

Presidenza del consiglio dei ministri  
Dipartimento per gli affari sociali

Osservatorio nazionale  
per l'infanzia e l'adolescenza

Comitato di coordinamento  
per la tutela dei minori dallo  
sfruttamento e dall'abuso  
sessuale  
(ex art. 17, legge 269/98)

# Documento di indirizzo per la formazione in materia d'abuso e maltrattamento dell'infanzia

6 aprile 2001

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





## Premessa

In ottemperanza agli impegni presi dal Governo sia a livello nazionale, con il *Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997-1998*, con il *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, con la legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* (art. 4, comma 1, lettera h), che a livello internazionale, con la ratifica della *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 29 novembre 1989* (art. 19), con l'approvazione e la sottoscrizione del programma operativo del *Congresso mondiale contro lo sfruttamento di bambini per il commercio sessuale* tenutosi a Stoccolma del 27-31 agosto 1996, nonché i successivi orientamenti e raccomandazioni a livello europeo, si sono venute delineando da un lato una riflessione sempre più approfondita sui fenomeni di trascuratezza, maltrattamento fisico e psicologico, abuso e sfruttamento sessuale e sugli snodi critici ad essi inerenti, dall'altro una significativa assunzione di concrete iniziative al fine di rafforzare, ampliare ed innovare le azioni di contrasto di tali fenomeni in seguito al forte impegno del Governo, delle pubbliche amministrazioni e di tutta la società civile a disegnare e mettere in campo tutte le possibili strategie per prevenire, contenere e ridurre il fenomeno.

Al fine di sostenere tali azioni di contrasto risulta improrogabile il fatto che in tutte le aree di intervento (socioassistenziale, sanitaria e giudiziaria) i ministeri competenti (Affari esteri, Giustizia, Interno, Pari opportunità, Pubblica istruzione, Sanità e Solidarietà sociale), le Regioni, gli Enti locali e i Comitati provinciali per la pubblica amministrazione investano in modo mirato in strategie informative e formative rispondenti ai nuovi bisogni evidenziati. L'impegno assunto dai Ministeri interessati ai fini dell'attivazione di un coordinamento delle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni per la prevenzione, la protezione, il recupero e la reintegrazione dei minori vittime di abuso sessuale va in questa direzione.

### 1. Strategie politiche e strumenti di prevenzione e tutela

L'art. 17 della legge 269/98, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*, attribuisce alla Presidenza del consiglio dei ministri le funzioni di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni relative alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e alla tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale.

Per tali motivi il Ministro Livia Turco ha emanato i decreti istitutivi del Comitato di coordinamento per la tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale, di cui fanno parte esponenti delle amministrazioni competenti, esperti ed associazioni operanti nel settore:

Ministero dell'interno, Tiziana Terribile; Ministero della sanità, Fiorenza D'Ippolito; Ministero della giustizia, Carlo Piergallini ed Elvira Parasileno; Ministero della pubblica istruzione, Luigi Calcerano; Ministero degli affari esteri, Emanuele Pignatelli; Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, Roberta Di Maula; Dipartimento per le pari opportunità, Vittoria Tola; Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, Sandra Troscia Graziosi; Dipartimento per gli affari sociali, Paolo Onelli e Cinzia Grassi; Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Alfredo Carlo Moro; Università degli studi di Roma, Massimo Ammanniti e Gabriel Levi; Università degli studi di Napoli, Paolo Crepet; Tribunale per i minorenni di Napoli, Carmela Cavallo; Regione Piemonte, Anna Maria Colella; ECPAT, Mara Gattoni; Terre des hommes, Joseph Moyersoer; Coordinamento nazionale prevenzione e cura maltrattamento e abuso minori, Teresa Bertotti; Associazione culturale pediatri, Giorgio Tamburlini; AUSL Rimini, Francesco Nardocci; Movimento bambino, Maria Rita Parsi Di Lodrone; Telefono azzurro, Ernesto Caffo; Telefono arcobaleno, Don Fortunato Di Noto.

