

una fotografia della figlia, resa in tal modo immediatamente identificabile. L'Autorità ha precisato che, per quanto ci si trovi di fronte ad un caso nel quale era lo stesso genitore a rendere noti i fatti, la particolare vicenda avrebbe richiesto una specifica cautela da parte del giornalista e una sua autonoma valutazione circa gli effetti che la diffusione di quelle notizie avrebbe potuto determinare sulla minore.

### **2.5 Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**

Il 5 ottobre 2000 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha approvato il progetto per la tutela dei minori nel settore delle comunicazioni.

Si tratta di un'iniziativa volta ad analizzare, alla luce della normativa vigente, l'impatto dei nuovi mezzi di comunicazione sui minori e a individuare nelle moderne tecnologie ulteriori possibili strumenti di prevenzione e controllo. Il progetto, che si avvarrà anche della collaborazione di enti pubblici e privati, si articola in tre fasi. La prima *Normative e sanzioni* ha l'obiettivo di tracciare il quadro legislativo, nazionale ed europeo, in materia di tutela dei minori, al fine di definire criteri sanzionatori omogenei. La seconda *Vigilanza* si propone di realizzare una base dati per un completo sistema di monitoraggio e di individuare modelli adeguati a un'efficace azione di prevenzione, che costituisce la terza fase del progetto. Il progetto si propone quindi di mettere a punto in maniera chiara e sistematica i criteri di controllo e sanzione nella produzione, distribuzione e utilizzo dei prodotti e il loro impatto sui bambini. Si tratta di un'azione indispensabile per un incisivo intervento di prevenzione che definisca nuovi strumenti tra i quali appositi sistemi di filtraggio, nuove figure professionali e specifici programmi di formazione per i genitori.

Il 19 dicembre 2000 si è insediato il Comitato tecnico scientifico del progetto di ricerca per la tutela dei minorenni il cui obiettivo sarà quello di affrontare le carenze legislative e le difficoltà di interpretazione delle norme, puntando a un'armonizzazione della normativa che renda effettiva la possibilità di perseguire e sanzionare le violazioni dei diritti dei minori nell'ambito della programmazione televisiva.

In data 28 marzo 2001 la Commissione servizi e prodotti dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha confermato la decisione relativa all'ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa imposta alle emittenti Rai Uno e Rai Tre per la trasmissione nei telegiornali - avvenuta nel mese di dicembre - di immagini pornografiche tratte da siti

Internet a carattere pedofilo. L'importo della sanzione è di 80 milioni di lire per Rai Uno e di 50 milioni di lire per Rai Tre. Contestualmente la Commissione ha sanzionato l'emittente nazionale Rete A - MTV per la messa in onda dei cartoni animati della serie *Beavis & Butt-Head* i cui contenuti sono stati ritenuti inadatti ai minori.

In data 26 ottobre 2001 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nell'ambito del progetto speciale di ricerca per la tutela dei minori, ha avviato due consultazioni pubbliche volte ad acquisire le osservazioni dei diversi soggetti coinvolti nell'iniziativa: i minori stessi, le famiglie, la scuola, il mondo associativo. I quesiti oggetto della prima consultazione, dedicata al mondo della televisione, riguardano: l'adozione di tecnologie di monitoraggio dei programmi e di apposite tecnologie di filtraggio dei contenuti da installare negli apparecchi televisivi; l'individuazione, da parte di ciascuna emittente, di un responsabile della programmazione dedicata ai minori; la scelta di idonei sistemi di segnalazione visiva da inserire nel corso della programmazione. La seconda consultazione, riferita al mondo di *Internet*, mira ad acquisire indicazioni circa l'adozione di programmi di verifica dei tempi di navigazione e di accesso ai siti e all'elaborazione di una carta dei diritti dei minori per le reti telematiche.

