

Giovanna Messere (per A G I A)

La prospettiva dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza nel quadro per la tutela dei soggetti di minore età da ogni forma di violenza

PREMESSA

Le Nazioni Unite definiscono come violenza nei confronti dei bambini “*ogni forma di violenza fisica o mentale, percosse o abuso, trascuratezza o negligenza, maltrattamento o sfruttamento, incluso l’abuso sessuale*”.

L’Organizzazione Mondiale della Sanità ha specificato che “*l’abuso o il maltrattamento sull’infanzia è rappresentato da tutte le forme di cattivo trattamento fisico e/o affettivo, abuso sessuale, incuria o trattamento negligente nonché sfruttamento sessuale o di altro genere che provocano un danno reale o potenziale alla salute, alla sopravvivenza, allo sviluppo o alla dignità del bambino, nell’ambito di una relazione di responsabilità, fiducia o potere*”.

In Italia, a livello normativo, non esiste una definizione specifica di “**violenza contro i minori**”, ma i vari comportamenti violenti (fisici e psicologici, percosse e abuso, negligenza, maltrattamento e sfruttamento, anche sessuale) sono punibili in base alle norme del codice penale.

In generale, inoltre, tra le circostanze aggravanti comuni (art. 61 C. p.) che possono comportare un aggravamento di pena per ogni reato previsto dal codice penale – quando non costituiscono elemento costitutivo o circostanza aggravante speciale – vanno ricordate: l’aver approfittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, **anche in riferimento all’età**, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa (n. 5); l’aver commesso il fatto con **abuso dei poteri**, o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio, ovvero alla qualità di ministro di un culto (n. 9); l’aver commesso il fatto con **abuso di autorità o di relazioni domestiche**, ovvero con abuso di relazioni di ufficio, di prestazione d’opera, **di coabitazione, o di ospitalità** (n. 11); l’aver commesso un delitto contro la persona **ai danni di un soggetto minore all’interno o nelle adiacenze di istituti di istruzione o formazione** (n. 11ter); l’aver, nei delitti non colposi contro la vita e l’incolumità individuale, contro la libertà personale nonché nel delitto di maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli, **commesso il fatto in presenza o in danno di un minore di anni**

diciotto (n. 11quinquies); l'avere, nei delitti non colposi, commesso il fatto in danno di persone ricoverate presso strutture sanitarie o presso **strutture sociosanitarie residenziali o semiresidenziali**, pubbliche o private, ovvero **presso strutture socio-educative** (n. 11sexies).

Le forme di violenza possono essere così distinte:

- Violenza fisica
- Violenza psicologica (chiamata talvolta affettiva o emotiva)
- Violenza sessuale
- Trascuratezza (chiamata in inglese 'negligenza' e in italiano talvolta trattamento negligente, incuria o patologia delle cure)
- Violenza assistita

La violenza assistita viene spesso fatta rientrare nella violenza psicologica. Tradizionalmente nel parlare di violenza all'infanzia si fa riferimento alla violenza in contesti domestici o comunque all'interno del c.d. circolo della fiducia. Da qui l'assenza di riferimento a fenomeni che esulano da tale contesti, e che sono perlopiù legati a fenomeni migratori e ad appartenenze etnico-culturali differenti, quali la tratta, le mutilazioni genitali, (che però potrebbero benissimo rientrare nella violenza fisica), i matrimoni forzati (che potrebbero rientrare nella violenza psicologica).

Analogamente sono escluse dalle categorie afferenti al maltrattamento all'infanzia le forme di violenza tra pari: bullismo, cyberbullismo e così via.

L'AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA: COMPITI E AZIONI

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (Agia), istituita con la legge 112/2011, ha fra i suoi compiti istituzionali quello di promuovere l'attuazione della Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo, per assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti delle persone di minore età.

La violenza all'infanzia è uno dei temi su cui l'Agia ha scelto di concentrare la propria attenzione, lavorando sia sul piano istituzionale che su quello progettuale, e rispetto a molteplici declinazioni.

L'art 19 della Convenzione di New York chiede agli Stati di adottare *“ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare la persona di minore età da ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o sfruttamento, compresa la violenza sessuale”* contro la persona di minore età. Tale disposizione impone agli Stati parte di realizzare in caso di necessità, procedure efficaci per la creazione di programmi sociali, finalizzati a fornire l'appoggio necessario al minore e a coloro ai quali egli è affidato, nonché per altre forme di prevenzione.

Il Comitato per i diritti del fanciullo, istituito in seno alle Nazioni Unite con il compito di monitorare l'implementazione della Convenzione di New York all'interno degli Stati parte, ha sottolineato che l'espressione "violenza" contenuta nell'art. 19 non deve essere intesa in senso riduttivo, per indicare solo danni fisici e/o intenzionali, ma deve altresì essere estesa sino a ricomprendere forme di danno non fisiche e/o non intenzionali (come, ad esempio, forme di negligenza o abbandono).

Fra i diritti della Convenzione nel contesto odierno emerge senz'altro il diritto alla salute sancito dall'art. 24.

Non è un caso che si parli di violenza all'infanzia in questo contesto, dal momento che è ormai acquisito come il tema della violenza sia un tema di salute pubblica, come più volte ribadito dall'OMS.

Ci sono poi altri articoli che parlano specificamente di violenza, gli **artt. 34, 35 e 39** e mentre i primi due assegnano agli Stati parti una *mission* in tema di prevenzione, l'ultimo si concentra sull'intervento una volta che la violenza si è avverata.

