalare un caso di presunta emergenza;
- ✓ SERVIZI ED ISTITUZIONI del territorio coinvolte nella tutela di bambini e adolescenti.

Il Servizio 114 è stato sviluppato attraverso la realizzazione di due poli di risposta telefonica che consentono all'utenza di accedere al servizio. Tali centrali operative sono dislocate su Palermo e Milano e sono state predisposte per funzionare in maniera indipendente e comunque in sinergia fra loro. Nei primi quattro mesi del 2007 è stata data continuità alle attività già in essere con il precedente mandato.

Il personale impiegato rispettivamente nelle due centrali operative varia numericamente in quanto le centrali sono state organizzate al fine di:

- accogliere le richieste pervenute dall'utenza mantenendo un elevato livello di servizio
- ottimizzare i costi di gestione e di personale impiegato nel servizio
- mantenere uno standard elevato di qualità nella gestione dell'emergenza.

Questo significa che il personale impiegato ad esempio in una centrale è in grado sia di compensare il lavoro dell'altra, sia di intervenire in maniera simmetrica rispetto ai servizi erogati.

Le principali caratteristiche del Servizio erogato dalle centrali operative in questo quadrimestre sono riassumibili in:

- accessibilità 24 ore su 24, tutti i giorni dell'anno;
- gratuito per il chiamante;
- in grado di attivare immediatamente le istituzioni territoriali preposte alla salvaguardia dei bambini e adolescenti in situazione di grave disagio/emergenza;
- finalizzato a fornire assistenza psicologica nonché consulenza psico-pedagogica per situazioni di disagio/emergenza che possono nuocere allo sviluppo psico-fisico di

bambini e adolescenti, anche mediante la valorizzazione della rete dei servizi presenti a livello locale.

- organizzato con risorse umane e tecnologiche modulari in sintonia con la quantità di chiamate in entrata;
- dotato di sistemi in grado di tracciare gli eventi emersi e di identificare il miglior strumento locale di intervento, attraverso una mappatura dei servizi e delle istituzioni presenti sul territorio;
- erogato da personale altamente qualificato e specificamente selezionato e formato.

Per il Servizio 114 sono state impostate tutte le fasi per l'implementazione di un Sistema di Gestione per la Qualità secondo le indicazioni e i suggerimenti offerti dalla DNV (Ente certificatore), coordinando i processi descritti nella normativa UNI EN ISO 9001:2000 e supportando tutti gli aspetti gestionali ed organizzativi dell'Ente per l'implementazione delle procedure e degli aspetti relativi alla Privacy (D.L.S. 196/03).

Telefono Azzurro gestisce il servizio 114 sulla base di un manuale contenente tutte le procedure operative di emergenza e della gestione della privacy, strutturate secondo la vigente normativa ISO9001 UNI EN ISO Vision 2000, contribuendo alla costruzione di un manuale relativo alle procedure gestionali. Allo stato attuale sono stati prodotti dei manuali delle procedure gestionali e delle procedure operative. Le procedure gestionali descrivono l'assetto e l'organizzazione del servizio, le modalità di gestione della chiamata - dalla comunicazione dell'informativa della privacy all'identificazione della tipologia del caso pervenuto -, le modalità e gli obiettivi dell'attivazione dei servizi del territorio e le indicazioni per il follow up.

Le procedure operative descrivono il percorso di attivazione specifico per ogni determinata tipologia di emergenza/disagio. Rispetto ai primi mesi di attività, attualmente le procedure operative del Servizio 114 prevedono un quadro molto più ampio di problematiche che riguardano l'infanzia: sono state elaborate procedure per la gestione di casi di bullismo, di disagio legate a condizioni di lavoro minorile o di sfruttamento del lavoro minorile, di situazioni di pregiudizio in cui sono coinvolti i bambini nomadi (es. accattonaggio).

Nel primo quadrimestre 2007 il Manuale delle Procedure Operative del Servizio 114 è stato oggetto di continue modifiche e aggiornamenti che hanno avuto, ed hanno, come obiettivo principale, quello di tradurre in procedura la variabilità della casistica che perviene sulle linee e la prassi acquisita nella gestione dei casi.

