

sottoscritta dal dichiarante, dell'avvenuto riconoscimento da parte di persona coniugata di un figlio naturale non riconosciuto dall'altro genitore. Il tribunale dispone l'esecuzione di opportune indagini per accertare la veridicità del riconoscimento. Nel caso in cui vi siano fondati motivi per ritenere che ricorrano gli estremi dell'impugnazione del riconoscimento, il tribunale per i minorenni assume, anche d'ufficio, i provvedimenti di cui all'articolo 264, secondo comma, del codice civile».

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

W un attento monitoraggio da parte dei tribunali delle dichiarazioni di riconoscimento ex art. 74 Legge 184/1983.

VII. Abuso e sfruttamento sessuale dei minori

Alla luce dell'articolo 19 della CRC, il **Comitato ONU raccomanda** che l'Italia:

- a) effettui delle indagini sulla violenza, sui maltrattamenti e gli abusi ai danni di minori, in particolar modo facenti parte di gruppi vulnerabili, ivi compresi gli abusi sessuali, in particolare in seno alla famiglia ed alla scuola, al fine di valutarne l'entità, la portata e la natura stessa;
- b) porti avanti delle campagne di sensibilizzazione con il coinvolgimento dei minori al fine di prevenire e combattere gli abusi sui minori;
- c) emendi la legislazione vigente riguardo l'esistente limite d'età fissato per una speciale tutela contro ogni forma di violenza ai danni di minori;
- d) valuti il lavoro delle strutture esistenti, e fornisca una formazione ai professionisti coinvolti in questi tipi di casi;
- e
- e) ricerchi efficacemente i casi di violenza e maltrattamenti domestici, abusi sui minori, ivi compresi gli abusi sessuali, in seno alla famiglia, attraverso indagini child-sensitive di procedure giudiziali, al fine di garantire una miglior tutela dei minori vittime di abusi, garantendo agli stessi il diritto alla privacy.

(CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, punto 38)

Monitorare un fenomeno definito «oscuro» come l'abuso sessuale sui minori è molto difficile. I dati disponibili e le

indagini condotte conducono a differenti analisi del problema, anche per la difficoltà di definire nella pratica un fenomeno molto complesso, e per il fatto che gli stessi professionisti del settore utilizzano criteri differenti.

I dati ufficiali sulla violenza a danno dei minori sono quelli forniti dal Ministero dell'Interno e le statistiche si riferiscono ai casi denunciati alle Forze dell'Ordine. Chiaramente, dunque, si tratta soltanto di una parte marginale rispetto alla realtà. Le stime sulla violenze sessuale sono approssimative su scala nazionale, mentre è più fattibile avere dati su scala regionale oppure su campione selezionati tra i minori seguiti da servizi specializzati pubblici o del privato sociale.

Da una ricerca condotta nel 1998¹⁸ su 1.088 casi riferiti e/o presi in carico da centri specializzati è risultato che nel 33,5% si trattava di casi riguardanti bambini vittime di abuso sessuale.

Una delle maggiori difficoltà è anche legata al fatto che molto spesso tali violenze avvengono all'interno della cerchia familiare, e nella cultura italiana la famiglia ha un valore ed una considerazione sociale molto elevata, per cui c'è una certa reticenza nel riportare all'esterno, e dunque anche ai servizi sociali, le violenze subite all'interno di tale contesto.

La mancanza di dati statistici raccolti in modo uniforme e continuativo nel tempo sulle principali forme di violenza all'infanzia, compreso lo sfruttamento sessuale dei minori, l'assenza di un'agenzia che raccolga a livello nazionale i dati sui minori che vengono segnalati ai servizi sociali per assistenza o protezione a fronte di situazione di rischio o pericolo (si pensi ad esempio ai casi di maltrattamenti anche a livello psicologico), nonché l'assenza di un sistema unico e condiviso di contabilizzazione delle risorse finanziarie dedicate agli interventi di assistenza e protezione dei minori in condizioni di rischio e di vittimizzazione, comporta l'impossibilità di offrire un'attendibile valutazione sulle politiche realizzate in questi anni e costituisce un limite per la programmazione e orientamento dei piani di intervento a livello nazionale e regionale.