## PARTE VI

**LA RIFORMA IN ATTO NEL SETTORE SOCIOAS-  
NITARIO. LE CONSEGUENZE PER I SERVIZI TER-  
RITORIALI E LE REALTÀ DEL TERZO SETTORE  
IMPEGNATE NELLA PREVENZIONE E NEL CON-  
TRASTO DELL'ABUSO E DELLO SFRUTTAMENTO  
SESSUALE**

La parte che segue è dedicata in primo luogo ad inquadrare le riforme in atto nel sistema dei servizi sociosanitari integrati messe in moto dalla legge 18 novembre 2000 n. 328 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* e dai successivi atti attuativi. Si tratta di un processo destinato a trasformare profondamente il sistema dei servizi e i rapporti tra gli enti locali, i servizi sociosanitari territoriali e le realtà del privato sociale che da sempre progettano, gestiscono e attuano parte degli interventi di contrasto, prevenzione, assistenza e presa in carico in aiuto dei minori vittime di abuso, tratta e sfruttamento sessuale. Si dà anche atto degli sforzi che le organizzazioni sono andate facendo in questi anni per cercare di definire criteri e requisiti di qualità con cui valutare e far valutare il lavoro svolto. Un impegno, questo, i cui frutti potrebbero diventare un patrimonio comune e materiali di confronto, specialmente in questa fase che vede molte Regioni ed enti locali assumersi la responsabilità di definire norme e procedure per attuare a livello locale gli indirizzi della legge quadro nazionale. Ma, come si sottolinea esistono spinte verso una diversificazione nell'attuazione della legge quadro che possono comportare un incremento della disomogeneità esistente in Italia nella presenza, diffusione ed organizzazione dei servizi e delle strutture specializzate cui competono importanti funzioni preventive e di tutela, quali la rilevazione, la valutazione, la protezione e il trattamento.

Il quadro delle riforme qui trattate richiama con forza il tema dell'integrazione degli interventi, una modalità di lavoro necessaria in questo ambito. Di ciò si parla nella parte della Relazione che presenta le esperienze di lavoro sul campo, ma si ritiene interessante introdurla anche a completamento della presente sezione, illustrando i risultati di una rilevazione effettuata in vista della preparazione della Relazione presso i tribunali per i minorenni sulle esperienze di integrazione interistituzionale che interessano *in primis* gli Uffici giudiziari.

## **1. Prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento dei minori: le funzioni pubbliche nei rapporti fra istituzioni e terzo settore**

Nel quadro vasto e poliedrico della legge 3 agosto 1998 n. 269 *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*, e delle altre leggi penali e norme di legge penale che più o meno di recente hanno visto la luce, finalizzate alla tutela dei minori dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali, lo spazio espressamente dedicato ai servizi ed agli interventi sociali è abbastanza modesto.

Ciò non significa, ovviamente, che se ne possa dedurre che il legislatore abbia ritenuto modesta l'importanza dell'azione sociale nelle generali politiche di tutela dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento: le norme in questione hanno natura penale o prevalentemente penale, ed è naturale che si occupino soprattutto delle sanzioni che il disvalore dei fatti comporta.

Che l'importanza dell'azione sociale non sia sfuggita al legislatore è testimoniato dall'articolo 17 della legge n. 269/98, che 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 tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale. La relazione di cui queste riflessioni fanno parte è, appunto, prevista dal primo comma dell'articolo 17 che stabilisce che «il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta ogni anno al parlamento una relazione sull'attività svolta ai sensi del comma 3».

È in tale ultima norma che troviamo l'indicazione delle attività "di coordinamento" che la Presidenza del consiglio dei ministri è tenuta a svolgere e che sono costituite, in particolare:

- a) dall'acquisizione di dati e informazioni, a livello nazionale ed internazionale, sull'attività svolta per la prevenzione e la repressione e sulle strategie di contrasto programmate o realizzate da altri Stati;
- b) dalla promozione, in collaborazione con i Ministeri della pubblica istruzione, della sanità, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di grazia e giustizia e degli affari esteri, di studi e ricerche relativi agli aspetti sociali, sanitari e giudiziari dei fenomeni di sfruttamento sessuale dei minori;

- c) dalla partecipazione, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, agli organismi comunitari e internazionali aventi compiti di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale.

Dalla descrizione delle attività di coordinamento che la legge n. 269/98 affida alla Presidenza del consiglio dei ministri e dal significativo richiamo alla legge 28 agosto 1997 n. 285 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* che all'azione sociale è interamente dedicata, emerge in modo inconfutabile che il legislatore della legge n. 289/98 era ben conscio che la repressione penale dei reati relativi allo sfruttamento sessuale dei minori non può che rappresentare l'ultimo (ancorchè importante) anello di una catena di interventi e di servizi di prevenzione, di cura e protezione, di inserimento e di reinserimento sociale, senza i quali ben poco potrebbe fare la dissuasione ad opera delle manette.