Elenco delle procedure operative aggiornato al 6 aprile 2007

Numero e nome della procedura operativa

- ✓ P.O. n. 1 Abuso Sessuale
- ✓ P.O. n. 2 Abuso Fisico
- ✓ P.O. n. 3 Violenza Domestica
- ✓ P.O. n. 4 Emergenza Sanitaria
- ✓ P.O. n. 5 Segnalazione di Minore in Casa da Solo
- ✓ P.O. n. 6 Scomparsa di Minore/Avvistamento di Minore Scomparso
- ✓ P.O. n. 7 Fuga da casa
- ✓ P.O. n. 8 Sottrazione di minore
- ✓ P.O. n. 9 Sottrazione internazionale di minore
- ✓ P.O. n. 10 Rapimento di minore
- ✓ P.O. n. 11 Minore straniero non accompagnato
- ✓ P.O. n. 12 Segnalazione nomadi
- ✓ P.O. n. 13 Tentato suicidio di minore
- ✓ P.O. n. 14 Interruzione di gravidanza
- ✓ P.O. n. 15 Bullismo
- ✓ P.O. n. 16 Minore autore di reato
- ✓ P.O. n. 17 Lavoro minorile/ Sfruttamento del lavoro minorile
- ✓ P.O. n. 18 Segnalazione di contenuti illeciti e/o nocivi nei media
- ✓ P.O. n. 19 Segnalazione internet

Il modello di risposta telefonica

Il modello di risposta del Servizio è definito, quindi, partendo dalla considerazione che l'obiettivo immediato, per chi ha il compito di intervenire, è duplice: da una parte, la valutazione della criticità della situazione in sé, al fine di attivare un servizio territoriale per la presa in carico del caso nelle modalità e nei tempi più opportuni; dall'altra, la capacità di fornire quel supporto psicologico immediato necessario per contenere quella situazione di squilibrio che caratterizza il disagio e l'emergenza.

Al fine di rispondere efficacemente a questi obiettivi, il modello di risposta è costruito su tre livelli successivi:

1. Operatore di risposta telefonico (ORT) (livello 1)
2. Capoturno – Operatore di risposta telefonica senior (livello 2)
3. Responsabile di centrale/supporto specialistico (livello 3)

Livello 1 - Operatore di risposta telefonica (ORT)

L'utente che chiama viene accolto dall'Operatore di Risposta Telefonica (ORT), che accoglie, valuta, filtra le telefonate e offre un primo livello di ascolto volto a stabilire un rapporto di fiducia e disponibilità. L'ORT fornisce brevi chiarimenti o informazioni, apre un dossier e gestisce la chiamata; l'ORT, infatti, deve gestire anche chiamate non pertinenti o di informazione generica, che comunemente pervengono alle linee gratuite e ai servizi pubblici. Se la chiamata richiede un'analisi, una consulenza psicologica o psico-pedagogica, questa viene gestita dall'ORT affiancato dalla figura del Capoturno, operatore di risposta senior esperto di disagio e emergenza, che lo supervisiona nella chiamata, si occupa della presa in carico, dell'attivazione della rete e infine del monitoraggio del percorso attivato. Il primo livello di risposta è affidato ad un gruppo di operatori della centrale operativa tutti addestrati sulle procedure specifiche del Servizio.

Livello 2 – Capoturno (Operatore di risposta telefonica senior)