Le **politiche di protezione e assistenza** e gli interventi concreti richiedono una stretta e stabile collaborazione tra i servizi socio-assistenziali presenti sul territorio, e tra

¹⁸ Ricerca condotta dal Cismai (Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia).

questi e le diverse istituzioni che si occupano di promuovere la tutela e il benessere dei minori, siano esse politiche, giudiziarie, amministrative o educative.

Sono stati creati numerosi **coordinamenti** interistituzionali e multidisciplinari con caratteristiche assai variabili di continuità e capacità di incidere nelle politiche locali di intervento.

Le esperienze realizzate sono suddivisibili in tre categorie principali a seconda delle finalità del network:

- 1) coordinamenti politico-istituzionale tra i vertici politici ed amministrativi degli enti. Sono stati sollecitati assai frequentemente dalle Prefetture o dalle autorità giudiziarie o dai comuni per l'elaborazione di programmi di prevenzione e di formazione, per la definizione di protocolli procedurali o la stipula di accordi di programma per la costruzione dei piani di zona per la realizzazione di progetti finanziati dalla Legge 285/1997;
- 2) coordinamenti tecnici interservizi, gruppi multidisciplinari composti da tecnici degli enti che si occupano della presa in carico del minore vittima di abuso. I loro compiti sono sovente di verifica dell'attuazione di protocolli metodologici per la segnalazione, la valutazione e il trattamento dei minori vittime di abuso e/o di consulenza agli operatori dei servizi di base, ma possono avere anche funzioni di solito attribuite a coordinamenti di tipo interistituzionali come quelli appena ricordati;
- 3) équipes multidisciplinari formate da operatori dell'area sociale e sanitaria, avente compiti o di presa in carico esclusiva dei bambini vittime di maltrattamento e abuso, oppure di analisi degli elementi raccolti dagli operatori referenti e di valutazione medica e/o psicodiagnostica dei casi.

Punto di forza di queste esperienze è l'intervento coordinato da parte degli operatori, poiché solo il coordinamento può garantire la tempestività e l'adeguatezza dell'intervento nell'interrompere il ripetersi delle violenze.

Due dei maggiori punti di debolezza, invece, sono costituiti dalla precarietà di tali strutture se non sono riconosciute formalmente attraverso deliberazioni degli enti partecipanti, e dall'elevato *turn-over* dei membri. Si tratta di due elementi di vulnerabilità che hanno portato all'esaurimento anche di esperienze altamente significative, oppure ad uno spreco di risorse in termini di tempo, energie umane e risorse finanziarie.

Le regioni negli ultimi anni hanno promosso la creazione di comitati interistituzionali per facilitare la cooperazione tra le isti-

tuzioni coinvolte nella protezione del minore vittima di abuso. Inoltre alcune regioni hanno adottato protocolli multidisciplinari per la rilevazione e la segnalazione dei casi da parte degli operatori dei servizi socio-sanitari. Così ad esempio la regione Lazio con la risoluzione n. 3846 del 13/07/1999, l'Emilia Romagna risoluzione n. 1913 del 26/10/1999, il Piemonte risoluzione n. 42 del 02/05/2000, il Veneto risoluzione del 1999, la Toscana risoluzione n. 313 del marzo 2002, e la Lombardia in corso di approvazione.

Un elemento di debolezza, avvertito fortemente anche a livello operativo, è stata l'assenza di linee guida concordate a livello nazionale, a garanzia di un livello minimo comune di servizi e di interventi (peraltro oggi vincolato ad un previo accordo con le Regioni, titolari delle politiche in campo sociale), per la rilevazione, la valutazione, la protezione e la cura dei minori vittime di violenza.