Nel *Piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, approvato con DPR il 13 giugno 2000, il Governo s'impegna a garantire, a tutti i livelli istituzionali ed operativi, la massima attività di coordinamento, di prevenzione e di monitoraggio sull'applicazione della nuova legge. L'impegno del Governo è, inoltre, rivolto sul versante del sostegno alle famiglie per assicurare al minore relazioni soddisfacenti. Per tali motivi, in linea con gli impegni tracciati dal Piano nazionale d'azione e dal documento *Proposte di intervento per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del maltrattamento*, stilato dalla Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale dei minori, già insediata nel

febbraio del 1998 presso il Dipartimento per gli affari sociali, durante la riunione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza del 16 ottobre 2000, svoltasi alla presenza del Presidente del consiglio, sono state prese importanti decisioni ai fini del contrasto del fenomeno maltrattamento. La Commissione nazionale, nel corso dei suoi lavori, ha individuato strategie d'intervento, essenziali per contrastare il fenomeno, che possono essere attivate dalle pubbliche amministrazioni con la collaborazione del privato sociale e di tutta la società civile. Ha inoltre previsto, anche in attuazione dell'art. 19 della Convenzione sui diritti del fanciullo, un percorso mirato alla conoscenza del fenomeno, "alla presa in carico" del minore, alla sua protezione e alla prevenzione di tutti i fattori di rischio nonché a diffondere una cultura dei diritti dei bambini e delle bambine.

Nella riunione congiunta dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Comitato di coordinamento, convocata dal Ministro Livia Turco il 16 ottobre 2000 a Palazzo Chigi, alla presenza del Presidente del consiglio, del Ministro della giustizia e del Sottosegretario ai servizi civili del Ministero dell'interno, sono stati discussi i nodi problematici del fenomeno, peraltro già evidenziati nel documento della Commissione nazionale. In linea con le strategie già tracciate nel documento, è stata ulteriormente rilevata la necessità di promuovere una vasta attività formativa sui temi del maltrattamento e dell'abuso rivolta a tutti gli operatori, con particolare riferimento agli insegnanti ed agli operatori sanitari. Un altro impegno assunto dal Governo nel Piano d'azione, e rafforzato in tale occasione, è stato quello rivolto all'informazione dei neogenitori ed ai genitori dei bambini che iniziano la scuola. Per queste ragioni – in applicazione del Piano d'azione 2000-2001 – è stata promossa dal Dipartimento per gli affari sociali, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, una campagna di sostegno alla genitorialità, nella quale vengono forniti elementi di riflessione anche rispetto al fenomeno del maltrattamento e dell'abuso sessuale.

Successivamente a tale incontro il Comitato di coordinamento, presieduto dal Ministro Livia Turco, ha organizzato i suoi lavori in quattro sottogruppi dedicati:

- alla definizione della destinazione dei finanziamenti di cui all'art. 17 della legge 269/98;
- alla definizione di un protocollo operativo nazionale;
- alla definizione di procedure omogenee di rilevazione statistica;
- all'individuazione di eventuali modifiche da apportare alla legge 269/98.

È stato, inoltre, affidato al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza l'incarico di coordinare l'indirizzo generale in materia di attività formative e le realizzazioni di alcune attività a livello nazionale, utilizzando le linee guida e tutte le elaborazioni date dal Comitato di coordinamento *ex art. 17* della legge 269/98.

Parallelamente ai lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Comitato di coordinamento, il Ministro dell'interno ed il Ministro per la solidarietà sociale, hanno concordato una circolare rivolta alle Prefetture, nella quale si è deciso di procedere all'immediata convocazione dei Comitati provinciali per la pubblica amministrazione al fine di consentire un immediato confronto tra le istituzioni pubbliche del territorio e le organizzazioni del terzo settore anche allo scopo di definire eventuali strategie di intervento. Secondo le direttive emanate viene predisposto, con cadenza semestrale, ed inviato al Ministero dell'interno e al Dipartimento per gli affari sociali, un rapporto sull'andamento del fenomeno e sui risultati conseguiti a seguito degli interventi attivati.

Assumendo come punto di avvio l'attività scientifica e formativa coordinata tra il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza ed il Comitato di coordinamento *ex art. 17* della legge 269/98, e l'attività dei Comitati provinciali per la pubblica amministrazione, il presente documento rappresenta le linee guida generali per le attività formative rivolte ai referenti dell'area del sociale: tali itinerari formativi, predisposti ed attuati in maniera univoca, permetteranno di evitare la frammentazione e la sovrapposizione degli interventi rivolti all'infanzia onde poter ottenere la migliore applicazione delle buone pratiche necessarie al contrasto del fenomeno.