Se la segnalazione riguarda effettivamente un caso di disagio e di emergenza, supera la fase di filtro e viene gestita con l'affiancamento del Capoturno, operatore specializzato capace di gestire la situazione di disagio e di emergenza in collaborazione con il territorio e formato sulla gestione della consulenza psicologica, psicopedagogica, sociale e legale. Durante questa fase l'ascolto viene finalizzato alla risoluzione del problema espresso, anche attraverso la segnalazione alle strutture territoriali. Un primo confronto avviene con le Istituzioni contattate nel momento dell'emergenza: dopo una prima fase di accordo e di condivisione del caso, ci si confronta in merito ad eventuali altre strutture da contattare, ritenute idonee alla presa in carico del caso a medio e lungo termine, ad esempio: Servizi sociali del Comune; Servizi socio-sanitari della ASL (Neuropsichiatria infantile; Consultorio familiare; etc.); Questura (Ufficio Minori e Squadra Mobile); Caserma dei Carabinieri; Procure presso il Tribunale per i Minorenni e il Tribunale Ordinario. In caso di necessità di effettivo intervento di strutture operative sul territorio, è sempre disponibile una risorsa dedicata al contatto con le agenzie o i servizi demandati all'intervento immediato in emergenza secondo regole e protocolli definiti (112, 113, 115, 118). Il Capoturno ha, altresì, il compito di seguire l'iter dei casi, supervisionando la stesura della relazione da inviare alle strutture contattate (contenente tutti le informazioni e i dati raccolti dall'ORT durante la chiamata), verificando nella relazione con le Agenzie locali e in collaborazione con le strutture territoriali del 114 il prosieguo del caso. Il Capoturno, inoltre, gestisce le segnalazioni di quelle situazioni di disagio derivanti da immagini, messaggi e dialoghi diffusi attraverso i mezzi di comunicazione di massa o reti telematiche, che possano nuocere allo sviluppo psico-fisico di bambini ed adolescenti. Queste segnalazioni, infatti, sono ricevute e filtrate dall'ORT analogamente a quanto accade per le altre tipologie di chiamate.

Livello 3 - Responsabili di centrale/ supporto specialistico

Nel caso in cui la situazione presentata dall'utente non rientri tra quelle previste dalle procedure già definite, o qualora pervengano al Servizio casi di particolare complessità, il Capoturno può avvalersi, in base a specifiche procedure di reperibilità, del Responsabile di Centrale e di altri specialisti esperti nelle diverse tematiche dell'emergenza, che sono in grado di supportarlo nella gestione dei casi più complessi.

Il corretto funzionamento della struttura è garantito comunque da una équipe multidisciplinare di supporto all'attività degli operatori, costituita da figure tecniche-professionali quali consulenti legali, consulenti sui temi dell'emergenza, esperti di multiculturalità, informatici, etc.

La gestione dei casi in situazione di disagio e di emergenza richiede non solo un sistema tecnologico innovativo e funzionale, procedure ben definite concordate con le istituzioni e i servizi del territorio, ma soprattutto la preparazione professionale di operatori e consulenti.

Un'attenzione particolare è stata data al problema della gestione dei casi di disagio e di emergenza in cui sono coinvolti bambini stranieri e nomadi. Il tema della multiculturalità e della multietnicità ha caratterizzato un numero significativo di casi di disagio e di emergenza durante questi anni di gestione del servizio.

La mappatura delle agenzie del territorio

Uno degli strumenti messi a punto per garantire la qualità del servizio è la banca dati delle agenzie del territorio. Nel momento in cui la gestione di un caso necessita di un coinvolgimento di un servizio, l'operatore deve potere disporre di uno strumento in grado di reperire prontamente tali informazioni. Già nella gestione precedente del Servizio era stata implementata la banca dati contenente la mappatura dei principali servizi pubblici di emergenza e non del territorio italiano. Nei primi quattro mesi del 2007 si è provveduto quindi all'aggiornamento dei dati relativi alle agenzie inserite nel database.

La logica di costruzione utilizzata nel data base è di tipo gerarchico. Per collocare correttamente ogni agenzia è necessario ad esempio indicare:

- la macro area di appartenenza (es. Servizio Sanitario Nazionale, Forze dell'Ordine)
- il servizio di primo livello da cui dipende (es. il Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri dipende dal Comando Regionale di riferimento)
- la denominazione dell'agenzia (es. Questura di Milano)
- i recapiti e le informazioni sulla competenza territoriale
- il tipo di servizio svolto dall'agenzia.

In base alla provenienza della chiamata l'operatore ha il compito di attivare le agenzie competenti per quello specifico territorio.