In altre parole, il legislatore è conscio che se la distanza fra il modello di pace, rispetto ed ordine sociale che l'ordinamento penale assume come proprio ed il reale atteggiarsi dei comportamenti e dei rapporti è eccessiva, la norma penale e la relativa sanzione non servono più a nulla. Al contrario, più tale distanza diminuisce, maggiore diviene l'efficacia della norma penale e della relativa sanzione.

Ad analoga convinzione è giunto il legislatore della legge 18 novembre 2000 n. 328 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, che ha ben compreso come anche per l'azione amministrativa, nel sociale, valga lo stesso principio: se la distanza fra il modello (quanto meno essenziale, ma, almeno tendenzialmente, ottimale) di salute e solidarietà sociali ed il concreto atteggiarsi delle situazioni individuali e familiari e dei rapporti sociali è eccessiva, gli interventi ed i servizi sociali erogati dalle istituzioni finiscono in gran parte con diventare spreco di risorse pubbliche, scarsamente produttivo.

Dunque, l'azione sociale, fatta di interventi e di servizi, deve essere prima di tutto costituita da azioni tese direttamente o indirettamente a ricondurre a dimensioni accettabili la distanza fra la realtà sociale ed il modello assunto come positivo dal legislatore (sia da quello penale che da quello amministrativo).

Nel contesto di questa relazione sullo stato di attuazione della legge n. 269/1998, una riflessione sulle conseguenze delle riforme legislative in atto sulle realtà dei servizi sociosanitari territoriali e sul privato sociale si colloca in un ruolo "indiretto" ma non

subalterno rispetto ai grandi temi che direttamente riguardano la natura e le finalità della legge n. 269/98.

La recente riforma tracciata dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328/00 è ispirata ad un modello di stato sociale nel quale meglio che in passato anche le norme penali (nuove e vecchie) finalizzate alla repressione dei reati di abuso sessuale e di violenza contro i minori possono produrre i propri effetti in una logica di prevenzione e di miglioramento del contesto socioculturale.

### **1.1 Il percorso della recente riforma**

Può essere utile inquadrare sommariamente e brevemente la recente riforma nel percorso che, nel nostro Paese, ha caratterizzato non solo l'evoluzione dello stato sociale ma anche, in senso più ampio, l'evoluzione dei rapporti fra le istituzioni pubbliche e la società civile.

Dalla nascita dello Stato unitario italiano all'attuale evoluzione dello stato in senso federalista, il cammino dello stato sociale si è snodato in una serie di momenti evolutivi (pochi, in verità) che lo hanno singolarmente condotto ad un assetto finale apparentemente simile a quello iniziale, anche se in realtà ben diverso da quello: uno stato sociale improntato al principio di sussidiarietà, nel quale le istituzioni pubbliche intervengono in via sussidiaria, quando la società civile e le sue formazioni sociali non sono in grado di rispondere adeguatamente allo stato di bisogno o, comunque, alle esigenze della gente.

Nello "pseudo" stato sociale ottocentesco, in cui le pubbliche istituzioni assumevano essenzialmente il ruolo di garanti della correttezza dell'impegno (eventuale) dei privati nella beneficenza ("beneficenza privata") era compito solo dei privati promuovere l'avvicinamento della concreta realtà sociale al modello positivo assunto come proprio dalla cultura prevalente e riconosciuto dall'ordinamento. Nel modello di stato sociale ottocentesco la sussidiarietà non poteva che esprimersi in forma residuale e, come in parte ancora oggi avviene in alcune democrazie occidentali, occuparsi, solo in via di compassione, prevalentemente dei casi di più grave bisogno ed emarginazione, riparandone le conseguenze. Fra la fine del XIX secolo e l'inizio del secolo scorso, a causa sopra tutto delle preoccupazioni relative all'ordine pubblico, messo in pericolo dal degrado economico e morale delle categorie dei poveri, nascono nella maggior parte dei paesi occidentali i prototipi del moderno stato sociale: in

Italia nel 1890 viene approvata la famosa legge Crispi, che dà vita per la prima volta nel nostro Paese ad uno stato sociale “pubblico”, ispirato a finalità di prevenzione e di recupero (vedasi l’articolo 1 della legge n. 6972/1890), poi nei fatti ampiamente disattese. La nascita dello stato sociale si completa fra gli anni trenta e quaranta del secolo scorso con la nascita dei grandi enti assistenziali e previdenziali nazionali.