## 2. Contesto e linee di indirizzo

In riferimento a quanto evidenziato dalla Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale dei minori e dal Comitato di coordinamento per la tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale, nonché in riferimento ai nodi critici emersi dalla Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 269/98 vengono segnalati:

- la necessità di avviare e sostenere percorsi di informazione e sensibilizzazione rivolti alla generalità dell'opinione pubblica nonché ad operatori, bambini, bambine e genitori anche tramite l'elaborazione di sussidi dedicati;
- l'aumento della domanda di assistenza alla vittima del maltrattamento e ai suoi familiari sia sotto il profilo sociale che sotto quello psicologico e clinico e la necessità conseguente di offrire una risposta congrua sia in termini temporali che di qualità di intervento, non sempre garantita in quanto non in tutti i contesti territoriali si registra un'adeguata presenza, preparazione, organizzazione e integrazione degli operatori coinvolti;
- l'evoluzione delle caratteristiche dei fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale anche secondo nuove configurazioni in termini di tipologia delle vittime e degli abusanti/pedofili e l'importanza conseguente dell'attivazione di percorsi formativi adeguati anche in funzione di una facilitazione dell'accesso ai servizi competenti;
- la scarsità e la difficoltà di una rilevazione unitaria dei dati sui fenomeni di sfruttamento e abuso sessuale e l'urgenza di una formazione mirata sul monitoraggio e sui flussi informativi.

Date queste premesse e sulla base delle linee strategiche individuate dal Piano nazionale d'azione per l'infanzia e l'adolescenza e degli impegni assunti dal Governo, si segnala l'opportunità di prevedere:

- corsi specifici sul maltrattamento all'infanzia nelle scuole di specializzazione medica (ostetricia-ginecologia, pediatria, neuropsichiatria infantile) e nei percorsi formativi professionali di psicologi, assistenti sociali, educatori e di altre professioni coinvolte nella rilevazione del fenomeno;
- una corretta e diffusa informazione sul fenomeno del maltrattamento e dell'abuso sessuale a tutti gli operatori che entrano in relazione con il bambino nel corso del suo processo di crescita;
- una diffusione delle più qualificate esperienze di protezione, cura e trattamento sino ad oggi consolidate nel pubblico e nel privato sociale, in qualità di modalità di intervento trasferibili nei diversi contesti e territori;
- una conoscenza del fenomeno nelle sue diverse tipologie e la formazione degli operatori attraverso la realizzazione di programmi di sensibilizzazione e formazione



multidisciplinari rivolti non solo agli operatori ma anche a dirigenti e amministratori, con il diretto coinvolgimento, a livello nazionale, dei ministeri della Sanità, della Pubblica istruzione, della Giustizia, dell'Interno e della Solidarietà sociale, e, a livello locale, delle Regioni e dei Comitati provinciali per la pubblica amministrazione con funzioni di coordinamento e di attuazione;

- azioni di sensibilizzazione e formazione delle strutture familiari e comunitarie che accolgono i minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale allo scopo di qualificare il servizio offerto e ridurre il rischio potenziale di ulteriori disagi;
- la realizzazione di servizi integrati su tutto il territorio in grado di porsi come riferimento e supporto nei casi di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale;
- lo studio e l'analisi delle più avanzate esperienze di coordinamento a livello interistituzionale e operativo per derivarne modelli di riferimento trasferibili in altre realtà locali;
- l'organizzazione di percorsi formativi multidisciplinari e integrati allo scopo di favorire la creazione e la condivisione di un patrimonio comune di conoscenze tra gli attori del coordinamento e della presa in carico integrata delle vittime;
- la promozione di una progettazione mirata e condivisa a livello territoriale per accrescere quantitativamente e qualitativamente il numero dei progetti destinati alla creazione di servizi e strutture di contrasto dei fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale, con particolare riferimento alla legge 285/97 e ai Piani regionali educativi, di assistenza sociale e materno-infantili;
- la riqualificazione degli interventi tenendo conto delle particolari esigenze dei minori immigrati vittime di violenza, nelle fasi di rilevazione e protezione, e favorendo l'accesso ai servizi e l'introduzione di figure di mediatori culturali
- il potenziamento di nuclei specializzati per l'indagine della polizia giudiziaria costituiti da personale con appropriata formazione e numericamente adeguati all'ambito territoriale in cui operano;
- la creazione di *pools* specializzati di magistrati per i reati di maltrattamento in tutti gli Uffici di procura presso le Preture, e per i reati di violenza sessuale in tutti gli Uffici di procura della Repubblica presso i tribunali, affinché la legge 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale* possa avere effettiva attuazione.