Tipologia dei servizi e delle istituzioni

La mappatura delle agenzie territoriali riguarda varie tipologie di servizi e istituzioni di seguito elencate:

1. Forze dell'ordine e di Pubblica Sicurezza (Squadra Mobile e Ufficio Minori presso la Questura, Polizia Ferroviaria, Polizia Stradale, Polizia Postale, Carabinieri, Guardia di Finanza, Vigili del Fuoco, Polizia Municipale, etc.);
2. Procure della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni e il Tribunale Ordinario;
3. Tribunale per i Minorenni e Tribunale Ordinario;
4. Strutture sanitarie di emergenza (118, guardia medica, pronto soccorso pediatrico; etc);
5. Servizi socio-sanitari (ASL e Servizi Sociali dei Comuni, Consultori Familiari e Materno Infantili, Servizi di Neuropsichiatria Infantile, etc.);
6. Uffici Territoriali del Governo;
7. Tutore Pubblico dei minori;

8. Centro di Giustizia Minorile (Centri di Prima Accoglienza e Istituti Penali Minorili, Ufficio Servizi Sociali Minorili);
9. Scuole e C.S.A (Centro Servizi Amministrativi);
10. Enti Locali (Regione, Provincia, Comune).

Allo stato attuale sono presenti nel database circa 15.000 agenzie e servizi.

Le attività di decentramento

Lo sviluppo naturale del progetto del Servizio 114 prevede la decentralizzazione della risposta telefonica in appositi centri regionali a cui giungono le richieste di intervento in emergenza a seconda delle diverse aree di competenza. La presenza di uno specifico centro territoriale, infatti, consente la messa in atto di attività e relazioni con le altre agenzie del territorio, il confronto sui modelli di gestione dell'emergenza e l'avvio di interazione e collaborazione tra questi centri periferici ed i servizi territoriali preposti alla tutela dell'infanzia (servizi sociali dei Comuni, ASL, Scuole, Forze dell'ordine e di Pubblica Sicurezza, Procure e Tribunali, ecc.), al fine di creare una rete di sostegno multidimensionale ai bambini e agli adolescenti coinvolti in situazioni di grave disagio grazie al coinvolgimento dei principali *stakeholders* del progetto. In tale prospettiva, Telefono Azzurro ha già avviato le attività di decentramento rispettivamente nelle città di Firenze, Padova e Napoli.

La collaborazione con il Ministero dell'Interno

Il 22 settembre 2004, SOS Telefono Azzurro ONLUS firma un Protocollo di intesa con il Ministero dell'Interno impegnandosi (art. 6) - in qualità di Ente Gestore del Servizio 114 - in collaborazione con le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo, anche attraverso le Conferenze Permanenti, già sensibilizzate con una Circolare del Ministero dell'Interno del 3 ottobre 2000, a promuovere delle iniziative atte a mobilitare i soggetti pubblici e privati in grado di contribuire, per specifiche competenze in ambito sanitario e sociale, all'elaborazione di strategie operative. A seguito della firma del Protocollo e di una Circolare del Ministero dell'Interno del 27 settembre 2004 (Prot. n. 17272/113/Uff. VI) inviata a tutti gli Uffici Territoriali del Governo sul territorio nazionale, ha inizio l'impegno congiunto tra il Servizio 114 e le 103 Prefetture, attraverso la partecipazione alle Conferenze Permanenti, in cui oltre agli operatori 114 sono presenti anche gli altri servizi territoriali dell'emergenza (servizi sociosanitari, procure e tribunali, forze di polizia, etc.).

Una seconda Circolare, emessa in data 14 aprile 2005 dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze del Ministero dell'Interno (Prot. N. 245/05), invita gli UTG Capoluogo di Regione ad utilizzare le Conferenze Permanenti al fine di promuovere il coordinamento a livello regionale, di tutte le Agenzie coinvolte nella gestione dell'Emergenza. L'obiettivo principale è quello di promuovere e costruire dei piani di coordinamento a livello regionale.

Telefono Azzurro, a seguito della firma del Protocollo di Intesa con il Ministero dell'Interno, ha collaudato la collaborazione con il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale della Polizia Criminale. Tale cooperazione ha dato avvio a collaborazioni operative centrate su una attenta riflessione sulle principali problematiche che coinvolgono bambini e adolescenti italiani e stranieri a livello locale, ma anche e soprattutto su una diretta interazione nella gestione dei casi.

Accordi con gli enti locali

Sono stati sottoscritti Protocolli d'intesa con alcune Regioni, tra cui Lombardia, Lazio, Molise e Abruzzo, nonché con alcune realtà locali, per il tramite degli Uffici territoriali del Governo, come Modena, Pavia, Como, finalizzati a definire gli aspetti della collaborazione tra il 114 e le

istituzioni territoriali, consentire al 114 di lavorare in Rete con le articolazioni locali e avere supporto nella promozione e diffusione del servizio tra i cittadini.