I processi messi in atto dalla **riforma del Titolo V della Costituzione** italiana, che ha attribuito alle Regioni potestà esclusiva in materia sociale, possono rappresentare un rischio di frammentazione e un'ulteriore diversificazione territoriale degli interventi, con un'accentuazione degli squilibri tra Nord e Sud d'Italia in termini di disponibilità e di accessibilità delle risorse di aiuto.

Grazie alla **Legge 285/97** , che all'art. 4 prevede espressamente il riferimento ad interventi di prevenzione e assistenza nei casi di abuso e sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori, a partire dal 1998 fino al 2002 si è assistito ad un incremento positivo della capacità progettuale delle autorità locali e del Terzo settore nella creazione di unità e di centri specializzati, nella conduzione di campagne di sensibilizzazione e di formazione degli operatori. La Legge 285/1997 ha il merito di aver creato per la prima volta in Italia uno strumento legislativo ad ampio spettro per la promozione del benessere e dei diritti dell'infanzia.

Nel primo triennio di operatività della 285/1997, dal 1998 al 2001, sono stati realizzati 95 progetti con un totale di 349 singole azioni/attività realizzate nell'ambito della prevenzione e protezioni dei minori da maltrattamenti e abusi. Le azioni realizzate hanno riguardato tre filoni: 1) promozione di tutte le agenzie coinvolte, sia nel pubblico che nel privato, 2) acquisizione di competenze e potenziamento della capacità di identificazione precoce dei casi di maltrattamento, nonché attivazione di corsi 3) creazione di nuovi servizi, specializzazione e qualificazione di quelli esistenti.

La specializzazione dei servizi è stato il settore in cui c'è stato

meno investimento, dato che meno del 25% delle risorse sono state sfruttate per progetti finalizzati al trattamento e al ricovero delle vittime.

La situazione è del resto analoga ad altri progetti realizzati con differenti fonti finanziarie, in cui si nota una scarsa attenzione nel percorso di tutela, specialmente nella fase finale del trattamento, che rischia di tradursi in una violazione dei diritti dei minori alla salute, alla cura ed alla possibilità di godere di un percorso positivo di crescita e sviluppo.

La Legge 328/2000, che ha previsto la creazione di un unico fondo indistinto per le politiche sociali, ha fatto proprie, tra le altre, anche le finalità della Legge n. 285/1997 ponendole alla base degli interventi del sistema integrato di interventi e servizi sociali, come stabilito dal comma 3 dell'art. 22. Sarà quindi indispensabile monitorare attentamente l'applicazione a livello regionale della Legge 328/2000 per verificare se l'attenzione alle tematiche della violenza e dello sfruttamento sessuale dei minori troverà conferma e sviluppo anche nella nuova progettazione, che, peraltro, di esse dovrebbe tenere conto dato che il comma 3 inserisce anche la Legge 66/1996 e la Legge 269/98 nell'orizzonte di riferimento delle finalità che devono essere perseguite dalle politiche sociali integrate.

Per quanto riguarda **le politiche sociali** si guarda con grande interesse anche alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali sociali, competenza rimasta in capo allo Stato. Tali prestazioni, definite essenziali perché irrinunciabili e quindi immediatamente esigibili dai soggetti, sono legate ai bisogni specifici dei destinatari e alla loro situazione personale. Ci si domanda quanto i bisogni specifici delle vittime di sfruttamento, specialmente nel circuito della prostituzione, potranno trovare riconoscimento.

Si sottolinea inoltre come l'attuale processo di smantellamento del sistema italiano di Welfare, con la spinta a ricondurre nella sfera privata gli interventi di sostegno potrà avere ripercussioni gravi sulla possibilità di sviluppare azioni di aiuto ai minori vittime di sfruttamento sessuale, specialmente se si tratta di minori stranieri.