Con la riforma degli anni Settanta (DPR n. 616/77) e con il moltiplicarsi delle leggi regionali di riordino dei servizi sociali, al vecchio stato sociale tardo ottocentesco, ispirato alla beneficenza pubblica e finalizzato essenzialmente all’assistenza ai poveri, si sostituisce il moderno stato sociale fondato sui servizi, gratuiti o a pagamento, e di carattere universalistico. Si tratta, comunque, di uno stato sociale “pubblico”, in cui al ruolo delle formazioni sociali viene riconosciuta tutta la libertà che la Carta costituzionale garantisce, ma in cui tale ruolo è nettamente separato da quello delle istituzioni pubbliche: a queste ultime compete l’esercizio di pubbliche funzioni, alle prime l’esercizio delle libertà.

Da quel momento, per circa un decennio il nuovo sistema di servizi sociali pubblici si è sviluppato e consolidato nella maggior parte delle Regioni italiane: i servizi sociali appaiono, con la denominazione di “beneficenza pubblica”, fra le materie affidate al potere legislativo (concorrente) delle Regioni (articolo 117 della Costituzione) ed alla competenza amministrativa delle stesse e degli enti locali (articolo 118).

Per incontrare i primi segnali di un nuovo cambiamento (quello attuale) occorre attendere l’inizio degli anni Novanta quando due fatti concomitanti cominciano a creare le basi su cui il nuovo stato sociale tracciato dalla legge n. 328/00 affonderà le proprie radici: la crisi dello stato sociale, da un lato, e i primi riconoscimenti di un ruolo pubblico anche in capo a formazioni sociali private dall’altro.

La Repubblica ha riconosciuto un ruolo pubblico (cioè l’esercizio di funzioni *lato sensu*) in capo alle organizzazioni di volontariato (legge n. 266/91) ed alle cooperative sociali (legge n. 381/91) non per “sfruttarne” le potenzialità all’interno di un stato sociale crisi; anzi, al contrario, ha riconosciuto tale ruolo e tali funzioni grazie ad una maturità e ad una consapevolezza nuove, che la società civile aveva raggiunto grazie proprio alle conquiste dello stato sociale nato dalle riforme degli anni Settanta. Da questo primo “segno” trae lo spunto l’evoluzione maturata a cavallo fra il XX ed il XXI secolo, che si è espressa attraverso la terza importante riforma dello stato sociale in Italia: la legge quadro n. 328/00.

La corretta comprensione del significato della legge quadro e delle conseguenze che la stessa può produrre sulla realtà dei servizi sociosanitari territoriali e sul privato sociale (sono i temi sui quali si sviluppano queste riflessioni) con riferimento anche alle politiche di prevenzione dell'abuso sessuale, del maltrattamento e di contrasto dello sfruttamento sessuale, in particolare della prostituzione minorile, presuppone un angolo di osservazione molto più ampio di quello centrato specificamente sui servizi sociali: occorre inquadrare la riforma nel quadro dell'evoluzione del concetto di partecipazione popolare e di quello di sussidiarietà, aspetti rilevanti poiché in questo ambito un grande numero di esperienze appartiene al settore del privato sociale.

Il concetto della partecipazione popolare entra nella vita amministrativa degli enti locali negli anni Settanta sotto forma di una generica "tensione" verso forme di democrazia diretta ad espressione assembleare, trovando concreta realizzazione nei primi comitati o consigli di quartiere che, dopo alcuni tentativi, non sempre coronati da successo, di autonoma regolamentazione a livello comunale, vengono istituzionalizzati dalla legge dello Stato quali "consigli di circoscrizione": istituti giuridici modellati al fine di una più determinante partecipazione popolare alle *decisioni* attraverso le quali le istituzioni pubbliche svolgono le proprie funzioni.

Il principio di sussidiarietà non è legato a forme di rappresentanza democratica o di partecipazione, ancorchè diretta, alle decisioni delle pubbliche amministrazioni, bensì ad una partecipazione che non proviene dall'esterno della funzione pubblica, non è semplicemente diretta a condizionarne l'esercizio, ma che porta i soggetti dai quali proviene all'interno della funzione pubblica stessa. In altre parole, non è più soltanto partecipazione democratica alle decisioni, ma condivisione dell'esercizio di pubbliche funzioni.

Se tale approccio politico-culturale è del tutto naturale nelle società anglosassoni, è rimasto, al contrario in buona parte estraneo alla società italiana, pur avendo il nostro Paese richiami culturali ad un assetto ordinamentale che riconoscesse anche alle formazioni sociali la titolarità di pubbliche funzioni.