Il sistema informatizzato per la raccolta delle informazioni

Il servizio è stato strutturato per la raccolta delle informazioni relative alla gestione del caso pervenuto e al fine di monitorare le attività svolte; sono state sviluppate apposite schede che fungono per la rilevazione dei dati qualitativi e la raccolta delle informazioni. L'intero progetto si basa su un sistema informatizzato integrato con le attività di gestione della risposta telefonica.

La soluzione applicativa si compone, quindi, di tre database:

- Registrazione dei contatti rilevati dal centralino.
- Gestione delle chiamate in ingresso. Contiene il dettaglio delle telefonate, in termini di codice operatore, giorno e ora.
- Gestione delle chiamate a livello di caso. Contiene tutti i dati, le attività, i pareri e gli studi che costituiscono la storia di un bambino o adolescente e del suo caso. Tale organizzazione dei dati consente agli operatori di aprire la cartella virtuale del bambino, di valutare la storia pregressa, le attività svolte alla data e, solo in caso di effettiva necessità, contattare chi intervenuto sul caso.

2.1.2 Le altre due linee di ascolto per le vittime di violenza e tratta

A. *Il servizio di accoglienza telefonica 1522 dedicato al supporto, alla protezione e all'assistenza delle donne vittime di maltrattamenti e violenze.* Il servizio Antiviolenza Donna, a cui risponde personale esclusivamente femminile specificatamente formato ed operante 24 ore su 24 per 365 giorni all'anno, è accessibile gratuitamente per tutte/tutti le/i cittadine/i dall'intero territorio nazionale, da rete fissa e mobile. Il servizio rappresenta un'opportunità di assistenza anche per i figli e le figlie delle donne che subiscono violenza domestica, in quanto minori vittime di violenza assistita intrafamiliare. Il 1522 offre un servizio di accoglienza telefonica specializzato (ascolto, analisi della domanda, prime indicazioni e suggerimenti utili, informazioni legali) e l'orientamento per l'accesso ai servizi del privato sociale, socio-sanitari, forze dell'ordine e centri antiviolenza, presenti nel territorio di riferimento. Il servizio, multilingue ed attivo 24 ore su 24 per 365 giorni l'anno, fornisce una prima risposta alle vittime e sostiene l'emersione della domanda di aiuto, consentendo alle stesse un graduale avvicinamento ai servizi con l'assoluta garanzia dell'anonimato. È stato, inoltre, realizzato un sito (www.antiviolenzadonna.it) nell'ambito del progetto promosso dal dipartimento "Rete Nazionale Antiviolenza", finalizzato a coinvolgere una serie di attori attivi nella lotta al fenomeno della violenza (Enti Locali e Centri Antiviolenza già parte del progetto Urban, e anche le Amministrazioni Centrali dello Stato). Sono parte della rete, infatti, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Ministero del Lavoro, il Ministero della Solidarietà Sociale, il Ministero della Salute, la Conferenza Stato – Regioni, il Comando generale della Guardia di Finanza, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, l'ISTAT.

B. *Il Numero Verde nazionale anti-Tratta* è uno strumento fondamentale per consentire alle vittime, adulte e minorenni, di entrare in contatto con coloro che possono aiutarle. Il servizio Numero Verde 800 290 290 – avviato formalmente alla fine del mese di Luglio 2000 - si compone di una postazione centrale (con operatori attivi giorno/notte) e di 14 postazioni locali (con operatori attivi per circa sei ore a turno). I titolari delle postazioni locali del Numero Verde sono gli Enti locali; questi ultimi, per la loro operatività, si avvalgono della collaborazione di organizzazioni non profit e di operatori esperti. Le postazioni sono dislocate in diverse macro-aree a carattere regionale ed interregionale, dove sono attivi contestualmente i progetti di protezione sociale: si realizza così un'importante attività di raccordo e di connessione tra i servizi e le vittime. Da agosto 2000 a giugno 2006 sono arrivate un totale di 494.474 chiamate.