Per quanto concerne infine **l'implementazione della Legge 66/96 e della Legge 269/98** gli ostacoli maggiori sono stati determinati dalla mancanza di omogeneità nel

territorio nella distribuzione sia di professionisti che di risorse (per es. comunità di accoglienza, centri di trattamento, strutture sanitarie e ospedali specializzati nella diagnosi medica etc.). Si avverte pertanto il bisogno di promuovere una maggiore conoscenza del fenomeno, e di formare i professionisti e gli operatori, cercando di bilanciare le risorse e le figure professionali disponibili tra l'esigenza di raccogliere informazioni e quella di prestare cure e trattamenti specifici.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

W la predisposizione di un sistema nazionale di raccolta dati disaggregati (per luogo, età, etnia, sesso etc.) continuativo e uniforme sulle principali forme di violenza all'infanzia;

W l'adozione di linee guida, concordate a livello nazionale con la necessaria collaborazione delle regioni, per la rilevazione, la valutazione, la protezione e la cura dei minori vittime di violenza, per garantire un livello minimo comune di servizi e di interventi;

W il monitoraggio dell'applicazione a livello regionale della Legge 328/00 per verificare che l'attenzione alle tematiche della violenza e dello sfruttamento sessuale dei minori trovi conferma e sviluppo anche nella nuova progettazione;

W la destinazione di maggiori risorse umane e finanziarie alla realizzazione di interventi terapeutici volti alla cura dei minori vittime di abuso, alla valutazione delle capacità genitoriali e, laddove possibile, al trattamento dei genitori maltrattanti e abusanti.

W L'ascolto del minore vittima di abuso

Una questione particolarmente delicata in materia di abuso è quella relativa all'ascolto del minore presunta vittima di abuso sessuale nell'ambito del procedimento giudiziario.

I recenti interventi legislativi realizzati con la Legge 66/1996 e la Legge 269/1998 hanno tentato di approntare degli strumenti concreti al fine di proteggere la vittima di reati sessuali, anche e soprattutto nel momento della deposizione, prevedendo in particolare una disciplina speciale quanto a tempi, modalità e regole per l'assunzione della testimonianza di minori di sedici anni¹⁹. Si

¹⁹ Per tutelare il minore evitando che sia chiamato a comparire e rendere testimonianza in un'aula giudiziaria, al cospetto del presunto abusante, la Legge 66/96 ha previsto (art. 392 comma I bis c.p.p.), che nei procedimenti penali per i reati di violenza sessuale semplice o aggravata, di atti sessuali con minorenne, di corruzione di minorenne, di

tratta di una svolta fondamentale anche dal punto di vista culturale, in quanto in passato l'attenzione era stata sempre rivolta a tutelare i diritti di colui che aveva commesso il reato, piuttosto che quelli della vittima, soprattutto se minorenni.

In linea di principio tali normative sembrano orientate a venire incontro ai bisogni e alle difficoltà del bambino, cercando di garantire una sua adeguata tutela in sede penale, dall'altra di favorire una più intensa collaborazione tra le varie figure istituzionali sia nell'interesse della giustizia, che nell'interesse dei minori, ponendo le due finalità sullo stesso piano, ma la realtà troppo spesso porta a considerazioni differenti.

Nel caso dell'audizione protetta le norme hanno continuato, in molte situazioni, a dimostrarsi inadeguate e lacunose e destinate ad essere il più delle volte disattese, proprio nelle parti più innovative, oppure, quando applicate, suscettibili di pesanti distorsioni soggettive da parte degli operatori coinvolti, così da vanificare completamente le finalità di protezione ad esse sottese.

L'ampia discrezionalità concessa al magistrato in materia di audizione protetta (per es. su chi e come condurre l'intervista: da solo, con l'esperto in qualità di assistente, dall'esperto e il giudice sta dietro lo specchio), in un contesto istituzionale come quello del sistema giudiziario italiano, connotato in molti settori da atteggiamenti adultocentrici, non ha favorito un'applicazione pratica della normativa in senso favorevole al rispetto dei diritti dei minori.