### 3. Formazione e monitoraggio del fenomeno

Le necessità evidenziate nelle linee di indirizzo delineate sostengono l'importanza di avviare un sistema organico di monitoraggio del fenomeno del maltrattamento e dell'abuso sessuale e delle risorse esistenti, così da poter effettuare un'analisi approfondita delle diverse forme di sfruttamento sessuale, consentire un'informazione corretta sul fenomeno derivante dall'elaborazione di tali dati, e impostare azioni formative quanto più possibile aderenti ai bisogni evidenziatisi.

Allo stato attuale, non esiste una verifica sui flussi informativi relativi ai casi di abuso e sfruttamento sessuale né è disponibile una documentazione sufficientemente esaustiva su quanto si va realizzando – a livello di enti locali, di organizzazioni non governative, di volontariato – per contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori e per il recupero e il trattamento delle vittime. Questo è il riflesso di una forte frammentazione che caratterizza l'ambito operativo delle istituzioni pubbliche, centrali e locali, e delle organizzazioni non governative, e che non consente di monitorare le reali dimensioni a livello quantitativo e qualitativo del complesso e diversificato lavoro svolto.

Tale monitoraggio dovrebbe prevedere tre livelli di rilevazione e analisi del fenomeno e delle azioni di contrasto realizzate:

- 1) l'analisi ed elaborazione dei dati relativi al fenomeno;
- 2) la mappatura delle risorse e dei servizi esistenti;
- 3) la ricognizione delle esperienze territoriali che rispondano a standard minimali in relazione alle modalità di intervento realizzate e ai modelli organizzativi implementati.

Date le interconnessioni tra monitoraggio e formazione, diventa necessario avviare attività formative specifiche sui flussi informativi, prevedendo moduli seminariali finalizzati all'acquisizione di competenze nel reperimento, archiviazione ed elaborazione dei dati sul fenomeno in oggetto.

Come già raccomandato dalla Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale dei minori e come previsto dal *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, permane infatti la necessità di:

- definire criteri uniformi di organizzazione e classificazione delle informazioni statistiche raccolte a livello centrale e locale;
- provvedere al reperimento dei dati relativi al fenomeno e alla mappatura dei servizi e delle risorse disponibili ai fini della prevenzione, del contrasto e del recupero, attraverso la creazione di un sistema di raccolta unitario che renda confrontabili le informazioni e che si articoli sia a livello centrale (dipartimenti e ministeri) che a livello regionale e provinciale, ad esempio, attraverso i Comitati provinciali per la pubblica amministrazione, come strumento di raccordo e di monitoraggio dei vari flussi informativi;
- favorire lo scambio di informazioni a livello internazionale al fine di ottenere un'analisi comparativa delle variazioni dei fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori che si contraddistinguono sempre di più come reati aventi caratteristiche transnazionali;
- raccogliere, analizzare e classificare le esperienze fino ad oggi realizzate nel settore da soggetti pubblici e del privato sociale per individuare criteri metodologici trasferibili a livello nazionale, nonché studiare e definire modelli organizzativi di gestione dei servizi che rispondano a standard minimali in termini di qualità ed efficacia;
- adottare misure che consentano un monitoraggio costante dei dati afferenti alle Procure presso i Tribunali ordinari e ai Tribunali per i minorenni ai fini di un'analisi sempre più puntuale dello stato di attuazione della legge;
- rilanciare la creazione e l'attivazione degli Osservatori regionali previsti dalla L. 451/97, anche in riferimento ai dati relativi all'abuso e allo sfruttamento sessuale, così da ottenere non solo una fotografia dei fenomeni considerati, ma informazioni ad ampio raggio riguardanti la mappatura delle risorse esistenti sia a livello regionale che locale.

#### 4. Formazione di base e formazione specialistica

Il panorama delle attività formative attuate in Italia in anni recenti si presenta ricco ma frammentato. È necessario progettare e realizzare:

- a) percorsi informativi e di sensibilizzazione;
- b) percorsi formativi di base multidisciplinari e integrati perché gli operatori pubblici e privati possano individuare quanto più precocemente possibile casi di maltrattamento, attivando altrettanto precocemente percorsi di protezione e percorsi di presa in carico psicosociale e sanitaria, che devono essere gestiti da operatori specializzati nel settore;
- c) percorsi formativi specialistici rivolti a gruppi monoprofessionali che intendano approfondire tematiche specifiche;
- d) percorsi formativi di analisi di modelli gestionali e organizzativi rivolti a dirigenti dei servizi territoriali per l'acquisizione di competenze specifiche relative all'organizzazione dei servizi e al coordinamento interno per la costituzione e lo sviluppo di servizi integrati competenti ed idonei ad intervenire sui casi di maltrattamento come riferimento specialistico di supporto e che prevedevano tematiche quali: rete dei servizi e le istituzioni preposte alla tutela, protocolli di intesa tra servizi e istituzioni nella fase di rilevamento e di segnalazione, organizzazione degli interventi di protezione e presa in carico psicosociale dei bambini e delle famiglie.