I.2.2. Gli interventi sul territorio: una panoramica

2.2.1 L'accoglienza per la prevenzione: impegni recenti del dipartimento per la giustizia minorile a sostegno di minorenni vittime e autori di reati

Per quanto concerne il **Ministero della Giustizia**, occorre anzitutto mettere in evidenza che il **Dipartimento per la Giustizia Minorile**, nell'ambito delle attribuzioni di competenza, ha continuato a perseguire obiettivi e finalità incentrati sul recupero, sulla tutela e protezione giuridica del minore. Particolare attenzione è stata rivolta, pertanto, al minore deviante, oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità Giudiziaria per la presa in carico presso i Servizi Minorili della Giustizia o destinatario di un provvedimento giudiziario da eseguirsi presso i medesimi, quale principale compito istituzionale devoluto dalla legge. Secondo una prassi ormai consolidata di collaborazione interistituzionale e di intervento di rete, si è continuato ad orientare le politiche ed i programmi di azione privilegiando il raccordo e la collaborazione con altre Amministrazioni, Enti pubblici e privati ed Enti locali per offrire ai minori del circuito penale interventi sempre più incisivi e mirati.

Attenzione merita anche l'impatto della normativa sull'indulto nel sistema di giustizia minorile. In attuazione della legge di concessione dell'indulto del 31 luglio 2006 n. 241, hanno beneficiato dell'indulto, alla data del 5 novembre 2006, 427 minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi Minorili. Si è registrato un drastico calo dei detenuti negli Istituti Penali per i Minorenni. I Servizi minorili sono stati sensibilizzati a **curare la fase della dimissione**, concertando con l'Ente Locale un **programma di presa in carico** tale da favorire il reingresso del minore nel contesto sociale, attraverso l'avvio e la prosecuzione di percorsi di inclusione sociale e di inserimento lavorativo.

Secondo i dati che emergono dalle rilevazioni contenute nella **Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2006 Dipartimento per la giustizia minorile**, presentata in occasione dell'Inaugurazione dell'anno giudiziario 2007, le rilevazioni e le analisi statistiche condotte sui flussi di utenza dei servizi minorili fanno emergere che nel 2005 sono stati registrati 3655 ingressi nei Centri di Prima Accoglienza e, nel primo semestre del 2006, si sono verificati 1782 ingressi; in base ai dati del 2005 risulta che il 58 % degli ingressi è costituito da stranieri. Negli Istituti Penali per i Minorenni si registrano 1489 ingressi nel 2005 e 745 nel primo semestre 2006. La presenza media giornaliera è di 477 unità nel 2005 e di 470 nel primo semestre del 2006; di questi, il 54 % è costituito da stranieri, in maggioranza di nazionalità romena. I soggetti segnalati dall'Autorità Giudiziaria Minorile agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni sono stati 21.642 nel 2005 e 10.547 nel primo semestre 2006. I soggetti presi in carico dagli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni, nel 2005, sono stati circa 14.000. Il numero dei collocamenti in comunità risulta in continua ascesa, infatti, sono stati registrati 1926 collocamenti di cui 968 italiani, 807 stranieri e 151 nomadi.

Negli **Istituti Penali per i Minorenni** del Centro-Nord l'utenza è caratterizzata da una prevalenza di detenuti stranieri (al Sud si registrano più italiani) in esecuzione pena con un numero elevato di ultradiciottenni che, quasi sempre, arrivano alla detenzione al termine di lunghi percorsi fallimentari non di rado collegati alla criminalità organizzata. In tutte le realtà territoriali emerge, quale fenomeno in preoccupante ascesa, quello dell'assimilazione da parte della cultura nomade di alcuni comportamenti devianti propri della cultura occidentale. Infatti, accanto ai reati contro il patrimonio, si registra una significativa percentuale di reati legati all'uso ed allo spaccio di sostanze stupefacenti con casi di tossicomanie evidenti. Per garantire la continuità trattamentale ai giovani adulti, d'intesa con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, è stata emanata, a **luglio 2006, una circolare** con la quale vengono disciplinate le procedure per il passaggio delle competenze dal settore minorile al settore adulti dei giovani sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria Minorile. Si evidenzia, inoltre, il problema dei minorenni con problematiche psicopatologiche,