Nei processi per reati sessuali ai danni di minori è poi rilevante il ruolo degli avvocati difensori degli imputati che

violenza sessuale di gruppo, si possa procedere con l'incidente probatorio all'assunzione della testimonianza di persona minore di anni sedici. La Legge 269/98 ha poi integrato tale tutela estendendone l'applicazione anche ai reati di prostituzione minorile, pornografia minorile, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile.

La Legge 66/96 (art. 398 comma V bis c.p.p) prevede inoltre la cosiddetta audizione in forma protetta, che avviene secondo modalità tali da evitare che il contesto processuale possa turbare il minore, se tra le persone interessate all'assunzione della prova ci sono anche minori di anni sedici. La formulazione lacunosa ed approssimativa della citata norma è stata però oggetto di numerose critiche, che sottolineano come in tal modo non sia stato facilitato il consolidarsi di una prassi uniforme sul territorio nazionale.

L'art. 609 decies del codice penale prevede l'assicurazione alla persona offesa minorenni, in ogni stato e grado del procedimento di assistenza affettiva e psicologica tramite la presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minore ed ammesse dall'autorità giudiziaria che procede.

non esitano a compiere scelte che danneggiano la sfera psichica della vittima (es. opposizione a qualsiasi forma di «preparazione» del bambino e di qualsiasi modalità per dargli sostegno nel corso dell'audizione protetta, tentativi di interruzione continua del GIP nel corso dell'audizione protetta che di fatto vanificano la norma che impedisce la *cross examination* per i minori).

Fondamentale sarebbe anche una «preparazione» del bambino all'audizione, che può essere effettuata evitando i rischi di suggestione positiva sulla testimonianza ed affrontando con efficacia i rischi di suggestione negativa che comportano un blocco della sua comunicazione. Non si tratta infatti di suggerire direttamente o indirettamente al bambino delle risposte alle domande che gli verranno poste nel contesto dell'audizione protetta, quanto di garantire al minore prima dell'audizione protetta uno spazio di elaborazione delle proprie ansie e delle proprie esigenze di informazione e di contestualizzazione dell'esperienza che sarà chiamato a vivere.

Per evitare una rivittimizzazione del minore sarebbe anche opportuno cercare di limitare il numero di ascolti, di fatto però non si può non riconoscere che il minore viene ascoltato da diversi soggetti (polizia, PM, psicologo), in diversi contesti (questura, tribunale, centri specializzati), e con diverse modalità.

La situazione non è uniforme su tutto il territorio, ma varia da tribunale a tribunale, mentre sarebbe opportuno che l'esperienza positiva condotta in alcune sedi e le conquiste, frutto di una lunga esperienza, raggiunte da alcuni professionisti fossero condivise su vasta scala.

Le sottoscrizioni di intese tra gli uffici giudiziari realizzate in alcune città, l'organizzazione di incontri, dibattiti, tavole rotonde, corsi di formazione aperti ai vari operatori, l'istituzione di *pool* di pubblici ministeri specializzati presso le procure ordinarie, e di una sezione di polizia specifica presso le questure, sono tutti strumenti che hanno contribuito notevolmente a migliorare la situazione. Un ruolo importante è svolto anche dai centri specializzati, sia pubblici che privati, e dalle attività di ricerca, studio e formazione dagli stessi realizzate.