Assunto cardine è che tutti gli operatori siano sostenuti da percorsi di formazione permanente che permetta loro l'acquisizione, il mantenimento e l'aumento delle abilità tecniche necessarie ad un lavoro così complesso, e dall'altra che siano previsti moduli formativi

#### 4.1 Gli obiettivi formativi

Entrando nello specifico degli obiettivi formativi, i percorsi informativi e di sensibilizzazione devono principalmente:

- a) diffondere e rafforzare una nuova cultura dell'infanzia per la tutela e la promozione di un positivo processo di crescita dei bambini che fa perno sul diritto del minore ad essere rispettato come persona;
- b) sensibilizzare l'opinione pubblica, gli operatori, gli insegnanti, i genitori alla cura del benessere del bambino e alla creazione di un ambiente relazionale adulto-bambino adeguato.

La formazione di base deve essenzialmente:

- a) fornire un quadro di carattere generale informativo e critico sulle principali tematiche e sui nodi problematici dell'intervento nei casi di violenza e di abuso all'infanzia;
- b) far comprendere il percorso di intervento attraverso seminari sequenziali i cui contenuti richiamino i temi della rilevazione, della valutazione e del trattamento;
- c) favorire una visione multidisciplinare e integrata dell'intervento.

La formazione specialistica deve essere maggiormente orientata a:

- a) approfondire le conoscenze sulla rete territoriale dei servizi, sul coordinamento e sul contesto entro cui si colloca l'intervento rafforzando una visione integrata;
- b) consentire l'acquisizione di competenze specifiche relative alla propria professione.

#### 4.2 Livelli della formazione e destinatari

In relazione al fenomeno dell'abuso sessuale e del maltrattamento, la formazione va impostata su tre livelli:

- 1) il rilevamento;
- 2) la diagnosi;
- 3) la protezione e/o il trattamento di minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale.

Il primo livello di formazione consiste nell'acquisire e sviluppare capacità di ascolto del bambino e, quindi, competenza nel rilevamento dei segnali del disagio.

Essa è assicurata da una efficace politica di prevenzione primaria sul territorio, che consiste nel promuovere nell'ambito dei contesti educativi l'educazione alla relazionalità, all'affettività, alla corporeità e allo sviluppo della sessualità, la cultura di attenzione e di accoglienza delle emozioni dei bambini, di ascolto e di osservazione dei loro comportamenti, dei messaggi non verbali che possono sottendere anche gravi disagi.

Sul versante degli operatori prevede la realizzazione di moduli formativi su tematiche quali: la segnalazione – “come e a chi segnalare” al fine di mettere in moto la rete di protezione; la semeiotica dell'abuso e del maltrattamento; la gestione delle modalità relazionali nelle fasi di accertamento; le modalità corrette di trasferimento delle informazioni in seguito alla rilevazione dei segnali di disagio.

La formazione di primo livello finalizzata al rilevamento si svolge secondo un doppio binario:

- 1) Il primo è rappresentato dalla sensibilizzazione della comunità rispetto alla attenzione, alla cura ed al benessere da assicurare ai bambini per il loro corretto processo di crescita, e si concretizza soprattutto nel richiamo forte alla relazione interpersonale con i bambini. In questo campo il *target* privilegiato è rappresentato dagli insegnanti (in particolare quelli della scuola dell'infanzia e della scuola elementare) come primi destinatari di un efficace intervento di sensibilizzazione in materia di maltrattamento e abuso e dai genitori per i quali prevedere interventi di sostegno alla responsabilità genitoriale. Tali percorsi formativi devono evidenziare il necessario raccordo con gli operatori competenti cui sono attribuiti i compiti di rilevamento e decodifica della richiesta di aiuto.
- 2) Il secondo è rappresentato dall'intervento formativo di base diretto ad ogni operatore nell'ambito del suo specifico ruolo in rapporto con il bambino. Sono interessati tutti gli operatori che per il ruolo che rivestono sono comunque tenuti a favorire lo sviluppo armonico fisico e psicologico del bambino che svolgono una funzione di sostegno alla relazione adulto-bambino e di aiuto al bambino nel passaggio attraverso le varie tappe del suo sviluppo, anche di quello sessuale e prevede tematiche quali: fattori di rischio e fattori protettivi nello sviluppo tipico e atipico; la comunicazione alla famiglia e la stesura del referto o del rapporto; i criteri di validazione del racconto del bambino.