caratterizzati da comportamenti altamente auto ed etero-aggressivi, che richiedono interventi specialistici in stretta connessione con la competenza clinica, in particolare quelli caratterizzati da una doppia problematica nei quali al disturbo di personalità si aggiunge l'abuso di sostanze stupefacenti. Tale tipologia di utenza comporta non soltanto notevoli problemi in termini di gestione trattamentale e di sicurezza all'interno degli istituti, ma anche un notevole aggravio di spesa per l'elevato costo del loro collocamento in Comunità specialistiche idonee al loro trattamento. Con l'obiettivo di ridefinire il modello organizzativo e funzionale degli Istituti Penali per i Minorenni, è stata emanata, nell'ambito di uno **specifico piano di azione esecutivo, la Circolare "Organizzazione e gestione tecnica degli Istituti Penali per i Minorenni"**, avviando contestualmente un monitoraggio del nuovo modello proposto. La funzionalità degli Istituti Penali per i Minorenni è, comunque, fortemente penalizzata dalla cronica carenza di personale dell'area educativa e psicologica e della Polizia Penitenziaria.

Su tutto il territorio nazionale si è registrato, nell'ultimo anno, un incremento del ricorso alla misura del **collocamento in comunità**, disposta dalla Magistratura Minorile attenta agli aspetti educativi e riparativi della pena. L'incremento del numero dei collocamenti in comunità, oltre a comportare un aumento della spesa prevista, ha avuto riflessi sull'operatività dei Servizi minorili chiamati a percorrere con i minori strade costruttive e riabilitanti in attuazione del principio della graduazione della risposta penale. Iniziative di rilievo volte a migliorare la funzionalità del settore hanno riguardato l'emanazione della Circolare, relativa ai collocamenti in comunità, nella quale si sensibilizzano i Servizi a sollecitare la presa in carico della spesa, totale o parziale, da parte degli Enti Territoriali, specialmente per i collocamenti dei minori in comunità terapeutiche o psichiatriche. È stato, inoltre, predisposto un **sistema informativo automatizzato** per il monitoraggio dei minori collocati in comunità finalizzato ad agevolare l'operatività e la conoscenza del fenomeno, nell'analisi dei bisogni dei minori e della contestuale ricerca delle strutture idonee.

Nell'ambito di un'attività che si caratterizza principalmente in termini di accoglienza e sostegno temporaneo nei confronti dei minori arrestati o fermati, che transitano per il tempo necessario al provvedimento di convalida o di rilascio, è stato avviato un progetto inteso ad individuare gli elementi che caratterizzano con maggiore evidenza la specificità dell'attività svolta e basato sulla valorizzazione delle prassi operative avviate negli anni, al fine di trarre elementi utili per la definizione di un modello organizzativo, gestionale ed operativo comune per i **Centri di accoglienza**.

Per quanto concerne la c.d. **Area penale esterna (Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni ed il Sistema integrato di Servizi)**, il principale obiettivo perseguito nel settore è stato il miglioramento del raccordo con le altre Istituzioni pubbliche e con tutte le agenzie del territorio al fine di incrementare il sistema integrato dei Servizi e promuovere la costruzione di progetti educativi per il recupero dei minorenni sottoposti a provvedimenti penali. Per la materia socio-assistenziale e sanitaria, viste le novità introdotte dalla Riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, si è registrata una difficoltà nella creazione di collaborazioni tra più soggetti istituzionali e organismi di riferimento sul territorio con i quali sperimentare la nuova cultura del decentramento amministrativo e per dare attuazione alla legge 8 novembre 2000, n. 328, relativa ai "Piani di zona". Nonostante le difficoltà, vi sono state, tuttavia, significative esperienze pilota in alcune Regioni, con la realizzazione di corsi *work-experience*, borse lavoro, progettualità educative integrate e collocamenti in Comunità socio-educative e terapeutiche del privato sociale, con spesa a carico degli Enti locali. Sempre in un'ottica di lavoro congiunto in tema di politiche giovanili sono andate avanti le iniziative intraprese sulla base di ben 13 Protocolli d'Intesa stipulati con le Regioni (Toscana, Trento, Abruzzo, Liguria, Emilia Romagna, Lombardia, Campania, Umbria, Marche, Veneto, Calabria, Basilicata e Sardegna, e in procinto di rinnovo con Lazio e Piemonte), oggetto, peraltro, di specifico monitoraggio ai fini della valutazione degli esiti.