Fare prevenzione, tuttavia, è difficile. Il fenomeno della violenza a danno delle persone di minore età è tanto noto quanto sconosciuto e complesso. Tale complessità risiede nella genesi, nella tragicità dei fatti, nelle cure necessarie e nella difficoltà di rilevazione di un fenomeno che, pur costituendo una gravissima violazione all'infanzia, è ancora per le sue caratteristiche in larga parte sommerso. Dalle rilevazioni effettuate in materia emerge infatti che bambini e ragazzi subiscono maltrattamenti nelle diverse forme esistenti – psicologico, fisico, sessuale, economico – ma al contempo non esistono a livello nazionale dati certi che permettano di quantificare tal realtà e delinearne i contorni.

Contrastare efficacemente la violenza sull'infanzia richiede, in primo luogo, una emersione a livello statistico, da un punto di vista quantitativo e qualitativo, come richiesto peraltro dalla Convenzione sui diritti del fanciullo.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza sta adoperandosi affinché il fenomeno della violenza a danno delle persone di minore età, nelle sue varie forme, possa emergere ed essere affrontato e prevenuto con azioni mirate e specifiche. È, pertanto, intervenuta negli ambiti di seguito esposti.

1. La mancanza di dati: tema centrale su cui l'Autorità Garante sta lavorando moltissimo.

Manca un sistema di monitoraggio della violenza, sia con riguardo all'emerso sia con riguardo al sommerso, su cui costruire politiche preventive adeguate. Ci sono alcune banche dati che tentano di sopperire a tale lacuna, ma non comunicano tra loro e si incentrano

spesso su aspetti specifici (es. la Banca dati Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e alla pedopornografia, che attiene a questo specifico settore, incentrandosi per lo più sui dati afferenti agli autori di reato, nella quale c'è molto poco o quasi niente sulle vittime; il sistema SINIACA che rileva gli accessi in pronto soccorso in alcune aree territoriali rispetto agli incidenti avvenuti in ambiente domestico). Manca una rilevazione costante, un monitoraggio del fenomeno che fornisca una fotografia sia quantitativa che qualitativa. Per questa ragione l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha avviato un'interlocuzione interistituzionale con diversi soggetti. Con riferimento all'emerso, l'occasione potrebbe essere il SINBA, pertanto sono stati chiamati al tavolo l'INPS, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Garante per la protezione dei dati personali. In riferimento alla privacy l'esigenza è certamente quella di contemperare diritti ugualmente importanti come la tutela della riservatezza e la conoscibilità di un fenomeno necessaria a contrastarlo. Sul tema l'OMS nel suo documento del 2006 sulla prevenzione della violenza all'infanzia, scrive: *“La tradizionale “barriera della privacy” tra la sfera privata e la sfera pubblica ha inibito l'evoluzione di politiche e strumenti giuridici per prevenire la violenza all'interno della famiglia e per fornire servizi a coloro che ne sono vittime. L'assenza di dati accurati ed esaustivi è uno dei chiari indizi della presenza di questa barriera che ostacola lo sviluppo e la valutazione delle strategie di successo volte alla soluzione di questo grave problema”*. L'interlocuzione è ancora aperta. Per quanto riguarda il sommerso è stata aperta una interlocuzione con l'Istat per vagliare possibili ipotesi di indagine future.

2. **L'assenza di risorse:** l'Autorità ha avviato il secondo monitoraggio sulle risorse dello Stato dedicate all'infanzia e all'adolescenza e sta proponendo di inserire come livello essenziale delle prestazioni (LEP) programmatico il monitoraggio della violenza all'infanzia.
3. **La mancanza di strumenti concreti e declinabili nei territori:** la prevenzione per essere effettiva deve tradursi in strumenti operativi e concreti sul piano dell'intervento professionale e contemporaneamente su operazioni di sensibilizzazione e formazione diffusa; sotto il profilo dell'intervento professionale, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha contribuito alle Linee Guida del Cismai in tema di violenza assistita e a quelle in tema di “home visiting” come strumento di prevenzione del maltrattamento; ha, inoltre, sottoscritto un protocollo con la Società italiana di pediatria (SIP) sulla promozione del benessere dell'infanzia e ha in atto una progettualità per la valorizzazione dei pediatri come sentinelle di fronte ai primi campanelli di allarme.

Sul piano delle campagne di sensibilizzazione e di formazione, l'Autorità ha curato la traduzione in italiano di un opuscolo del Consiglio d'Europa, "Tell someone you trust", rivolto a ragazzi tra i 9 e i 13 anni finalizzato ad incoraggiarli a parlare con qualcuno, a non vergognarsi, a confidarsi.

L'Autorità ha, poi, contribuito alla realizzazione della campagna di Terre des Hommes per diffondere la consapevolezza sulla *Shaken Baby Syndrome*, poco conosciuta ma che può comportare danni irreparabili derivanti da pochi gesti non percepiti come pericolosi. Nonostante gli sforzi profusi dai vari attori del sistema la prevenzione è ancora la grande assente: si sta cercando di far cadere ogni alibi (mancanza di dati, mancanza di risorse, mancanza di strumenti).

Occorre però anche uno scatto di consapevolezza culturale, ovvero la necessaria fiducia nella potenzialità della prevenzione e quindi fiducia nella sua capacità trasformativa sugli adulti.