Dopo un primo tentativo di introdurre a livello costituzionale il principio di sussidiarietà orizzontale, il principio vede la luce nel testo di una legge ordinaria particolarmente importante per lo stato italiano: la legge Bassanini n. 59/97. Questa, all'articolo 4, nell'affermare il fondamentale principio di sussidiarietà verticale «... con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità

montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati» inserisce quell'inciso «anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità» che costituisce il primo accenno legislativo alla sussidiarietà orizzontale in una legge di riforma di portata generale.

Dalla legge n. 59 del 1997 alla legge n. 265 del 1999 il passo è breve, ma l'evoluzione anche lessicale delle espressioni normative è significativa: «I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali» è il nuovo testo dell'ultimo periodo del quinto comma dell'articolo 2 della legge sulle autonomie locali, introdotto, appunto, dalla legge n. 265/99.

Infine, l'ultimo diaframma che impediva al principio di sussidiarietà orizzontale di entrare a pieno titolo e in forma esplicita nel nostro ordinamento è stato superato con l'articolo 4 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 che, nel sostituire il testo dell'articolo 118 della Costituzione ha così formulato l'ultimo periodo del secondo comma: «Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, *sulla base del principio di sussidiarietà*».

## **1.2 I processi di riforma avviati dalla legge quadro n.328/00: punti di riferimento, contenuti e problematiche**

La riforma costituzionale recentemente attuata attraverso la legge costituzionale n. 3/01 è stata oggetto di commenti attenti e numerosi per quanto concerne il contenuto e per le conseguenze che le scelte del legislatore potranno produrre nell'ordinamento e nel sistema dei servizi sociali. In ordine alla sussidiarietà, il contenuto della legge quadro e quello della legge di riforma della Costituzione ben si integrano tra loro e i principi complessivamente espressi dalla Carta costituzionale trovano corrispondenza in quelli che ispirano la riforma del sistema dei servizi e degli interventi sociali. La legge quadro fornisce un'applicazione rassicurante del principio di sussidiarietà orizzontale espresso nell'articolo 118 della Costituzione; il nuovo

articolo 117 della Costituzione, al punto m) contribuisce a risolvere positivamente i dubbi che autorevoli fonti avevano sollevato sulla reale portata dell'articolo 2 della legge n. 328/00, dedicato al "diritto alle prestazioni". La legge quadro offre un'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale rispettoso delle conquiste raggiunte grazie ad un quarto di secolo di elaborazioni ed esperienze nel sociale, dopo il passaggio dal sistema crispino ispirato alla beneficenza pubblica a quello fatto di moderni servizi sociali, introdotto dalla riforma di fine anni Settanta e dalle leggi regionali e nazionali conseguenti. Fra queste un posto di primo piano occupa la legge n. 285/97 da menzionare con riferimento alle problematiche dei minori che qui interessano in quanto ha favorito la nascita di servizi specialistici e la creazione di forme di integrazione gestionale tra pubblico e privato sociale.

L'ordine nel quale le funzioni di garanzia («La Repubblica assicura...»), di promozione («La Repubblica ... promuove») e di concreto intervento («La Repubblica ...previene, elimina o riduce ...») vendono scandite nell'ambito della funzione sociale pubblica di Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, nell'articolo 1 della legge n. 328/00, sistematicamente considerato in rapporto con l'articolo 2 ("diritto alle prestazioni"), e con il complessivo contenuto della legge quadro (in particolare, con l'articolo 5 "Ruolo del terzo settore" e con il terzo comma dell'articolo 19, dedicato al ruolo dei soggetti *no profit* nella programmazione sociale di zona) offre una chiara connotazione solidaristica e garantistica del concetto di sussidiarietà orizzontale al quale il legislatore ha inteso ispirare il sistema degli interventi e dei servizi sociali nel nostro paese. Interventi sociali che, nel lavoro di aiuto, assistenza e protezione delle vittime di violenza e in particolare di sfruttamento sessuale, nel corso dell'ultimo decennio si sono mossi nella direzione di una forte presenza delle associazioni e delle cooperative sociali accanto ai servizi territoriali pubblici.

La scansione della funzione sociale pubblica nei tre successivi momenti della garanzia, della promozione e dell'intervento, definisce un sistema di interventi e servizi sociali caratterizzato da una sussidiarietà "solidale e garantista" ed alieno da visioni "residuali" della sussidiarietà, lontane dalla cultura politica e sociale del nostro Paese.