Il *target* è rappresentato da:

- a) operatori dell'area sanitaria (medici, pediatri di base, infermieri, puericultori) che curano il corpo e hanno un rapporto con il genitore e possono educarlo alla relazione con il figlio per il benessere di entrambi;
- b) operatori dell'area socioassistenziale (assistenti sociali, educatori, assistenti domiciliari);
- c) operatori dell'area psicologica (operatori dei consultori e dei servizi materno-infantili, neuropsichiatria infantile, medicina scolastica);
- d) operatori dell'area pedagogica (direttori didattici e presidi, insegnanti e docenti di ogni disciplina, docenti utilizzati come referenti per l'educazione alla salute, psico-

pedagogisti, coordinatori per l'educazione fisica e sportiva, gli addetti alla lotta della dispersione scolastica), collaboratori e ausiliari;

- e) operatori dell'area socio-educativa (educatori, operatori del tempo libero, dello sport, del volontariato cattolico e laico).

Il primo livello ha dunque, come obiettivo privilegiato, il rilevamento precoce della richiesta di aiuto, una prima decodifica di tale richiesta e la comprensione della sofferenza ad essa sottesa. Per quanto altri siano gli operatori competenti nell'effettuare la diagnosi, altri quelli competenti a curare e a proteggere, è fondamentale che ogni adulto che ha rapporto con un bambino abbia un livello minimo di formazione per riconoscere e rilevare il segnale di aiuto, e un bagaglio informativo minimo sulle realtà di riferimento esistenti sul territorio (équipe specialistica o altro). Un rilevamento precoce permette di attivare il percorso di approfondimento, anche con il concorso e il supporto di altri operatori, al fine di garantire una segnalazione tempestiva adeguatamente supportata. Gli operatori (scolastici, socioassistenziali o psico-pedagogici, delle comunità, dell'ufficio minori della questura, o quanti altri) che hanno rilevato il segnale restano molto spesso protagonisti di un'azione di sostegno e di aiuto nel successivo percorso.

Il secondo livello di formazione è costituito dalla diagnosi. Questo percorso mira a formare l'operatore che deve accertare l'abuso sessuale e il maltrattamento; fondamentalmente si rivolge a tre categorie di operatori:

- 1) l'operatore dell'area medica, che deve raccogliere i dati anamnestici e accertare il danno fisico e neuropsichiatrico del bambino;
- 2) l'operatore dell'area socioassistenziale, che deve raccogliere informazioni sul contesto familiare e sociale di appartenenza del bambino per valutare il grado di danno e di pregiudizio e le eventuali risorse familiari;
- 3) l'operatore dell'area psicologica, che deve effettuare una verifica del danno psicologico derivante dal maltrattamento;
- 4) l'operatore dell'area giuridica che deve effettuare l'audizione della presunta vittima.

Nel percorso diagnostico le tre aree indicate si intersecano e devono integrarsi in modo da consentire la formulazione di una diagnosi globale multidisciplinare.

Al fine di evitare una progettazione "a imbuto" delle azioni formative che alimentano il senso di impotenza degli operatori incapaci di fare un progetto di lungo periodo per mancanza delle necessarie competenze professionali, va data pari dignità in termini di

investimento di risorse non solo alla rilevazione e alla diagnosi ma anche alla formazione finalizzata al trattamento terapeutico, vale a dire al terzo livello di formazione.

Il terzo livello di formazione è quello rivolto agli operatori che attuano la messa a punto di un percorso di aiuto psicosociale per il trattamento del maltrattamento (ormai diagnosticato) finalizzato al sostegno e al recupero del bambino e, ove possibile, del suo nucleo familiare. I percorsi formativi devono essere altamente specializzati e diversificati in base al *target* cui sono rivolti. A questo livello interagiscono anche gli strumenti giuridici di protezione del bambino e quelli finalizzati all'accertamento del reato di maltrattamento o di atti sessuali e alla condanna dell'autore della violenza; entrano in campo (potrebbero già essere intervenuti ai livelli precedenti) le forze dell'ordine, il Tribunale per i minorenni, la Procura presso il Tribunale per i minorenni, la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario, il Giudice per le indagini preliminari, il Giudice della separazione e talvolta anche il Giudice tutelare; diventa perciò ancora più essenziale condividere la cultura del lavoro integrato.