Protocolli d'Intesa ed accordi sono inoltre intervenuti con altre Istituzioni pubbliche (MIUR, Croce Rossa italiana, Comando Generale delle Capitanerie di Porto) e associazioni di volontariato per varie iniziative di attivazione di risorse esterne che coinvolgono anche i minori ristretti in Istituto e nelle Comunità, per progetti di e-learning per corsi di informatica, conseguimento di patentini per la guida di ciclomotori, inserimenti socio-lavorativi, formazione professionale ed educazione alla legalità. Continua ad essere forte e significativa la presenza dell'Associazionismo attraverso il volontariato ed il Terzo settore per la condivisione e la progettazione di interventi integrati. Al fine di sostenere l'operatività e la qualità degli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni, considerato il ruolo fondamentale degli stessi, quali attori coinvolti nelle politiche sociali a livello locale, è stata emanata la Circolare **"Organizzazione e gestione tecnica degli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni"**.

Si ricorda inoltre che l'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni di Catania ha siglato con il centro "La Ginestra" dell'A.S.L. n. 3 di Catania un accordo operativo (24 marzo 2006) in materia di prevenzione e trattamento di minori abusanti e abusati senza alcun onere per l'Amministrazione della Giustizia Minorile, che prevede l'intervento da parte dell'Assistente Sociale dell'USSM nei confronti del minore imputato di abuso sessuale, in quanto sottoposto a procedimento penale ai sensi della legge 66/1996. Le azioni previste dall'accordo riguardano un percorso integrato per aiutare il minore imputato del reato di abuso sessuale a riconoscere il proprio ruolo responsabile del reato e permettergli di avviare la crescita personologica e così ricondurlo al processo di ricomposizione della propria identità; la promozione del lavoro di rete per una migliore integrazione e cooperazione fra tutte le istituzioni e le associazioni che intervengono nel percorso della presa in carico del minore vittima di abuso sessuale, individuazione di servizi e centri che operino in ambito di sostegno alle vittime di abuso e violenza; la promozione di attività di studio e ricerca all'interno di ciascun servizio sulla tematica "abuso" ed incontri operativi-formativi congiunti. Gli obiettivi che si intendono raggiungere sono la promozione, il potenziamento e la strutturazione della collaborazione interistituzionale ed interdisciplinare a favore dei minorenni abusanti, con riferimento agli interventi di sostegno, osservazione, assistenza e trattamento e l'individuazione di eventuali servizi e centri per la prevenzione ed il trattamento dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori. L'accordo sarà sottoposto a verifiche semestrali e sarà adottato in via sperimentale per la durata di dodici mesi.

Inoltre, il Centro specialistico multiprofessionale provinciale "Il Faro", finalizzato alla prevenzione ed al contrasto di azioni di maltrattamento e di abuso sessuale sui minori, continuerà la sua collaborazione con i servizi della Giustizia minorile grazie al rinnovo della convenzione, sottoscritta a luglio del 2005, tra il Centro per la Giustizia Minorile di Bologna e gli enti locali. L'importante accordo renderà possibile, fino a giugno 2008, la presa in carico congiunta dei minori, vittime o autori di reato, coinvolti in episodi di abuso e permetterà agli operatori di usufruire di attività formative.

2.2.2 La cura della salute e la protezione dell'integrità psicofisica

Nella questione inerente la prevenzione e il contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori è prioritario considerare, in una visione politica globale, l'aspetto socio-sanitario della problematica, caratterizzata dall'esigenza di far emergere i casi, di analizzare il contesto socio-economico in cui essi si verificano, di assicurare la presa in carico psicologica, medica e sociale delle vittime, di garantire il recupero della salute psicofisica della vittima ed il successivo reinserimento nella vita sociale, di rafforzare il ruolo dei centri e delle strutture di sostegno a favore delle vittime di abusi. In questo settore gli interventi preventivi efficaci, di tipo primario, secondario o terziario, dovrebbero in ogni caso avere un carattere multidisciplinare, prevedendo,