Ai sensi della legge n. 328/00 ed in armonia con la norma di cui all'ultimo periodo del secondo comma del nuovo articolo 118 della Costituzione, Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato dovranno costruire le proprie politiche sociali e caratterizzare i propri ordinamenti giuridici valorizzando il proprio ruolo di lettura dei bisogni e di garanzia di un'adeguata risposta agli stessi; ma dovranno far precedere il proprio intervento sociale

dalla fondamentale azione di promozione dell'assunzione delle funzioni sociali da parte delle formazioni sociali («... favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»): solo in caso di inadeguatezza della risposta data dai "cittadini, singoli o associati" le Istituzioni pubbliche potranno riprendere il diretto esercizio della funzione sociale di cui sono titolari ed approntare (o far approntare) idonei strumenti di intervento. Tutto ciò, ovviamente, limitatamente ai settori (com'è quello sociale, a differenza di altri, come ad esempio quello dell'istruzione ai sensi dell'articolo 33) per i quali altre norme di rango costituzionale non prevedano ancora (in via di eccezione rispetto al generale principio di sussidiarietà) il diretto intervento delle Istituzioni pubbliche.

In conclusione la recente riforma tracciata dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328/00 è ispirata ad un modello di stato sociale nel quale meglio che in passato le norme penali (nuove e vecchie) finalizzate alla repressione dei reati di abuso sessuale e di violenza contro i minori potranno produrre i propri effetti in una logica di prevenzione e di miglioramento del contesto socioculturale.

La sussidiarietà orizzontale per la quale l'impegno primario delle Istituzioni di garanzia della risposta ai "diritti civili e sociali" si accompagna alla fondamentale funzione di promuovere e favorire l'esercizio della funzione sociale da parte delle formazioni sociali, nel pieno rispetto dei diritti - costituzionalmente protetti - di libertà ed autonomia di queste, è assolutamente funzionale anche agli obiettivi di tutela dei minori dagli abusi sessuali, dallo sfruttamento e dalle violenze che costituiscono i valori tutelati dalle norme penali di cui, in particolare, alle leggi nn. 269/98, 66/96 e 154/01.

Come già osservato, infatti, nulla può la sanzione penale se la distanza fra il modello (minimale) di pace e di ordine sociale che l'ordinamento penale assume come proprio ed il reale atteggiarsi dei comportamenti e dei rapporti è eccessiva. Promuovere interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza (articolo 1 legge n. 328/00) e favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (nuovo articolo 118 della Costituzione) significa, appunto, ridurre la distanza fra la concreta realtà sociale ed il modello assunto dall'ordinamento giuridico, anche penale, e, dunque, porre le premesse affinché la norma penale possa efficacemente tutelare i valori protetti.

Il problema, a questo punto, si sposta dal “se” al “come”. Dai principi ai nodi problematici, ai punti deboli dell’attuale sistema, agli strumenti che possano facilitare l’attuazione delle riforme, alle linee di sviluppo per il futuro.

Come “promuovere” nelle formazioni sociali quella volontaria assunzione di responsabilità che costituisce l’atto iniziale dell’esercizio di pubbliche funzioni e, dunque, la “molla” dell’attuazione del principio di sussidiarietà? Innanzitutto attribuendo il corretto significato all’espressione “promuovere”: pro - muovere significa favorire il movimento in una certa direzione. Nella promozione è, dunque, insito il senso della direzione, del perseguimento di finalità determinate.

Non qualsiasi sostegno od aiuto è definibile promozione; lo sono solo quelle azioni attraverso le quali «Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» (nuovo articolo 118 della Costituzione). Deve trattarsi, quindi, di attività “di interesse generale”, cioè di attività finalizzate al raggiungimento di risultati che corrispondano agli obiettivi che la comunità abbia assunto come propri attraverso le forme di rappresentanza democratica e l’esercizio delle forme di partecipazione diretta.

Alla luce di ciò non si può che concludere che non ha senso parlare di promozione sociale al di fuori di un sistema di programmazione sociale e di obiettivi definiti e condivisi.