L'ultimo **Piano Infanzia** 2002-2004 prende in considerazione il problema dell'abuso e della violenza a danno dei minori. Rimangono però ancora inevasi gli impegni assunti in materia di rafforzamento delle misure legislative di tutela dei minori coinvolti negli iter giudiziari, in particolare:

1. integrare la disposizione dell'art. 609 *decies* c.p. con una sanzione, diretta ad ottenere il pieno e corretto rispetto di tale disposizione a tutela della vittima, in particolare a garantire l'assistenza affettiva e psicologica della persona offesa minorenni (essenziale affinché il minore possa accedere realmente al suo diritto a essere ascoltato);
2. rivedere le norme degli articoli 392 comma 1 *bis* c.c.p. e 498 comma 4 *ter* c.c.p., stabilendo che la testimonianza del minore vittima avvenga obbligatoriamente e a pena di nullità nella forma dell'audizione protetta e cioè con il sistema del vetro specchio con impianto citofonico per evitare i gravi disagi che l'incontro con l'imputato produce.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

- W **l'assunzione di precisi impegni per la formazione degli operatori e per uniformare la prassi sul territorio nazionale;**
- W **l'attuazione degli impegni assunti dal Governo nell'ultimo Piano Infanzia 2002-2004 sopra citati.**

VIII. Il ruolo della cooperazione italiana per la tutela dei minori vittime di maltrattamento, abuso e sfruttamento

Il Comitato ONU accoglie favorevolmente l'adozione delle Linee guida della cooperazione italiana sull'infanzia e l'adolescenza, offrendo una visione dello sviluppo delle generazioni più giovani, come area di investimento. Ciononostante, il Comitato continua a vedere con preoccupazione che la Convenzione non è applicata «nella misura massima delle risorse disponibili» come sancito dall'articolo 4 della Convenzione. (CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, punto 8)

Per quanto concerne il settore della cooperazione internazionale si rendono necessarie alcune puntualizzazioni. Nell'attesa della riforma della Legge 49/1987, che dovrebbe ridefinire globalmente la cooperazione allo sviluppo, alcuni degli strumenti normativi esistenti sono ancora disattesi.

La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri si trova ancora in situazione di emergenza, con una forte carenza di esperti

e un accumulo di progetti da valutare. In particolare le Linee Guida della cooperazione sulla tematica minorile, assunte con delibera 26/11/1998 n. 180, ed aggiornate nel maggio 2004, citate ampiamente anche nel testo del rapporto governativo, non sono ancora un patrimonio diffuso e condiviso dalla DGCS.

Il Governo italiano in occasione dell'UNGASS ha sottoscritto l'impegno di adoperarsi a devolvere lo 0,7% del PNL a favore dell'ODA e conseguire celermente l'obiettivo fissato dall'Unione Europea, dello 0,33 entro il 2006 a favore dei paesi in via di sviluppo, in considerazione dell'urgenza e delle gravità delle esigenze peculiari dell'infanzia. Tuttavia i dati OCSE-DAC, relativi all'aiuto Pubblico allo Sviluppo, collocano l'Italia all'ultimo posto, dopo gli Stati Uniti, con uno 0,15 contro lo 0,17 del 2003.

Infine occorre precisare che alcune informazioni contenute nel rapporto governativo possono destare confusione dal momento che sotto la voce *La partecipazione della società civile a progetti ed iniziative della cooperazione internazionale* si fa riferimento a progetti di cooperazione di alcune ONG italiane, non necessariamente finanziati o cofinanziati dal Governo italiano, mentre alla voce *La partecipazione dell'Italia ai progetti europei*, si fa riferimento in realtà a progetti condotti da ONG italiane, per cui forse sarebbe stata più appropriata la dizione «la partecipazione delle ONG italiane a progetti europei». Infine, non è ben chiaro sulla base di quali criteri siano stati identificati i progetti riportati nel rapporto.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

- W **l'adozione delle Linee Guida del 1998, aggiornate nel 2004, come base dell'operato, delle scelte, delle allocazioni finanziarie della cooperazione italiana e l'adozione di una programmazione con enunciazione di piani d'azione a breve, medio e lungo periodo, di risultati attesi e termini temporali di riferimento;**
- W **un impegno concreto per l'adempimento degli impegni sottoscritti nel documento UNGASS.**