È, dunque, indispensabile che anche gli operatori dell'area giudiziaria (forze dell'ordine, avvocati e magistrati) ricevano una formazione di base minima sulle modalità di relazione con il bambino vittima di maltrattamento, in vista anche della migliore applicazione della L. 269/98 contro lo sfruttamento sessuale dei minori, che richiede nuove competenze. In particolare, se ne sottolinea la necessità per quanto attiene all'audizione del bambino, ai fattori che ostacolano le dichiarazioni del bambino stesso, ai criteri di credibilità del racconto, alle tecniche di intervista, all'attivazione delle risorse per la presa in carico, alla scelta del perito.

## 5. Soggetti istituzionali e loro competenze

La prevenzione e il trattamento dell'abuso all'infanzia e di altre forme di sfruttamento sessuale richiedono la messa in atto di specifiche strategie di intervento e l'acquisizione di strumenti per la rilevazione, la diagnosi e la cura dei minori vittime.

Una concreta strategia di prevenzione e trattamento richiede una stretta collaborazione ed una profonda integrazione non solo tra i servizi presenti sul territorio, ma anche tra



questi e le diverse istituzioni che si occupano specificamente di promuovere il benessere di bambini e ragazzi siano esse politiche, giudiziarie, amministrative o formative.

La complessità e diversificazione delle azioni previste anche dal *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001* rende necessario, pertanto, garantire le condizioni per la realizzazione di un fattivo coordinamento attraverso una chiara definizione delle competenze dei diversi soggetti istituzionali interessati. Tale necessità si rinviene anche per l'avvio di percorsi formativi rivolti a tutti gli operatori coinvolti nella rilevazione e trattamento del fenomeno, per il reperimento dei dati e la mappatura delle risorse disponibili nel settore.

#### 5.1 Il ruolo del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Il Centro nazionale, attivo dal 1995 presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze e istituito con legge n. 451 del 28 agosto 1997, con l'intento di potenziare l'azione del Governo italiano, del Parlamento, delle Regioni e degli enti locali sul versante della documentazione e dell'analisi, è attualmente uno dei punti di riferimento documentario, culturale e formativo per molti altri soggetti e organismi che operano in Italia e rappresenta uno degli strumenti più significativi per promuovere l'informazione, la conoscenza e l'innovazione di interventi di tutela e protagonismo dei cittadini più piccoli.

Accanto alla costante collaborazione con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e con il Dipartimento per gli affari sociali di cui è espressione, e per conto del quale ha curato anche una campagna di sensibilizzazione sul sostegno alla genitorialità, il Centro nazionale ha sviluppato un proficuo rapporto con i rappresentanti delle diverse Regioni che è sfociato nell'organizzazione congiunta di eventi informativi e seminari di formazione rivolti all'attuazione della L. 285/97.

Inoltre, dal 1998 il Centro nazionale ha avviato una crescente e significativa attività di ricerca su tematiche non adeguatamente conosciute sul territorio nazionale e soggette all'azione delle politiche sociali. Le indagini già concluse o in fase di conclusione hanno riguardato: i minori inseriti in strutture residenziali educativo-assistenziali, i bambini e ragazzi in affidamento familiare, i minori non imputabili, i servizi educativi per la prima infanzia, i servizi per adolescenti.

Per queste ragioni il Ministro per la solidarietà sociale Livia Turco, d'intesa con il Ministro dell'interno Bianco, ha previsto che a partire dal 2001 si dia avvio ad attività formative nel settore dell'abuso sessuale e del maltrattamento coordinate e promosse dal Centro nazionale che si avvarrà per la realizzazione delle suddette attività dei maggiori esperti italiani del settore nonché dei rappresentanti delle più significative associazioni e Ong che nel corso di questi anni si sono fortemente impegnate nella prevenzione e nel trattamento di ogni forma di violenza sessuale, nonché nella realizzazione di eventi formativi su tematiche specifiche.

In particolare, il Centro nazionale darà avvio a seminari di approfondimento sui principali nodi critici riferiti al fenomeno in oggetto come input da cui far emergere nuove linee e orientamenti; prevedrà la realizzazione di sussidi rivolti a specifiche figure professionali che operano con soggetti in età evolutiva; realizzerà alcuni moduli formativi nazionali multidisciplinari di base e moduli formativi specialistici di approfondimento di tematiche specifiche da svilupparsi in modo complementare agli interventi formativi previsti a livello territoriale.