Per tale ragione anche gli interventi di promozione di “attività di interesse generale” finalizzate alla tutela dell’infanzia dall’abuso sessuale e dalla violenza devono integrarsi nel quadro programmatico appropriato, cioè in quello della programmazione sociale ai vari livelli previsti dalla legge n. 328/00, e cioè quello nazionale (piano sociale nazionale), quello regionale (piano sociale regionale) e quello dei Comuni singoli o associati (piano di zona). L’individuazione e l’attuazione di forme di sostegno alle iniziative delle formazioni sociali, pur finalizzate nel senso che qui ci impegna, ma estranee agli strumenti generali di programmazione sociale, sarebbe in larga misura inefficace e possibile fonte di contraddizioni.

Sotto diverso profilo, va subito precisato che gli aspetti politici, quelli tecnico-relazionali e quelli tecnico-giuridici costituiscono, ognuno, elemento essenziale della complessiva strategia per la promozione dell’impegno comunitario nella tutela dei minori dall’abuso sessuale e dalla violenza e che l’attenzione per ciascuno di tali elementi non può

sostituire e non è intercambiabile con quella per gli altri. Le variabili di tempo e di spazio inevitabilmente influiscono sulla combinazione dei tre elementi delle strategie suddette. Spesso, gli squilibri nel reciproco “dosaggio” superano i limiti entro i quali le oscillazioni sono accettabili e ciò non può non inficiare i risultati concreti.

La lucidità e la determinazione delle scelte e delle azioni non è meno indispensabile di corrette forme di comunicazione e di capacità di negoziazione tra istituzioni, società civile e realtà del privato sociale. Tali scelte ed azioni non possono prescindere dalla conoscenza delle norme e dalla capacità di utilizzare al meglio gli strumenti giuridici che l'ordinamento mette a disposizione: la “forma” degli strumenti giuridici non può servire a nulla senza la “sostanza” della volontà e della disponibilità alla “collaborazione” delle Istituzioni e delle formazioni sociali.

### **1.2.1 Come collaborare per la realizzazione degli obiettivi di protezione e contrasto della violenza all'infanzia**

“Collaborazione”, appunto, è una delle espressioni che da qualche anno a questa parte sono entrate nel lessico dei servizi sociali, spesso nella versione anglosassone *partnership*. Con particolare riferimento ai nuovi soggetti sociali - cooperative sociali e organizzazioni di volontariato (l'entrata in scena, in sordina, delle associazioni di promozione sociale non è stata ancora metabolizzata, e non è penetrata nel linguaggio diffuso) - ai quali l'ordinamento riconosce finalità assimilabili a quelle dei soggetti pubblici istituzionali, si parla spesso di *partnership* e collaborazione, ma assai di rado si coglie la necessità di individuare specifici modelli giuridici di rapporto con le Istituzioni, in grado di esprimere correttamente il senso della “collaborazione”. Collaborare, infatti, non significa semplicemente “produrre con impegno tutto speciale e vendere senza finalità di profitto servizi alla pubblica amministrazione”: un accordo genericamente definito “convenzione” fra un'associazione per la tutela dell'infanzia od una cooperativa sociale di tipo “A” ed una pubblica amministrazione, attraverso il quale l'associazione o la cooperativa si impegnino a produrre certi servizi e per tale prodotto ricevano un compenso in denaro non può certo essere definito “collaborazione”. Il significato lessicale del termine “col-laborazione” è “lavorare insieme” e non ha nulla a che vedere con lo scambio tipico della compravendita e dell'appalto.

Il primo nodo giuridico da risolvere quando si affronta il tema delle ricadute delle più recenti riforme sociali sulle politiche per la prevenzione dell'abuso sessuale e delle violenze ai danni di minori è costituito dalla corretta identificazione delle forme e dei contenuti del rapporto di collaborazione fra Istituzioni pubbliche e formazioni sociali.

Scartata l'ipotesi dell'appalto in quanto estranea al concetto di collaborazione, questa può presentarsi in una prima forma, tradizionalmente strutturata quella della concessione amministrativa, istituto di antiche origini, dalle molteplici configurazioni e dai limiti incerti, in cui è però costantemente presente il concetto di "pubblico potere" o di "pubblica funzione".