## 5.2 Il ruolo delle Regioni

La *Legge quadro in materia di formazione professionale*, 21 dicembre 1978, n. 845 conferisce alle Regioni l'esercizio della potestà legislativa in materia di orientamento e formazione professionale. Tra le attività previste, le Regioni attuano anche iniziative formative dirette all'aggiornamento, alla riqualificazione e al perfezionamento dei lavoratori.

Con D.Lgs. 112/98 – all'art. 138, comma 1, lettere a, c, f – sono delegate alle Regioni funzioni di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento delle funzioni formative; le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite. Tutte le Regioni hanno approvato il testo del decreto in Giunta; undici Regioni su quindici hanno approvato il testo in Consiglio regionale; le Regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno già adottato leggi regionali per l'attuazione del decreto in oggetto.

Con *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, 8 novembre 2000, n. 328, sono attribuite alle Regioni funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale. Nel rispetto di quanto previsto dal suddetto D.Lgs. 112/98, alle Regioni spetta in particolare la predisposizione e il finanziamento dei piani per la formazione e l'aggiornamento del personale addetto alle attività sociali (art. 8, comma 3, lettera m).

Infine l'art. 2, comma 2 della L. 285/97 prevede l'impiego del 5% delle risorse trasferite alle regioni per la realizzazione di programmi interregionali di scambio e di formazione in materia di servizi per l'infanzia e per l'adolescenza.

### 5.3 Il ruolo delle Province

Le trasformazioni avvenute nell'ordinamento delle autonomie locali a partire dal 1990 con legge n. 142 e le recenti modifiche apportate ad essa dalla legge 265/99 vedono espressamente riconosciuto alle province un ruolo attivo nel coordinamento e nella promozione dello sviluppo locale con attribuzione di compiti di programmazione che ne mettono in luce il ruolo autonomo di raccordo attivo in qualità di ente intermedio tra Regione, Comune e ambiti sovracomunali.

Con D.Lgs. 112/98, in attuazione della delega contenuta nella L. 59/97 che individua in via diretta negli enti locali i destinatari finali di tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato ridefinendo l'assetto delle competenze tra i diversi livelli territoriali, alla Provincia sono conferite una vasta serie di funzioni proprie, secondo le modalità definite dalle regioni, anche nell'area istruzione e formazione.

Con legge quadro 8 novembre 2000, n. 238, all'art. 7 viene rafforzato il compito delle Province di programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali; in particolare, al comma c), sono attribuite alla Provincia funzioni di promozione di iniziative di formazione, d'intesa con i comuni, con particolare riguardo alla formazione professionale di base e all'aggiornamento.

Rientra pertanto nei compiti della Provincia la promozione di iniziative formative di aggiornamento nel settore dell'abuso e del maltrattamento.

#### 5.4 Il Ruolo dei Comitati provinciali per la pubblica amministrazione

I Comitati Provinciali per la Pubblica Amministrazione sono stati istituiti con decreto legge n. 152 del 13 maggio 1991, convertito in legge con legge n. 203 del 12 luglio 1991 che se ne occupa all'art. 17 recante «Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa».

Con circolare del 3 ottobre 2000, n. 070100 ai Comitati provinciali per la pubblica amministrazione sono attribuite nel quadro delle strategie di prevenzione dell'abuso e della violenza sessuale in danno di minori le seguenti funzioni:

- monitoraggio dei fenomeni di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale rilevabili all'atto della denuncia di reato (quali età della vittima e dell'aggressore, tipologia dell'aggressore, contesto dell'avvenuta violenza, durata, ecc.) e raccordo con gli organi della magistratura (Procura del tribunale dei minorenni e del tribunale ordinario) al fine di reperire i dati sul fenomeno in modo unitario;
- mappatura delle risorse presenti sul territorio (numero operatori sociali e sanitari coinvolti, strutture specialistiche di servizio pubblico e privato esistenti, ecc.) anche al fine di favorire una raccolta organica e unitaria dei dati in raccordo con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza;
- coordinamento e messa in rete delle attività formative promosse sul territorio, previa intesa con gli Enti locali, al fine di evitare sovrapposizioni o duplicazioni nella programmazione delle diverse iniziative e garantire percorsi formativi integrati in fase di progettazione e di realizzazione.

#### 5.5 Il ruolo dei Comuni

Il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, testo unico sull'ordinamento degli enti locali, attribuisce al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (art. 13, comma 1). Tra i servizi alla comunità rientrano competenze nel campo dell'educazione degli adulti che si integra con quella di Regioni e Provincia nell'offerta di formazione.