Nel caso che ci occupa, la concessione si concretizza nell'affidamento di pubbliche funzioni concernenti la prevenzione dell'abuso sessuale e delle violenze ai danni di minori a soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni che ne sono titolari. Tale concessione può discendere da uno specifico provvedimento (o da un accordo integrativo o sostitutivo di tale provvedimento), e questo è il caso più frequente; ovvero, eccezionalmente, da una norma che attribuisca una volta per tutte tale funzione ad un soggetto privato (concessione *ex lege*, o *munus*). Quest'ultimo è il caso, ad esempio, degli "enti autorizzati" e delle pubbliche funzioni dagli stessi svolte nei procedimenti per le adozioni internazionali ai sensi della legge n. 476/98 (non va dimenticato il ruolo che tali enti sono tenuti a svolgere nei paesi d'origine). L'utilizzo della concessione per l'affidamento a terzi, da parte delle pubbliche amministrazioni titolari delle relative funzioni, di servizi sociali ed interventi sociali pubblici è stato ed è tuttora scarsamente diffuso, probabilmente in conseguenza dei limiti incerti dell'istituto e dell'assenza - per lungo tempo - di una disciplina di carattere generale. Anche se la "concessione a terzi" da oltre dieci anni è espressamente indicata dalla legge fondamentale posta a disciplina delle autonomie locali quale uno dei sistemi per la gestione dei servizi pubblici locali (e fra questi, evidentemente, anche dei servizi sociali), gli "affidamenti" a privati (per lo più organizzazioni *no profit*) della gestione di servizi ed interventi sociali è quasi sempre avvenuta - al di là delle espressioni formali utilizzate per descrivere i rapporti - ricorrendo, di fatto, all'appalto o al contratto d'opera, con la conseguenza di rinunciare alla "collaborazione" e di accontentarsi dello "scambio".

La natura privatistica-contrattuale del rapporto di appalto e la sua connaturale rigidità male si prestino a soddisfare le esigenze di pubblicità e di adattabilità nel tempo che le collaborazioni pubblico/privato nell'esercizio delle funzioni di prevenzione dell'abuso sessuale e delle violenze ai danni di minori portano con sé.

Il soggetto che collabora con una pubblica Istituzione per tali particolarissime non può non essere in grado di adattarsi con profonda sensibilità e costante continuità ai cambiamenti - anche ai più piccoli - del quadro di riferimento e delle situazioni con cui si trova a confrontarsi. Il soggetto *no profit* che collabora con l'Istituzione svolge volontariamente una vera e propria funzione pubblica, in una logica di sussidiarietà, e tale ruolo reclama, sia con riferimento all'identificazione formale, sia con riferimento alle modalità sostanziali con cui la sua azione si svilupperà in relazione alle finalità, ed i suoi rapporti con l'Amministrazione di snoderanno nel tempo.

Se la concessione amministrativa presenta - come effettivamente presenta - tali apprezzabili caratteristiche, v'è da chiedersi per quale ragione il suo utilizzo sia stato così modesto nei servizi e negli interventi sociali. La risposta va individuata sia nelle caratteristiche che hanno storicamente contraddistinto l'approccio dei soggetti *no profit* con le pubbliche amministrazioni sia nell'incertezza dei limiti e, soprattutto, della disciplina della concessione di pubblici servizi in generale e di servizi ed interventi sociali in particolare. Sotto il primo profilo, è forse superfluo ricordare che il forte connotato culturale che ha contraddistinto, all'inizio degli anni Novanta, l'approvazione delle due leggi sulla cooperazione sociale e sul volontariato non ha trovato adeguato riscontro nella cultura e nella prassi amministrativa proprio di quelle amministrazioni che più di altre avrebbero dovuto cogliere le novità e farle proprie, nell'interesse della comunità locale. La "collaborazione" delle cooperative sociali è stata spesso utilizzata in forme di intermediazione di mano d'opera o in finalità talvolta tese al risparmio finanziario; quella dei gruppi di volontariato si è spesso tramutata in una supplenza rispetto alle inadempienze delle amministrazioni, o, altre volte, è stata tollerata o è stata oggetto di impieghi non sufficientemente valorizzati. Sotto il secondo profilo, il rapido passaggio da un'amministrazione tradizionale fondata sul potere e sul provvedimento ad una nuova, impegnata nelle prestazioni e nell'organizzazione, ha portato ad una sottovalutazione dei tradizionali strumenti dell'azione amministrativa e delle professionalità pubbliche, attente ai principi generali oltre che alle norme; il rapido rinnovarsi degli organici (con perdita di una cultura amministrativa "vecchia", ma pur sempre "cultura") accompagnato alle ineludibili esigenze di efficienza e di economicità; hanno indotto a privilegiare lo strumento privatistico dell'appalto e le sue complesse (ma definite) procedure, rispetto a quello pubblicistico della concessione, per il quale, in mancanza di specifiche normative di settore si sarebbe imposto - sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello